

БЕЗБЈЕДНОСТ  
ПОЛИЦИЈА  
ГРАЂАНИ

**Бања Лука**  
**Година VIII**  
**Број 1–2/12**

*Министарство унутрашњих послова  
Републике Српске*

## УРЕДНИШТВО

**Издавач:** Министарство унутрашњих послова  
Републике Српске

**За издавача:** Министар унутрашњих послова

**Главни и одговорни уредник:** Мр Горан Амиџић

**Редакциони одбор:** проф. др Душко Вејновић, предједник  
проф. др Милан Даничић, члан  
доц. др Миле Шикман, члан  
доц. др Урош Пена, члан  
проф. др Миле Матијевић, члан

**Спољни сарадници:** проф. PhDr. Jiri Straus, члан  
проф. др Зоран Кековић, члан  
проф. др Дане Субошић, члан  
проф. др Желимир Кешетовић, члан  
проф. др Саша Мијалковић, члан

**Технички уредник:** Нада Вуга

**Лектор:** Јованка Борић

**Преводилац:** Јелена Вигњевић

**Адреса уредништва:** Булевар Живојина Мишића 10А  
Бања Лука  
Телефон: 051/333-603  
Телефакс: 051/333-699  
e-mail: direktor\_vsup@education.muprs.org

**Тираж:** 300 примјерака

**Штампа:** ППГП „Комесграфика“, Бања Лука

**ISSN1840-0698**

**УДК:351.74**

**Рјешењем Министарства просвјете и културе Републике Српске**  
**број: 6-01-8-1/05 од 31.01.2005. године**  
**часопис „Безбједност – Полиција – Грађани, година VIII, број 1–2/12“ Бања Лука,**  
**уписан је у Регистар јавних гласила под редним бројем 487**

## САДРЖАЈ

### КРИМИНАЛИСТИЧКА ОБЛАСТ

<b>СЕРИЈСКА УБИСТВА</b>	<b>1</b>
криминолошко-криминалистички феномен (I)	
<i>Проф. др Миле Матијевић</i>	
<i>Станислава Ковч</i>	
<b>ТЕШКА КРАЂА КАО НАЈЧЕШЋЕ ИЗВРШЕЊЕ</b>	
<b>КРИВИЧНИХ ДЈЕЛА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ</b>	<b>17</b>
<i>Mr Зоран Шарчевић</i>	
<b>АНАЛИЗА КРИВИЧНИХ ДЈЕЛА НАСИЉА У</b>	
<b>ПОРОДИЦИ НА ПОДРУЧЈУ ЦЈБ БАЊА ЛУКА</b>	<b>29</b>
<i>Игор Јеличић</i>	
<i>Драган Лукач</i>	
<i>Зоран Јањуш</i>	
<b>РАТНИ ЗЛОЧИНИ ПРОТИВ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА У ПРАВНОМ</b>	
<b>СИСТЕМУ БиХ И РС – НЕКИ ОД КРИМИНАЛИСТИЧКИХ АСПЕКТА</b>	
<b>ОТКРИВАЊА И ДОКАЗИВАЊА</b>	<b>43</b>
<i>Мирко Живковић</i>	

### ПОЛИЦИЈСКА ОБЛАСТ

<b>О ПОЈМУ ПРЕКРШАЈА</b>	<b>61</b>
<i>Mr Гојко Шетка</i>	
<b>УПРАВНОПРАВНИ ОСНОВ ПОЛИЦИЈСКОГ ИНФОРМИСАЊА И</b>	
<b>ПОЛИЦИЈСКО ИНФОРМИСАЊЕ</b>	<b>77</b>
<i>Mr Душко Пена</i>	

## БЕЗБЈЕДНОСНА ОБЛАСТ

<b>ИЗАЗОВИ ПРИВАТНО-ЈАВНОГ ПАРТНЕРСТВА У СЕКТОРУ БЕЗБЈЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ</b>	<b>93</b>
<i>Проф. др Милан Даничић</i> <i>Мр Горан Максимовић</i>	
<b>КОНЦЕПТУАЛНИ МОДЕЛ КОНТРОЛЕ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ</b>	<b>109</b>
<i>Др Предраг Ђеранић</i>	
<b>ОБЕЛЕЖЈА УПРАВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ</b>	<b>121</b>
<i>Доц. др Невенко Врањеш</i>	
<b>ЗНАЧАЈ КОНЦЕПТА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ</b>	<b>133</b>
<i>Мр Евелина Даниловић</i> <i>Дмитар Врачар, мр</i> <i>Мр Борислав Шарић</i>	
<b>ЦИВИЛНА ЗАШТИТА У СИСТЕМУ БЕЗБЈЕДНОСТИ</b>	<b>151</b>
<i>Мр Срђан Гајић</i>	

## ОПШТЕОБРАЗОВНА ОБЛАСТ

<b>ПОЈАМ И ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОРЕСКОГ СИСТЕМА</b>	<b>169</b>
<i>Др Српко Косорић</i>	
<b>ФАКТОРИ КОЈИ ДОПРИНОСЕ РАЗВОЈУ И АКТУЕЛНОСТИ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ ПОТЕНЦИЈАЛИМА</b>	<b>183</b>
<i>Милорад Тодоровић</i> <i>Марина Милошевић</i> <i>Драгана Марковић</i>	
<b>РЕЗУЛТАТИ ЗДРАВСТВЕНИХ ПРЕГЛЕДА КАНДИДАТА ЗА ПРИЈЕМ НА ШКОЛОВАЊЕ У МУП РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ У 2011. ГОДИНИ</b>	<b>199</b>
<i>Снежана Трнинић-Баковић</i>	

## СЕРИЈСКА УБИСТВА криминолошко-криминалистички феномен (I)

*Проф. др Миле Матијевић,*

Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука

*Станислава Ковч,*

дипл. правник

**Апстракт:** Убиства су од најранијих времена изазивала посебно интересовање, страх и друге посљедице по најшире слојеве грађанства, а надлежним органима су давала посебну обавезу да се свим расположивим средствима, методама истражне дјелатности ангажују на ефикасном откривању убица и њиховом кажњавању.

Међутим, у посљедњим деценијама, на свјетској сцени, поред већ традиционалних појединачних убистава, па и вишеструких убистава у краћем временском распону, јављају се нови облици – феномени, убиства у виду тзв. серијских убистава.

Ова убиства су са криминолошког, али и криминолистичког аспекта посебно загонетна и интересантна, а надасве друштвено опасна. Њихови учииоци ни по којим основама, карактеристикама не дају било какав знак – индицију да би могли постати учииоци таквих најстрашнијих злочина, који достижу и десетине жртава, без посебних објашњења узрока, повода таквих кривичних дјела.

У циљу освјетљавања тог савременог феномена у области насилничких деликата, у раду се дају основна сазнања о овом „злу савременог доба“. Серијска убиства се посматрају превасходно са криминолошко-етиолошког аспекта. Рад ће послужити као основа за даља истраживања у ширим релацијама овог феномена, али и за извјесна компарирања у времену и простору догађања. Истовремено му је циљ да се упозори шира и професионална јавност на „евентуалност јављања оваквих злочина“.

Стога је значајно да се информишемо о неким аспектима, а посебно етиолошким карактеристикама серијских убистава, у циљу могућег превенирања и уклањања узрока таквих злочина, што је свакако могуће ако се на вријеме лоцирају узроци и носиоци криминалних тенденција.

**Кључне ријечи:** убиство, серијско убиство, масовно убиство, фактори серијских убистава, узроци, мотиви, жртва, спречавање, откривање

## ПОЈАМ СЕРИЈСКИХ УБИСТАВА

Под појмом серијског убиства<sup>1</sup> подразумевамо феномен серије од минимално 3–4 убиства, са извјесним временским паузама између појединачних случајева, са карактеристичним садистичким извршењем дјела и иживљавањем над жртвом, гдје се као мотив појављује психолошки а не материјални моменат, и гдје се жртва и починалац до деликта не познају, или су у недовољно чврстој вези, убиства која почине депресивне и параноидне особе које виде себе као мисионаре или хероје, бијесно кажњавајући свијет око себе којег се боје или га мрзе.<sup>2</sup>

Тек у посљедњих неколико година професионални истражитељи су почели да у потпуности сагледавају процес кроз који пролазе насилна лица. Серијске убице се обликују кроз разне облике злостављања у дјетињству<sup>3</sup>, затим патолошко одгајање, оштећење мозга кроз разне психичке трауме, неуролошке поремећаје и хроничном употребом дроге и алкохола. Оно што здравствени стручњаци сада знају, јесте да циклус насиља у свим његовим формама бива пренесен од претходне генерације. Родитељи који злостављају своју дјецу, физички или психолошки, инсталирају у њима готово инстинктивну употребу за насиљем као одговором на било какав изазов<sup>4</sup>.

Правосудни систем је више концентрисан на осуду и казне, а мање на откривање узрока или примјену превентивних мјера. Неки стручњаци тврде да се оваква врста болести може спријечити у 90% случајева ако се лијечи на вријеме, индивидуалном и групном терапијом. Током периода када долази до изражаја епизода експлозија насиља, серијске убице су

<sup>1</sup> Према статистикама FBI-а, серијски убица је: у 88% случајева мушкарац, 85% бијелац у 20-тим и 30-тим годинама (просјек година у којима убије прву жртву јесте око 28), 62%; напада потпуно непознате особе а 22% убије бар једну непознату особу; 71% дјелује на тачно одређеној локацији и ријетко се одлучује да путује негдје да би убило; према ФБИ-у, да би се убица сматрао серијским, прво се морају десити три раздвојена убојства, која морају бити раздвојена 'периодом хлађења' (cooling off?), а тај период може бити од неколико дана до неколико година. Он, такође, мора имати специфичну методу убијања.

<sup>2</sup> М. Бошковић, Криминологија, Правни факултет, Нови Сад, 2006, стр. 276

<sup>3</sup> И серијске убице су у дјетињству прво злостављале животиње. У само мјесец дана смо на подручју Босне и Херцеговине били свјedoци најстрашнијег злостављања животиња од стране малољетне дјецe, почевши од дјевојчице из Бугојна, која је беспомoћне псиће бачила у ријеку.

<sup>4</sup> Истраживање које је спроведено на Northeastern University и SPCA из Massachusetts показало је да за људе који злостављају животиње постоји пет пута већа вјерoјатноћа да ће починити насилнички злочин према људима. Према управитељу затвора San Quentin у Калифорнији, већина затвореника осуђених на смрт због убиства, своје злочине је "вјeжбала" прво на животињама.

изван било какве контроле. Неспособне су да разликују добро од лошег и губе способност да просуђују објективно властите активности. Налазе се у посебном стању које се не уклапа у традиционални опис и мишљење и не може бити дефинисано традиционалним криминалистичким и психоаналитичким техникама.

Проучавање случајева серијских убистава, сличности “модуса операнди”, основне одлике насилничког карактера и понашања и реаговање на институционализацију доводе до закључка да је серијско убиство одређени облик болести. Ради правилног дефинисања, треба нагласити да ово није болест која се уклапа у традиционалне медицинске категорије. Серијско убиство није болест која се може најпрецизније одредити, јер “клизи” између већине дијагностичких шема. Убице саме, у већини случајева, у потпуности су свјесне природе оптужбе против њих и чак признају своју кривицу, па традиционално схватање болести или поремећаја не може опстати. Коначно, и најважније, већина њих жели своју смрт и покушава извршити самоубиство. Они теже томе као коначном рјешењу своје агоније. Због тога радије прихватају смртну казну него да се бране од оптужби за убиство.

Серијске убице одликује различит број медицинско-психолошких дијагноза које укључују доказе о могућем генетском поремећају, благим знацима оштећења мозга као резултатом повреда или различитих психичких траума, хемијске неравнотеже настале хроничном употребом различитих супстанци, одсутности осјећаја за разликовање доброг и лошег и постојања једног “прекидача”, одговара на стимуланс и поштивања физичких или социјалних посљедица.

Једна од најчуднијих страна понашања серијског убице јесте његово несхватање казне за своје понашање, као и однос према полицији, полицијским процедурама и самим полицајцима.<sup>5</sup> Једном кад серијски убица започне с убијањем, он је неспособан да контролише своје понашање без обзира на околности. Специфичност серијског убиства је и у томе што је период губитка контроле епизодне природе. Између тих епизода, присутност осјећаја за себе дозвољава криминалцу да се врати у друштво као нормална особа. Неке убице показују особине хипербрижне особе. Нпр. John Gracy је забављао дјецу у болницама а Ted Bundy помагао људима који су жељели да изврше самоубиство. Овај губитак контроле – губитак способности рационалног понашања, јесте оно што одваја серијске убице од других убица. Као резултат научних истраживања од стране бројних институција и појединаца широм свијета развила се хипотеза да је епизодна агресија болест и да се као

<sup>5</sup> Carlton Gary се чак и састајао са женском особом која је обављала функцију замјеника шерифа, док је он на другој страни обављао убиства. Водио је двоструки живот, као њен љубавник, а да она није била свјесна његових активности.

таква може третирати и превенирати. Кључ у детекцији ове болести јесте у препознавању понашања особе која одговара свим епизодним преступницима генерално и осуђеним серијским убицама. Чак и у раној фази менталног развоја, потенцијалне серијске убице показују одређене патолошке знакове.

Неки стручњаци тврде да се одређени знаци могу препознати већ од пете године живота. То је период кад је стручна дијагноза веома важна и најзначајнија истраживања се ваћ тада могу извршити. Серијске убице тврде да им се сјећање блокира кад су у питању њихови злочини и мијењају исказе како би се уклапали у потребе својих ислеђника и у тренутак. Способни су да једноставно лажу, с потпуном сигурношћу и слободом, о својим претходним дјелима. Због овога у ствари и јесте тешко одредити и дијагностицирати серијске убице. Они могу манипулисати или чак збунити и најискусније истражитеље или дијагностичаре, чак и оператора на детектору лажи. Све што кажу, мора бити документовано као објективни доказ, јер ће мијењати исказ да потврде било коју ситуацију.<sup>6</sup> Серијске убице могу бити психотичари, али је у правилу ријеч о особама психопатске конституције.<sup>7</sup>

## РЕЛАЦИЈА: СЕРИЈСКИ УБИЦА – УБИЦА

Да ли је сваки човјек макар једном у животу помислио на убиство. Вјероватно да јесте. Али, код нормалних људи постоји дистанца између помисли и извршеног чина. Код серијских убица не постоји инхибицијски механизам. Они су емоционално ригидни, етички и морално деградирани. Њихови су инстинкти смрти усмјерени према вањском објекту, чиме је организам растерећен, али краткотрајно, јер и даље постоје опасни, одвратни, неприродни импулси који их тјерају на убијање, чиме се желе ослободити унутрашње напетости која је резултат јаке самодеструкције. Овакво понашање може бити генетски условљено, али и резултат биолошких и социјалних чинилаца, нарочито у вријеме најранијег развоја личности.

---

<sup>6</sup> Joel Norris, Серијске убице, 1988.

<sup>7</sup> Узроке психопатије треба тражити у наследним факторима, који су у односу с разним врстама вањских утицаја, а околина утиче на формирање психопатске личности само ако је конституција те личности способна усвојити те подражаје. Карактеристичне црте психопата јесу недостатак осјећања кривице, неспособност за љубав, емоционална плиткост, егоцентричност, бесциљност, импулсивност, шарм којим психопате понекад прикривају своју асоцијалност, неспособност да уче из искуства, тежња тражења вањске контроле и понекад казне за своје понашање итд. (<http://www.zzjzpgz.hr/nzl/13/licnost.htm>)



Серијски убица обично идеализује своју жртву, са жељом да је постиди, понизи и уништи. Бирајући слабије од себе, често се над жртвом перверзно иживљава. Код оваквог убице, с поремећеним психолошким системом чије карактеристике проналазимо на самом почетку његовог живота, већ у дјетињству се уочава структура искривљене личности. Нагомилавање патолошких ситуација вршених над особом, доводи до смањења самопоуздања личности, што посредно уништава систем животних вриједности и уопштених норми живота, те будући „монструм“ ствара сопствене норме и законе, кажњавајући обично оне који немају скоро никакве везе с његовим свијетом. Серијским убицом сматра се убица који изврши најмање 3–4 убиства с извјесним временским паузама између појединачних случајева (период хлађења – colling off), са израженом цртом садистичког иживљавања над жртвом, с психолошким а никако материјалним мотивом, и неизбјежним симболичким значајем жртве за убицу... За разлику од серијског убице, постоје различите типологије убица, и сви имају различите мотиве, као и различиту психофизичку структуру и обиљежја по којима се дефинишу. Убица, сам по себи, има најбитније обиљежје које га раздваја од других убица, то је његов мотив.<sup>8</sup>

Како је већина убистава почињена од оних које жртва познаје, фокус истраге је увијек усмјерен према најближим односима жртве<sup>9</sup>. Ово је увијек најуспјешнија стратегија рјешавања свих случајева убистава. Међутим, већина серијских убистава не укључује консензуални однос убице и жртве. У већини случајева серијско убиство укључује непознате особе између којих не постоји неки видљив међусобан однос. Како у истрази недостаје нека очигледна повезаност између преступника и жртве, потребно је одредити мотивацију која стоји иза убиства. Мјеста злочина серијских убистава могу бити бизарна и својим особеностима замаглити одређивање мотивације. Понашање серијског убице на мјесту злочина може еволуирати, мијењати се из убиства у убиство, те указивати на различите интеракције и однос преступника и жртве. Веома је тешко одредити једну мотивацију када постоји више преступника укључених у серијско убиство. У вези са тим потребно је констатовати слиједеће: изнимно је тешко одредити мотив код серијског убиства, серијски убица може имати више од једног мотива кроз серију убистава, мотиви серијског убице могу еволуирати и кроз једно убиство и кроз серију њих, класификација мотивације треба бити ограничена на опсервацију понашања на мјесту догађаја, кад се мотив и одреди, он није увијек од

<sup>8</sup> [http://www.fbi.gov/publications/serial\\_murder.htm#five](http://www.fbi.gov/publications/serial_murder.htm#five)

<sup>9</sup> Интеракцијска димензија односа жртве и нападача са криминолошко-виктимолошког становишта сасвим је релевантна за будућност и квалитет истраге, што се у овим случајевима ипак мора и другачије анализирати.

користи приликом проналаска серијског убице, не треба изједначавати мотив серијског убице са тежином озљеда жртве, неовисно о мотивима, серијски убица убија јер тако жели; изнимка се овдје односи на неколицину њих који пате од тешког поремећаја личности, често се губи вријеме на одређивање мотива (које успорава истрагу и одводи је у погрешном правцу), умјесто фокусирања на откривање починитеља.

Најчешћи мотивациони фактори код серијских убица јесу:

- *бијес* – врста мотивације гдје преступник исказује непријатељство према одређеној скупини становнишва или друштву у цјелини;
- *„criminal enterprise“* (криминално подузетништво) – мотивација гдје преступник има користи у погледу статуса или има материјалну компензацију за почињено убиство, а гдје се све веже уз дроге, банде или организовани криминал;
- *финансијска добит* – преступник има материјалну добит од убијања. Примјер оваквих убистава су „црна удовица“ убиства (black widow), убиства приликом лјачке или вишеструка убиства ради осигурања и финансијских превара;
- *идеологија* – да би се реализирали циљеви и идеје појединца или групе. Примјер, терористичке скупине или појединци који нападају одређену скупину на расном, полном или етничком нивоу;
- *моћ-узбуђење* – преступник се осјећа оснажено и моћно и/или узбуђено приликом убијања жртава;
- *психоза* – стање када преступник болује од менталног поремећаја и убија због тог поремећаја. Ово може укључити звучне или визуелне халуцинације, параноидне, грандиозне или бизарне илузије
- *сексуална мотивација* – сексуалне потребе/жеље преступника. Може и не мора нужно бити истакнут сексуални контакт убице и жртве на мјесту злочина.

## ФЕНОМЕН СЕРИЈСКОГ УБИЦЕ

Проучавање феномена серијског убиства потребно је започети свеобухватном анализом учиниоца овог кривичног дјела, али прије свега свирепог, нељудског и надасве животињског чина. Убицу овог профила можемо посматрати из различитих углова, али срж проблема најприје ћемо потражити у његовом одрастању, посљедицама које носи из тог периода, посљедицама чији резултати су видљиви тек кад више помоћи нема.

Готово је немогуће препознати серијског убицу<sup>10</sup>. Већина су прилично нормалне особе у свакодневном животу и заправо само неколицина одудара својим понашањем од друштва. Многи су рекли да лако заварају околину, посебно психијатре, којима обично кажу оно што ови желе чути. Не постоји сигуран начин на који би се одредио потенцијални манијакални убица. Међутим, проучавањем ранијих случајева може се саставити попис главних особина по којима су серијска убиства слична, а који може бити од користи у наредним случајевима. ФБИ има своју листу која није доступна, а према мишљењу Evana Sycamniasa, ово су главне особине серијских убица:

- социјална повученост,
- абнормална овисност о мајци или нагрижен однос с родитељима,
- хипохондрија или неки други вид понашања који тражи пажњу, што укључује начин одијевања,
- обманут ум, умишљена величина,
- депресија,
- осјећај празнине у вези с будућношћу,
- преосјетљивост на критику,
- осјећај да се према њему неадекватно поступало и да су малтретирани,
- родитељско подруживање њиховој неспособности да буду комплентни (Хичкоков ,Психо' синдром),
- поремећај у промјени расположења,
- генерално су неуспјешни у покушајима да успију.

Ово су генералне ставке и не значи да је свако ко има већину ових особина потенцијални серијски убица, већ ово може послужити као полазна тачка анализе. Као што је Фројд једном рекао, дијете би, да има моћ, уништило свијет. Серијски убица није имао могућност да се развије у нормалну одраслу особу. Умјесто тога, фантазија преузима мјесто реалности, а то се увијек заснива на постизању моћи. Многе серијске убице не би постале то шта јесу да се према њима владало боље и са више пажње. С друге стране, не постоје конкретни докази који би поткријепили ову тврдњу. Већина закључака о серијским убицама

---

<sup>10</sup> Земље са највећим бројем серијских убица: САД – 171 (26), Велика Британија – 45 (4), Аустралија – 15 (3), Француска, Нјемачка – 15, Јапан – 11, Русија, Канада – 10, Индија – 5 (2), Пољска, Шпанија, Мексико, Италија – 5, Бразил, Кина – 4 (у загради је број неоткривних убица).

јесу само шпекулације изречене на основу опсервације и испитивања субјеката.

Александар Пичушкин<sup>11</sup> један је од највећих серијских убица не само у Русији него и у свијету. Карактеришу га црте заједничке с осталим убицама овог типа. Пичушкин је у дјетињству био изузетно послушно, тихо, мирно и повучено дијете које је отац алкохоличар напустио још док је било беба, мајка га је такође напустила, те Пичушкин остаје на чувању код дједа, који је такође алкохоличар. Примимјетна фалинка у његовом говору већ је наговјештавала дјечаков поремећај у одрастању, исто као и каснија незаинтересованост за било шта. Пичушкин је имао разне мотиве и поводе за убиства, али сви су се сводили на исто, рекао је Пичушкин из кавеза у судници: „*Прво убиство је као прва љубав. Никада га не заборавите.*” Осјећај моћи који би осјетио сваки пут кад би убио, давао би Пичушкину снагу, вољу, жељу и потребу за даљим убијањем.

Артур Шоукрос<sup>12</sup> такође је имао несређено дјетињство: препуштен сам себи, одрастао је на улици, као седмогодишњак ступао у сексуалне односе са сестрама, као малишан силован, касније силован и у затвору. У разговору са психијатрима причао би приче у које је само он вјеровао, које су му давале осјећај задовољства. Тврдио је како је био снајпериста те да се истицао храброшћу и прецизношћу, а све је било предмет његове *фантазије, умишљања*. Силовао је и убио осмогодишњу дјевојчицу као и једанаестогодишњег дјечака, али и многе локалне проститутке.

Алберто Де Салва, дијете алкохоличара, силеџије, насилника, нерадника и лопуже, у дјетињству потпуна супротност свога оца – смирен, повучен, тих, послушан, као и добар ђак, са једном урођеном „фалинком“: већ у шестој години његов ненормално развијен полни орган сврставао га је у феномене, те његов отац умјесто да потражи савјет љекара, одличује да уновчи синовљев дар, па изнајмљује сина хомосексуалцима. Већ са дванаест година бавио се и крађама и све то сматрао само обављањем посла. Био је примјеран војник, с неутољивом сексуалном глађу, говорећи друговима: „*често ме не може задовољити ни пет сексуалних односа дневно*“. Био је силоватељ који би последице силовања убијао своје жртве. Поред приморавања на сексуални чин, неке жртве је успијевао да убиједи да му се саме предају.

### Психопатија и серијске убице<sup>13</sup>

Утврђено је да не постоји тачно одређен профил серијског убице.

<sup>11</sup> Највеће серијске убице бр. 5, стр. 3, DUOL PRESS, Београд

<sup>12</sup> Највеће серијске убице бр. 5, стр. 16, DUOL PRESS, Београд

<sup>13</sup> [http://www.fbi.gov/publications/serial\\_murder.htm#four](http://www.fbi.gov/publications/serial_murder.htm#four)

Ове убице се разликују на бројне начине, укључујући мотивацију и понашање на мјесту злочина. Сматра се да постоје карактеристике заједничке свим серијским убицама: потреба за сензацијом, недостатак способности за осјећање кајања и сажаљења, импулсивност, потреба за контролом, предаторско понашање. Ове су особине дио психопатског поремећаја личности.<sup>14</sup>

Др Наре и сарадници развили су методу одређивања социјално девијантних понашања и особина, које се могу сврстати у 4 групе:

- *интерперсоналне* – нефомалност, површан шарм, самовеличање (надобудност), манипулативност
- *афективне* – недостатак сажаљења и кајања, плиткост, недостатак емпатије, неспособност да се преузме одговорност,
- *животни стил* – стимулативно понашање, импулсивност, неодговорност, паразитизам, нереални животни циљеви
- *антисоцијалне* – недруштвеност, проблематично понашање у дјетињству, малољетничка делинквенција, опозив условног отпуста, криминална разноврсност.

Комбинација ових особина указује на психопатију која се може манифестовати на различите начине код различитих појединаца. Потребно је нагласити да нису сви насилни преступници психопате, а нису ни све психопате насилни преступници. Уколико су насилни преступници психопатични, способни су за напад, силовање и убиство, не оптерећујући се размишљањем о правним, моралним и друштвеним посљедицама. На овај начин они могу радити што желе и када желе. Однос психопатије са серијским убицама је од посебног интереса. Све психопате не постају серијске убице, али све серијске убице посједују значајан број особина које их сврставају у психопате. Психопате које почине серијско убиство не цијене вриједност људског живота и у екстремно су безосјећајном односу са својом жртвом. Ово је евидентно код сексуално мотивисаних серијских убица који континуирано прате, нападају и усмрћују без имало осјећаја сажаљења. Психопатија, ипак, не објашњава мотивацију серијског убице. Схватање психопатије је од изнимне важности у вријеме истраге, као и хапшења. Мјеста злочина код серијских убица знатно се разликују од мјеста злочина осталих преступника. Психопате нису осјетљиве на алтруистичке теме испитивања, као нпр. осјећај за жртву или сажаљење/кајање за почињено дјело. Постоје неке особине које

<sup>14</sup> **Психопатија** је поремећај личности који је изражен код људи који користе шарм, манипулацију, застрашивање и понекад насиље да би контролисали друге, а све за задовољење властитих себичних потреба.

су наглашене код већине, као што је: нарцизам, себичност, таштина, наглашена интелигенција, способност избјегавања откривања/хапшења.

## Објективни и субјективни фактори серијског убице

**Субјективни фактори** везани су за личност, серијског убицу, за све оне узрочнике који су личност обиљежили и начинили таквом. Из претходног текста можемо уочити да се ради о поремећају личности, о болесно изграђеној личности на чије формирање су утицали или чак нису чинили ништа како би таква јединка постала здравим човјеком, а то су родитељи, породица, сусједи, школа, друштво...

Субјективни фактори видљиви и наслућени у дјетињству касније се појављују као одраз у огледалу, огледало у које гледа немилосрдни гладни убица.

**Објективни фактори** указују на жртву, као и на слијед догађаја који представљају окидач у испољавању субјективног фактора те резултира разнобојним реализацијама убициних патолошких идеја. Поставља се питање што се налази у главама таквих људи који у кратком временском раздобљу успију побити толико људи. Многи су већ покушали разоткрити шифру зла која их наводи на такву људску бруталност. Таква категорија људских убица, криминалних психопата, има стално искључене осјећаје. Хладнокрвни су и захваћени болесним лудилом. Мисли се да серијске убице нису душевни инвалиди или душевно заостали људи и како немају над просјечни сексуални нагон. Често су то нормални, неопажени људи без мотива, и кад убијају онда убијају из убилачке воље што постаје аутоматски дио њиховог понашања. Они функционишу као људска бића, али то у ствари нису. Још од средине 19. вијека, психијатри покушавају насиље довести у везу с аномалијама мозга. Мора постојати разлог зашто ти људи почињу убијати. Многи се рађају као индивидуе код којих се хемијски састав у мозгу промијени. Готово, како наводи Хелен Морисон<sup>15</sup>, у 100%, или 99,9% случајева су то мушкарци. Дакле, у питању је комбинација хромозома x и y. Категорично се одбацује као узрок убијања одгој и социјализација, доживљај траума у дјетињству, утицаји околине.

Морисон јасно формулише „како је судбина већ у тренутку оплодње дефинисана.“ Иако, како видимо, нема баш сигурних дефиниција таквих психичких или хормоналних сметњи, једно је јасно: *Серијски убица убија у навали бијеса сваког на свом убилачком путу, а разлог отказивања свих кочница и сваког разумног осјећаја се не може до даљњег препознати. И*

---

<sup>15</sup> Helen Louise Morrison, Форензичка психијатрија

за самог серијског убицу је, након нестанка симптома лудила, његово понашање неразумљиво. Највјероватније се ту ради о дугогодишњим накупљеним агресијама које се више не могу држати под контролом.

У сваком случају, било да се ради о убици појединцу, серијском убици, или чак масовном убици, жртве умиру у тренутку када преступник губи контролу над својим животом и поступцима.

Субјективни фактор убиства везан је за саму личност која је починила кривично дјело убиства, за њено унутрашње стање, трајно или тренутно изазвано реакцијом жртве.<sup>16</sup> Убиство у судскомедицинском смислу јесте свјесно и намјерно лишење туђег живота, што значи да је за појам убиства неопходно да код извршиоца при извршењу дјела постоји: свјесност (*constientia*) о природи и значају тога дјела, и намјера (*долус*).

Подхомицидогеним факторима из области убијања подразумевамо: мјесто убијања, начин убијања, вријеме (дан, мјесец, годишње доба) убијања итд. Најучесталија мјеста убијања јесу отворени простор, кућа, просто пред кућом, двориште, пут, стаза, скуп, њива, ливада, шума, гостионица, улица, парк, радња, радионица итд. Убиства у гостионицама и крчмама имају особен значај зато што само мјесто убијања указује на мотиве и узроке убиства, у којима алкохол има доминантну улогу како код убијених тако и код убица. Кретање убиства може се разматрати у више временских интервала, у току дана, у току једне недеље, у току мјесеци, годишњих доба, као и извјесног броја година. Убиства се дешавају током цијеле године, бројнија су у топлим годишњим мјесецима, што чини максимум учестаности убијања за тај период, на супрот минимума учестаности убијања који одговара зимском периоду.

Начин и средство убијања дијелом су подложни локалним и временским навикама. Међу смртним убилачким повредама најбројније су механичке, нанесене оштрим механичким оруђима (нож), затим тупим механичким оруђима (колац, ушице сјекире итд.), па повреде из ватреног оружја (пиштољ, револвер, пушка, "кратеж"). Једно од доминантних средстава у хомицидогенитету јесте нож и ножу слична оруђа. Малобројнија су убиства насилним механичким гушењем (суфокацијом или странгулацијом). Остали начини убијања физичким, хемијским и другим средствима знатно су малобројнији. Хомицидогене особине убијених и убица карактеришу негативна својства из интелектуалне, етичке (моралне) и емотивне (емоционалне) области психе, с том разликом што су код афективних убица емотивне особине јако изражене, док су остале особине, интелектуално-етичке, у границама таквих особина као и код других особа.

---

<sup>16</sup> <http://piksla.com/medicina/poremecaji-licnosi!/?wap2>

Соматички хомицидогени фактори на страни убијених јесу мушки пол, односно међу убијеним мушкост је један од фактора који доприноси убијању. Процент убијених жена је знатно мањи. Убиство је типично мушка реакција, с обзиром на околности да је у укупном становништву однос мушкараца и жена 105 : 100. Разлози овоме леже, поред конституционалних и социјалних фактора, и у већем интензитету животне борбе мушкараца, као и већој злоупотреби од стране особа мушког пола алкохола, као једног од најхомицидогенијих фактора. Што се тиче међусобног односа жртве и убице, најбројнији је однос мушко – мушко.

Соматички хомицидогени фактори на страни убица такође су мушки. Највећи број убица и убијених су мушког пола. Међусобно, мушки најчешће долазе у сукоб, па је и бројност убистава међу мушким особама највећа. Убиства у којима је убица женска особа, у односу на мушку особу су знатно малобројнија. Убиства између мушке и женске особе, односно између особа у брачној заједници углавном су афективно-сексуална, али исто тако и утилитарно-сексуална.

Старосна структура – животно доба, односно доба максималног хомицидогенитета лежи у доби зрелог човјека. Најбројнији убијени а исто тако и убице налазе се међу особама из треће деценије. Испитивање професионалне структуре (занимања) убијених и убица, односно учесталости убистава у појединим групама занимања, показује да су углавном сва занимања заступљена, али зависно од састава професионалне структуре занимања у одређеним подручјима. Међу социјалним моментима који карактеришу и једне и друге, налази се њихова нижа образованост. Упоредо са образовањем пада и број убистава. Образованост свакако чини баријеру за кривична дјела против живота и тијела. Један од најхомицидогенијих фактора јесте алкохол, и то нарочито у оним случајевима гдје постоји оскудност или недостатак ма којег другог мотива, па се намеће логичан закључак да су таква убиства искључива посљедица интоксикације алкохолом.<sup>17</sup>

## **ЗАКЉУЧАК**

Јединствено је мишљење да живот и тјелесни интегритет човјека представљају универзалну друштвену вриједност и да је то општи, планетарни интерес, те да сваки напад на живот човјека и његов интегритет нужно захтијева одговор друштва, државе, примјеном и најтежих санкција. Заштита живота и тјелесног интегритета човјека остваривана је у свим раздобљима развоја друштва, захваљујући

<sup>17</sup> <http://medicinabih.info/2008/08/07/homicidium/>



карактеру политичког система, односно степену остварене демократије, људских права и слобода, достигнутог нивоа правне државе, односно владавине закона у њој. Серијска убиства као посебно комплексна појава, предмет су изучавања многих психолога, социолога, криминолога, али су и појава која у великој мјери закупљује пажњу цјелокупне јавности. Свакодневно у штампи и медијима налазе се информације о томе како се негдје у свијету врши истрага, суди, извршава казна, или води дискусија о одговорности починитеља, његовом менталном здрављу, те – што је врло често случај – о оправданости постојања смртне казне.

Најактуелније питање које постављају и покушавају одгонетнути разни научници, али и појам који закупљује пажњу јавности јесте питање због чега човјек постаје звијер, због чега налази спас у убијању и не осјећа грижу савјести. Социолози објашњавају овај феномен кроз околности у друштву које доприносе “промјени” понашања појединца. Психолози настоје схватити шта се дешава у свијести појединца, шта је узроковало његово “промијењено” схватање добра и зла. Посматрајући статистичке анализе пораста злочина посљедњих година, чак и највећи скептици сматрају оправданим постојање социјалних установа које ће радити на превентиви и терапији патолошког понашања појединца. То искуство је нешто што би свака земља у развоју требала пажљиво размотрити и уградити у свој правни и социјални систем. Врло често правосудни систем ових земаља нема прецизно дефинисан приступ серијском убиству, што не значи да оно као такво не постоји.

Проучавањем генезе серијског убиства установљено је да су узроци његове појаве вишеструки. Психијатри истичу и органске психијатријске болести, а не само поремећаје узроковане факторима који су утицали на развој личности. Врло је тешко процијенити ментално здравље серијског убице. Посматрана са било којег аспекта, серијска убиства су комплексна, интригантна и, нажалост, још недовољно истражена појава. Серијске убице одликује различит број медицинско-психолошких дијагноза које укључују доказе о могућем генетичком поремећају, благим знацима оштећења мозга као резултата повреда или различитих психичких траума, хемијске неравнотеже настале хроничном употребом различитих супстанци, одсутности осјећаја за разликовање доброг и лошег и постојања једног “прекидача”, одговара на стимуланс и поштивања физичких или социјалних посљедица. Једна од најчуднијих страна њиховог понашања јесте несхватање казне за то понашање и однос према полицији, полицијским процедурама и полицајцима. Једном кад серијски убица започне с убијањем, он је неспособан да контролише своје понашање без обзира на околности. Ипак, специфичност серијског убиства јесте и да је период губитка контроле епизодне природе. Између

епизода присутности, осјећај за себе дозвољава криминалцу да се врати у друштво као нормална особа.

Серијска убиства као феномен људске психе, упркос доста дугој временској присутности и даље не остављају простора ширим закључцима о разлозима њиховог појављивања. Појам серијског убице другачији је због његовог тихог, уживајућег и окрутног индивидуализма којим гради свој свијет далеко од очију других, елиминишући најчешће жртву по жртву. Застрашујућа је спознаја како се убица не истиче никаквим очитим звјерским обиљежјима, већ је наизглед само обичан човјек; пријатан сусјед или угледан грађанин. Узроци који доводе до постанка гладног серијског убице веома су различити, и на сваку индивидуу дјелују другачије. Неке убице се једноставно рађају, неким је кодом рођења или самим генетским кодом прописано исто, већина је потекла из разорених породица, гдје је свакодневна породична сцена упућивала на разарање психе одређене особе и резултовала оним најгорим.

Серијски убица жели само једно, надокнадити оно што је некада недостајало, коцкицу која је недостајала вратити и спојити слику савреног замишљеног живота, којем је одувјек тежио а није га имао. Чином убиства, звјерства, чини се да разорена личност, убица, на тренутак задовољи оно шта му недостаје, и сваки пут не успијева у томе, и чини то у недоглед.

#### **ЛИТЕРАТУРА:**

- [1] Бошковић, М., Криминологија, Правни факултет, Нови Сад, 2006.
- [2] Eric W. Hickey, Серијске убице и њихове жртве, California State University, Фресно, 1988.
- [3] Гутовић, В. М., Развојна психологија – од фетуса до зрелости, Бањалука, 2005.
- [4] Helen Louise Morrison, Форензичка психијатрија
- [5] Игњатовић, Ђ, Криминологија, Досије, Београд, 2011.
- [6] Joel Norris, Серијске убице, 1988.
- [7] Крон, Л., Каинов грех – психолошка типологија убица, Београд, 1993.
- [8] Матијевић, М., Откривање имовинских кривичних дјела на основу трагова, примјеном географског профилисања и криминалистичког моделирања, Докторска дисертација, Правни факултет, Крагујевац, 2005.

- [9] Милосављевић, Б., Социјална патологија, Београд, 1986.
- [10] Modly, D., Kriminalistička metodika, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo, 1998.
- [11] Материјал Центра за форензичку психијатрију КПБ Врапче, Загреб, 1976, под називом Медицинска вјештачења у судској пракси.
- [12] Највеће серијске убице бр. 3,5 – DUOL PRESS, Београд
- [13] Радуловић, Д., Серијске убице, криминолошки и психолошки профил, Београд.
- [14] Симоновић, Б., Криминалистика, Правни факултет, Крагујевац.
- [15] Шепаровић, З., Виктимологија, Загреб – Београд, 1987.
- [16] [http://www.fbi.gov/publications/serial\\_murder.htm#five](http://www.fbi.gov/publications/serial_murder.htm#five)
- [17] [http://en.wikipedia.org/wiki/Carlton\\_Gary](http://en.wikipedia.org/wiki/Carlton_Gary)
- [18] [http://sr.wikipedia.org/sr-el/Zodijak\\_%28serijski\\_ubica](http://sr.wikipedia.org/sr-el/Zodijak_%28serijski_ubica)
- [19] <http://hr.wikipedia.org/wiki/Psihologija>
- [20] <http://studenti.rs/skripte/licnosti-osobine-licnosti-i-njihovo-merenje/>
- [21] <http://humanologija.org/topic/12>
- [22] <http://www.scribd.com/doc/28725905/Klini%C4%8Dka-psihologija>

**SERIAL MURDER**  
**criminology - criminalistics phenomen (I)**

*Mile Matijevic, PHD,*

International Asociacion criminalistics, Banja Luka  
Stanislava Kovč, lawyer

**Summary:** Murders have been the source of special interest, fear and other consequences to the broadest layers of the public since many many years ago. The authorities are given a special obligation to resolve murder cases, by using all available methods of investigation, in order efficiently detect murderers and punish them accordingly.

However, in recent times, besides of, let us say, traditional individual murders, and maybe even multiple murders in the short time span, there are new forms -phenomena in the form of so-called serial killing. Through the eyes of criminology, and criminalistics, these murders are mysteriously interesting, and above all socially dangerous and unacceptable. In many cases, murderers do not give any sign - an indication that they might be/ become the worst perpetrators of such crimes. In some cases authorities stay puzzled with number of victims, particular explanation of causes, motives or methods used.

For the purpose of illuminating this contemporary phenomenon of violent crimes in scientific area of murder, this paper provides basic information about the "evil of modern times." In this paper, serial killings are viewed from criminological and etiological stance. This work will serve as a basis for further work in broader exploration of particular phenomenon. At the same time, one of the main goals of this paper is to warn general public, and professionals, about rising number of such crimes.

Therefore, it is important to get information, to get knowledge about some aspects of serial murders, to exchange stats and facts, especially etiological characteristics of serial murder. In order to prevent and eliminate possible causes of such crimes, which is certainly possible, sharing good methods and praxis is crucial.

**Key word:** murder, serial murder, mass murder, serial murders factors, causes, motives, victims, prevention, detection

## ТЕШКА КРАЂА КАО НАЈЧЕШЋЕ ИЗВРШЕЊЕ КРИВИЧНИХ ДЈЕЛА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

*Мр Зоран Шарчевић*

e-mail sarcevic\_zoran@yahoo.com

МУП РС, ЦЈБ Бијељина, ПС Угљевик

**Апстракт:** Данас је општеприхваћено схватање да cjеловит приступ сузбијању криминалитета подразумеијева и његово предвиђање и прогнозу (криминолошка и криминалистичка прогностика) дешавања кривичних дјела. Међутим, много је фактора који утичу на област криминалитета уопште, од географског положаја РС, преко њене политичке и економске стабилности. У овом раду нећемо се бавити уопштено факторима који утичу на стање безбједности у РС, него ћемо се још једном укратко осврнути на кривично дјело крађе односно тешке крађе, које је и најчешће кривично дјело. Од укупног броја извршених кривичних дјела у РС, ова кривична дјела имају заступљеност од чак 60%, што представља веома велики број кривичних дјела. Начини и средства извршења су различита и углавном су заступљени сви облици кривичног дјела тешке крађе.

**Кључне ријечи:** *кривично дјело, крађа, тешка крађа, имовина, спречавање*

### УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Тешка крађа у нашем, али и у страним кривичноправним системима, сврстана је у групу кривичних дјела против имовине. Њен заштитни објекат јесте имовина која се одређује као свеукупност имовинских добара, имовинских интереса и имовинских права која припадају неком физичком или правном лицу.

Тешку крађу карактерише још једно обиљежје својствено већини дјела из ове групе – намјера прибављања противправне имовинске користи за себе или другог. Она је тијесно повезана са објектима ових дјела. То су предмети који имају материјалну вриједност, тако да се њиховим одузимањем или присвајањем остварује нека корист као што је њихово коришћење, продаја, изнајмљивање другом уз надокнаду и др. Ову намјеру не треба изједначавати са користољубљем, које као мотив понашања одражава склоност ка богаћењу, похлепу за новцем,

коришћење сваке ситуације да се до њега дође, итд. Намјера остваривања противправне имовинске користи може бити праћена и користољубљем, али то није увијек нужно.

Када је у питању тешка крађа, ријеч је о кривичном дјелу велике друштвене опасности, а статистике документују не само знатан пораст њиховог броја, већ и њихове опасности у смислу све бескрупулознијих начина и средстава извршења.

## **ПОЈАМ ТЕШКЕ КРАЂЕ**

Тешка крађа је посебно кривично дјело и испољава се у више разних облика у кривичноправном смислу:

- Обијањем или проваљивањем или другим савлађивањем већих препрека да се дође до ствари из затворених зграда, соба, каса, ормара, благајни или других затворених простора,
- На нарочито опасан или нарочито дрзак начин,
- Од стране лица које је при себи имало било какво оружје или опасно средство ради напада или одбране,
- Од стране више лица која су се удружила ради вршења крађа,
- Искоришћавањем стања проузрокованог пожаром, поплавом, земљотресом или сличном несрећом,
- Искоришћавање немоћи или другог тешког стања неког лица.

Ако вриједност украдене ствари прелази 10.000 КМ, односно 50.000 КМ, такво кривично дјело је тешка крађа.

Биће кривичног дјела тешке крађе чини крађа (одузимање туђе покретне ствари у намјери да се себи или другоме прибави противправна имовинска корист), али на нарочито опасан и дрзак начин.

Од свих облика тешких крађа, са криминалистичког аспекта најинтересантнији су они облици који се врше обијањем и проваљивањем затворених простора и који се у криминалистичкој терминологији називају тешким крађама. Између појмова обијање и проваљивање постоји разлика у њиховом садржају, мада се у пракси без основа поистовјећују. У теорији су присутна схватања која одређују садржај ових појмова и која се међусобно разликују.

Обијање подразумијева продирање у затворени простор савлађивањем препрека помоћу механичке силе. Механичка сила мора бити усмјерена на савлађивање препреке њеним уклањањем, оштећењем

### *Тешка крађа као најчешће извршење кривичних дјела у Републици Српској*

или довођењем у такво стање да не може више служити својој намјени заштите од улажења у затворени простор.

Проваљивање значи улажење у затворени простор на неовлашћен начин без насилног дјеловања на препреку, што значи да се може вршити дјеловањем на препреку, али не насилно. Понекад овакво дјеловање на препреку може бити исто као и код овлашћеног дјеловања, само се разликује по томе што оно мора бити неовлашћено. На примјер, код овлашћеног дјеловања овлашћено лице откључава браву кључем који посједује, док се у случају проваљивања та препрека савлађује употребом кључа који је украден, накнадно направљен или прибављен на преваран начин, али ни у једном случају нема примјене механичке силе на препреку.

Објект напада код кривичног дјела тешке крађе јесу затворене просторије, односно уопште затворен простор. Најчешће се обијају или проваљују: станови, куће, викендице, возила, трговинске радње, угоститељски објекти, складишта, магацини, апотеке, банке, поште и друге финансијске институције, бензинске пумпе и сл. У склопу вршења тешких крађа појављују се специфични облици обијања и проваљивања каса, челичних ормара, писаћих столова, плакара и канцеларијских ормара.

Ови објекти се нападају без обзира на то о ком облику својине се ради. У ранијем периоду, када су објекти напада били банке, бензинске пумпе, робне куће, апотеке и касе, увијек се радило о друштвеној својини, а ови објекти се и данас нападају, без обзира на то да ли су у друштвеној, државној, приватној или мјешовитој својини. Два су основна критеријума која учиниоци тешких крађа узимају у обзир приликом планирања њиховог извршења:

- да су сигурни да ће у објекту пронаћи новац, хартије од вриједности, злато или неке друге вриједне предмете и
- да објект није тако физичко-технички заштићен да се не би могла реализовати криминална дјелатност, односно, да је велики ризик да буду откривени и брзо ухваћени.

Тешке крађе су се вршиле у различитом обиму и интензитету, у зависности од објекта напада, односно реалне процјене вриједности противправне имовинске користи коју ће одузети из објекта, што је у узрочној вези са промјенама у друштвено-економском и политичком систему земље. Станови и куће се обијају, с тим што учиниоци, нарочито професионалци, ништа не препуштају случају. Претходно се на погодан начин (огласи у штампи, комшије, пријатељске везе, дјеца, осматрање,

праћење) провјери да ли се у стану или кући налази новац или неке друге вриједности у већем износу, па потом утврђује вријеме када се нико не налази у кући, обијају или проваљују и одузимају и присвајају вриједне ствари. Учиниоци тешких крађа своје методе стално усавршавају и прилагођавају, с циљем успјешног савлађивања разних видова техничке заштите станова. Неријетко се више лица удружује ради извршења кривичног дјела тешке крађе.

## РАЗГРАНИЧЕЊЕ ПОЈМА ТЕШКЕ КРАЂЕ ОД ДРУГИХ СЛИЧНИХ ДЈЕЛА

У свакодневној комуникацији, у штампи и медијима често се мијешају појмови крађа, тешка крађа, разбојништво и др., али у кривичном праву постоји јасна разлика између ових кривичних дјела.

Кривично дјело крађе састоји се у одузимању туђе покретне ствари у намјери да се њеним присвајањем прибави, себи или другом, противправна имовинска корист. Радња извршења састоји се у одузимању, а ствар мора бити туђа покретна имовина и мора постојати намјера да се њеним присвајањем прибавља противправна имовинска корист. У Кривичном закону предвиђен је и посебан облик крађе, који ће постојати ако вриједност украдене ствари не прелази износ од 200 КМ, а учинилац је ишао за тим да прибави малу имовинску корист, што у односу на претходни Кривични законик одговара кривичном дјелу ситне крађе.

Кривично дјело тешке крађе може се извршити на више начина, а у односу на вриједност украдене ствари, постојаће ако она прелази 10.000 КМ, односно, тежи облик овог дјела ће постојати ако вриједност украдених ствари прелази износ од 50.000 КМ. За разлику од крађе, тешка крађа се увијек врши с умишљајем и, самим тим, има већи степен кривице од крађе.

Кривично дјело крађе врше пригодни и професионални учиниоци. Пригодни учиниоци крађу врше само у одређеним приликама, јер крађу не врше стално и она није стални извор њихових прихода, мада увијек постоји могућност да пригодни учиниоци временом постану професионалци. Професионални учиниоци (крадљивци по занимању), како им само име каже, ова кривична дјела врше као своје занимање, чиме углавном и остварују изворе прихода од којих живе. Професионални извршиоци најчешће врше џепне и тешке крађе.

Према законској инкриминацији, садржај кривичног дјела разбојништва састоји се у одузимању туђе покретне ствари употребом силе против неког лица или пријетњом да ће се непосредно напасти на



### *Тешка крађа као најчешће извршење кривичних дјела у Републици Српској*

живот или тијело, у намјери да се њеним присвајањем себи или другом прибави противправна имовинска корист.

Код кривичног дјела разбојништва сила се примјењује према лицу од кога се ствар одузима, али у одређеним криминалистичкотактичким ситуацијама сила може бити примијењена и према неком другом лицу, нпр. оном које спречава да учинилац од оштећеног одузме ствар.

У пракси нису ријетки случајеви да се сила примијени истовремено и према одузетој ствари и према лицу, те се поставља питање како квалификовати такве случајеве, нарочито када је тешко разграничити према коме (чему) је сила била приоритетно примијењена. Нису ријетки случајеви да је ствар одузета на начин којим је истргнута из руку или откинута са тијела оштећеног (одузимање ташне, торбе, несесера из руку или кидање златног накита са тијела оштећеног), у ком случају је фактички сила била употријебљена према ствари с циљем прекидања физичке везе између ствари и њеног притежаоца.

У Кривичном законнику садржан је један облик крађе, а то је разбојничка крађа. Кривично дјело се квалификује као разбојничка крађа када је извршилац крађе затечен на дјелу, па, у намјери да украдену ствар задржи, употрежи силу против неког лица или пријетњу да ће непосредно напасти на његов живот или тијело.

## **ДЈЕЛО ТЕШКЕ КРАЂЕ У КРИВИЧНИМ ЗАКОНИМА**

Кад је ријеч о правној регулативи у **Републици Српској**, Кривични закон Републике Српске из 2003. године, за ово кривично дјело против имовине, у члану 232. одређује:

(1) Ако је крађа извршена:

- обијањем или проваљивањем или другим савлађивањем већих препрека да се дође до ствари из затворених зграда, соба, каса, ормара, благајни или других затворених простора,
- на нарочито опасан или нарочито дрзак начин,
- од стране лица које је при себи имало какво оружје или опасно средство ради напада или одбране,
- од стране више лица која су се удружила за вршење крађа,
- искоришћавањем стања проузрокованих пожаром, поплавом, земљотресом или сличном несрећом,

- искоришћавањем немоћи или другог тешког стања неког лица, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година.

(2) Ако вриједност украдене ствари прелази износ од 10.000 КМ, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година.

(3) Ако је украдена ствар од посебног историјског, научног или културног значаја, или вриједност украдене ствари прелази износ од 50.000 КМ, учинилац ће се казнити затвором од три до петнаест година.<sup>1</sup>

Кривично дјело тешке крађе није правно регулисано у Кривичном закону Босне и Херцеговине, већ је регулатива препуштена ентитетским законима. У Кривичном закону **Федерације БиХ** из 2003. године, чланом 274. прописано је:

(1) Казном затвора од шест мјесеци до пет година казнит ће се ко почини крађу (члан 273. став 1):

1. обијањем, проваљивањем или другим савладавањем већих препрека да дође до ствари из затворених зграда, соба, благајна, ормара или других затворених просторија;
2. на нарочито опасан и дрзак начин;
3. искориштавањем стања насталог пожаром, поплавом, потресом или другом несрећом;
4. искориштавањем беспомоћности или другог нарочито тешког стања друге особе.

(2) Казном из става 1. овог члана казнит ће се учинитељ дјела крађе (члан 273. став 1):

1. ако је украдена ствар велике вриједности, а учинитељ је поступао с циљем присвајања ствари такве вриједности;
2. ако украдена ствар служи у вјерске сврхе или је ствар украдена из вјерске или друге зграде или просторије која служи за вјерске обреде;
3. ако је украдено културно добро или ствар од особитог научног, умјетничког, повијесног или техничког значења или се налази у јавној збирци, заштићеној приватној збирци или је изложена за јавност.

(3) Казном затвора од једне до осам година казнит ће се ко почини

---

<sup>1</sup> Кривични закон Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број 49, Бања Лука, 2003, стр. 29.

*Тешка крађа као најчешће извршење кривичних дјела у Републици Српској*

крађу (члан 273. став 1) у саставу скупине или ако је при себи имао какво оружје или опасно оруђе ради извршења дјела.<sup>2</sup>

Кривични закон **Републике Србије** из 2005. године, у члану 204, за дјело тешке крађе одређује:

(1) Учинилац дела крађе (члан 203) казниће се затвором од једне до осам година, ако је крађа извршена:

- 1) обијањем или проваљивањем затворених зграда, соба, касе, ормана или других затворених простора или другим савлађивањем већих препрека;
- 2) од стране више лица;
- 3) на нарочито опасан или нарочито дрзак начин;
- 4) од стране лица које је при себи имало какво оружје или опасно оруђе ради напада или одбране;
- 5) за време пожара, поплаве, земљотреса или другог удеса;
- 6) искоришћавањем беспомоћности или другог тешког стања неког лица.

(2) Казном из става 1. овог члана казниће се и учинилац дела крађе ако вредност украдених ствари прелази износ од четиристопедесет хиљада динара или украдена ствар представља културно или природно добро.

(3) Ако вредност украдених ствари прелази износ од милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од две до десет година.<sup>3</sup>

У Казненом закону **Републике Хрватске** из 1997. године, за кривично дјело тешке крађе, у члану 217. стоји:

(1) Казном затвора од шест мјесеци до пет година казнит ће се тко почини крађу (чланак 216. ставак 1):

1. обијањем, проваљивањем или другим савладавањем већих препрека,
2. на особито опасан и дрзак начин,

---

<sup>2</sup> Кривични закон Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 36/03, 2003.

<sup>3</sup> Кривични закон Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 85/05, 2005.

3. искориштавањем стања проузроченог пожаром, поплавом, потресом или другом несрећом,
4. искориштавањем беспомоћности или другог особито тешког стања друге особе.

(2) Казном из ставка 1. овога чланка казнит ће се починитељ казног дјела крађе (чланак 216. ставак 1):

1. ако је украдена ствар велике вриједности и починитељ је поступао с циљем присвајања ствари такве вриједности,
2. ако украдена ствар служи у вјерске сврхе или је ствар украдена из цркве или друге зграде или просторије која служи за вјерске обреде,
3. ако је украдено културно добро или ствар од знанственог, умјетничког, повијесног или техничког значења, или се налази у јавној збирци, заштићеној приватној збирци или је изложена за јавност.

(3) Казном затвора од једне до осам година казнит ће се тко почини крађу (чланак 216. ставак 1) у саставу групе или ако је при себи имао какво оружје или опасно оруђе ради напада или обране.<sup>4</sup>

## **НАЧИНИ И СРЕДСТВА ИЗВРШЕЊА ТЕШКИХ КРАЂА**

Учиница, сам или у групи, планира извршење тешке крађе, нарочито ако се ради о неком важнијем објекту, који је на виднијем мјесту и којем није једноставно прићи и савладати препреку, водећи при том рачуна о свим елементима безбједног изласка из њега, као и да се непримијетно напусти лице мјеста. Намјера учиниоца у планирању и реализацији сваког кривичног дјела тешке крађе јесте присвајање одређених вриједних ствари, углавном за себе, а рјеђе и за неко друго лице.

Многобројни су и разноврсни начини извршења тешких крађа путем обијања и проваљивања (провалне крађе). Полазећи од утврђене битне разлике између садржаја појмова обијања и проваљивања, можемо рећи да се у пракси најчешће јављају слиједећи облици провалних крађа које се врше обијањем: а) разваљивањем врата физичком снагом или приручним алатом; б) ломљењем цилиндричних уложака на бравама; в) резањем или одваљивањем катанца или реза на вратима; г) резањем или савијањем заштитних решетки на прозорима, балконима и излозима; д) разваљивањем прозора физичком снагом или приручним

<sup>4</sup> Казнени закон Републике Хрватске, Народне новине, бр. 110/97, 1997.

### *Тешка крађа као најчешће извршење кривичних дјела у Републици Српској*

алатом; ђ) разваљивањем каса и челичних ормара, плакара и фиока разним приручним алатом; е) разваљивањем разних металних, дрвених или пластичних препрека на појединим објектима, употребом физичке снаге или одговарајућим алатом.

Као облик вршења тешких крађа може се појавити и рушење појединих зидова објеката разним минско-експлозивним направама, или њихово пробијање разним оруђима, што може бити извршено у ријетким ситуацијама када постоје објективне околности које омогућавају овакав начин извршења, без већег тренутног утицаја на откривање тешке крађе и њеног учиниоца.

Проваљивање, као начин савлађивања препрека за улазак у затворени простор ради одузимања и присвајања туђе имовине и намјере прибављања противправне имовинске користи, у пракси се испољава најчешће у слиједећим облицима:

- откључавањем врата на разним објектима кључем, било оригиналним или направљеним, под условом да се то неовлашћено ради;
- откључавањем катанца на вратима на исти начин;
- откључавањем брава на вратима и катанца помоћу специјално направљеног алата за ту намјену, као што су „чешаљ“, „криве игле“, односно „чвање“;
- прокопавањем тунела испод препреке;
- увлачењем у затворене просторије кроз шахтове, димњаке од камина или широке цијеви за вентилацију;
- откључавањем каса, челичних ормара, плакара и фиока оригиналним или другим кључем, односно специјалним направама за ту намјену;
- улажењем у затворени простор прескакањем високе ограде или преко балкона и прозора, коришћењем лествица или канапа.<sup>5</sup>

Провалну крађу могуће је извршити комбинацијом више начина у оквиру обијања и проваљивања, а могуће је улазак у затворени простор обезбиједити од обијања (разваљивањем врата, ломљењем стакла на прозору и сл., а унутар објекта извршити проваљивање касе или челичног ормара отварањем оригиналним кључем, дакле без примјене механичке силе).

---

<sup>5</sup> В. Водинелић, Криминалистика, Просвета, Београд, 1970, стр. 385–399.

Провалне крађе врши пригодни и професионални учинилац, мада озбиљније и теже облике најчешће врше професионалци – групно и организовано. У савлађивању препрека ради улажења у затворене просторије, било обијањем или проваљивањем, учиниоци користе разноврсна средства и алат који се иначе употребљава у разним дјелатностима (домаћинству, занатству, пољопривреди, индустријској производњи и др.). Према сазнањима у склопу савремене праксе, средства извршења могу се класификовати у слиједеће групе: сјечиво, које може бити једногубо (нож, сјекира) и двогубо (клијешта, маказе); разне тестере; бушилице и бургије разних врста; брусилице; алат за стругање (разне турпије); алат за копање (ашов, крамп, лопата); тупа оруђа (чекић, маљ); оштри алат (полуга, пајсер, пробојац, длијето, шрафцигер); специјалне направе („ломилица“, „чешаљ“, „криве игле“); одговарајући алат (клијешта, окасти и виљушкасти кључеви); „прасања нога“, електрични и аутогени апарати за заваривање; <sup>6</sup>експлозив.

Учиниоци користе различите типове оруђа и алата за извршење кривичног дјела. Док једни употребљавају увјек исту врсту оруђа или алата, који не мијењају све док имају успеха, дотле други учиниоци свако ново дјело врше новим оруђем или алатом.

У пракси чак постоје учиниоци који са собом не носе никакво оруђе или алат већ за извршење кривичног дјела користе оруђа или алат који су пронашли на мјесту извршења кривичног дјела. Међутим, много су рјеђи случајеви када учинилац не носи са собом оруђе или одговарајући алат, нарочито у оним случајевима када је планирао извршење кривичног дјела тешке крађе, било обијањем или проваљивањем. Најчешћи случај када учинилац не носи са собом оруђе или алат јесте у оним ситуацијама када није планирао извршење провалне крађе, већ се он изненада одлучио на извршење, па користи оруђе или алат које је пронашао на лицу мјеста.

У пракси постоје и случајеви када је учинилац претходно добро осмотрио мјесто извршења планираног кривичног дјела и запазио да се у оквиру њега налази адекватно оруђе и алат, којим може успјешно извршити обијање или проваљивање, па је сасвим логично да га искористи, јер се тако излаже мањој опасности да буде откривен прије почетка његовог извршења. У оваквим случајевима пронађено оруђе или алат на мјесту извршења кривичног дјела опредјелују и начин извршења радње обијања или проваљивања.

---

<sup>6</sup> Б. Симеуновић, Криминалистика, Правни факултет у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Београд, 2004, стр. 587.

## **ФИНГИРАНЕ ТЕШКЕ КРАЂЕ**

Кривично дјело тешке крађе се углавном фингира да би се прикрило неко претходно кривично дјело које је извршило лице које врши фингирање. Полазећи од чињенице да се кривично дјело тешке крађе може извршити на више начина и повезујући то са могућим облицима фингирања, можемо констатовати да су у пракси најчешћи начини фингирања обијање и проваљивање затворених простора. Кривично дјело тешке крађе извршено обијањем или проваљивањем у криминалистичкој терминологији је познато као провална крађа, па се тада углавном може говорити о фингираним провалним крађама.

Досадашња пракса указује на то да фингиране тешке крађе најчешће врше пословође, магацинери, благајници, шефови стоваришта, продавци у киосцима, продавницама и други рачунопологачи.

Основни мотив фингирања је прикривање неког од претходних извршених кривичних дјела, најчешће из области привредног криминалитета (проневере, злоупотребе службеног положаја, послуга и сл.). Међутим, постоје и случајеви гдје учинилац непосредно одузима одређену количину робе из објекта за своје потребе, па њен недостатак, односно недостатак у пословању, покушава да прикрије тако што фингира провалну крађу и приказује да је ту робу одузео учинилац дјела тешке крађе. У тој криминалистичкотактичкој ситуацији учинилац истовремено врши кривично дјело и фингира провалну крађу.

## **ЗАКЉУЧАК**

Кривична дјела против имовине улазе у групу класичних деликата, а смисао инкриминација је заштита имовине као групног заштитног објекта.

Тешка крађа је сврстана у групу кривичних дјела против имовине. Тешка крађа је посебно кривично дјело и испољава се у више различитих облика у кривичноправном смислу, а на начин који смо навели у току излагања рада. Многобројни су разлози који указују на потребу познавања основних карактеристика и начина супротстављања овој врсти криминалитета: имовински деликти у укупном криминалитету премашују половину свих извршених кривичних дјела; основни проблем ефикасности полиције у сузбијању криминалитета јесте у подручју имовинских деликата; код крађа и тешких крађа проценат оних с непознатим учиниоцем је врло висок и прелази 50% свих извршених кривичних дјела. У извршењу имовинских кривичних дјела учествује највећи проценат повратника у криминолошком смислу; вршење имовинских кривичних дјела је основни облик малољетничке делинквенције, и често почетак криминалне каријере професионалног делинквента.

**ЛИТЕРАТУРА:**

- [1] М. Бошковић, Д. Јовичић, Криминалистика, Виша школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2002.
- [2] В. Водинелић, Криминалистика, Просвета, Београд, 1970.
- [3] Б. Симеуновић, Криминалистика, Правни факултет у Крагујевцу – Институт за правне и друштвене науке, Београд, 2004.
- [4] З. Стојановић, Кривично право – општи део, Правна књига, Београд, 2006.
- [5] Кривични закон Републике Српске, Службени гласник Републике Српске број 49, Бања Лука, 2003.
- [6] Кривични закон Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине бр. 36/03, 2003.
- [7] Кривични закон Републике Србије, Службени гласник Републике Србије бр. 85/05, 2005.
- [8] Казнени закон Републике Хрватске, Народне новине, бр. 110/97, 1997.

**SERIOUS THEFT AS THE MOST OFTEN COMMITTED CRIMINAL  
OFFENCE IN THE REPUBLIC OF SRPSKA**

**Zoran Šarčević, MA**

**Abstract:** It is now commonly understood that a holistic approach involves suppressing crime and its prediction and forecasting (Criminology and Criminal Forecasting) events crimes. However there are many factors that affect the area of crime in general geographic location of RS, through political and economic stability of the same. In this paper we address the general factors that affect the security situation in the RS, but we will again briefly refer to the criminal offense of theft or larceny, which is the most common crime in which criminal offenders and the resort. Of the total number of crimes committed in the RS, these crimes have represented 60% of which is a very large number of criminal offenses. Ways and means of implementation are different and are generally represented all types of criminal offenses of aggravated theft.

**Key words:** crime, theft, aggravated theft, property, prevent



## АНАЛИЗА КРИВИЧНИХ ДЈЕЛА НАСИЉА У ПОРОДИЦИНА ПОДРУЧЈУ ЦЈБ БАЊА ЛУКА

*Игор Јеличић<sup>1</sup>,  
Драган Лукач<sup>1</sup>,  
Зоран Јањуш<sup>1</sup>*

**Апстракт:** Насиље у породици представља проблем сваког друштва, па је потребно свести га на минимум. Да би се успоставио функционалан систем превентивног дјеловања, битна је процјена очекиваног броја случајева насиља у породици у будућем времену. У овом раду је на основу релевантних података МУП-а РС извршена статистичка анализа података, те формиран образац за њихово израчунавање. Тренд промјене броја кривичних дјела везан је за промјену дохотка и броја запослених лица.

**Кључне ријечи:** Насиље, анализа, процјена

### УВОД

Насиље у породици представља свако дјело којим се наноси физичка, психичка или сексуална повреда, патња или економска штета, као и пријетња таквим радњама или пропуштање дужног чињења и пажње, што озбиљно спутава чланове породице и лица која се налазе у односу блиских социјалних веза, без обзира да ли међу њима постоји или је постојала заједница живота, да уживају у својим правима и слободама на принципу равноправности полова, и у јавној и у приватној сфери живота [1].

Насиље у породици може се посматрати, разумјети и објаснити с неколико различитих аспеката: социолошког, правног, психолошког и криминолошког.

Породично насиље је присутно у свим историјским периодима, социјалним слојевима и у цијелом савременом друштву. Дуго породично насиље није сматрано за проблем. Многи нису ни знали да постоји. Разлог за тако нешто је устаљено мишљење да су сва дешавања у оквиру породице приватна ствар и као такво породично насиље није могло

<sup>1</sup> Градска управа Бања Лука, Одјељење комуналне полиције, Краља Алфонса XIII бр. 12

да представља за друштво опасно дјело. Кућно (породично) насиље је феномен којем се у многим земљама не поклања довољна пажња. Често насиље у кући и не значи (правно посматрано) злочин. Због тога о појединим земљама имамо само непотпуне податке и студије о том феномену. Ове студије и јавне статистике (нпр. полицијске статистике) често не приказују стварно стање ствари.

Насиље у породици јесте скуп понашања одређених лица која употребом силе или моћи, застрашивањем или манипулацијом, намећу контролу над другим лицима. Насиље у породици увијек претпоставља злоупотребу моћи у односима који се темеље на неједнакости. У ствари, под насиљем у породици подразумевају се различити акти, поступци и понашања појединаца, група, друштвених институција, организација или друштва, у односу према људима, који укључују примјену физичке, психичке или неке друге силе и којима се угрожава физички, психички или социјални интегритет и изазивају различита физичка или психичка оштећења или друге неповољне посљедице [2].

Насиље у породици најчешће се конкретизује кроз [3]:

- **физичко насиље** које укључује гурање, шамарање, премлаћивање, чупање косе, ударање рукама, ногама и разним предметима, наносење повреда различитим врстама оружја и разним предметима. Физичко насиље обухвата широк дијапазон појмова, али им је заједнички показатељ напад на физички интегритет жртве, односно жртава. Трагови насиља су модрице, ожиљци, опекотине, крварења (унутрашња и вањска), преломи костију и остале физичке повреде.

- **психичко насиље** се односи на облике злостављања с циљем презентовања моћи и контроле над жртвом кроз разне забране, понижавање, потцјењивање, исмијавање у јавности, изолацију, пријетње, увреде, уцјене, обезвређивање, контролу кретања, ограничавање социјалних комуникација, претјерану љубомору и др. Трагови насиља нису видљиви као код физичког насиља, али су зато посљедице далекосежне и доводе до разарања структуре личности. Жртва се повремено повлачи у себе, губи осјећај властите вриједности, постаје активно тупа, пада у депресију. У тежим случајевима јављају се суицидне идеје, а могући су и покушаји суицида.

- **грубо занемаривање** углавном проводе родитељи или старатељи дјеце (намјерно или ненамјерно – усљед одређене психичке или менталне сметње, изузетно лоших услова живота и сл.). Ту су и родитељи негативног друштвеног понашања, као и родитељи који занемарују

родитељске дужности и обавезе. У таквим ситуацијама дијете не добија позитивну емотивну подршку и стимулацију. Грубо занемаривање је најчешће резултат родитељске небриге и неиспуњавања родитељске функције.

- **сексуално насиље** се односи на сексуално узнемиравање и силовање, односно приморавање на сексуални однос без пристанка жртве, на радном мјесту, у школи, на факултету, на улици и у породици. Жртве се присиљавају на учешће у сексуалним активностима, на блудне радње које им не одговарају и које су за њих понижавајуће.

- **социјално насиље** представља изолацију и контролу над друштвеним животом. Овај вид насиља се огледа у ограничавању комуникације са пријатељима, родбином или неким другим лицима која припадају ужем кругу породице. Злостављање на овај начин доводи до фрустрације због немогућности дружења са жељеном особом.

- **економско насиље** укључује ускраћивање и одузимање финансијских средстава, забране брачном партнеру да ради, неплаћање алиментације или издржавања, те други облик остављања брачног партнера или члана породице без средстава за живот.

- **емоционално насиље** је карактеристично по томе што се може одвијати упоредо са осталим облицима насиља, оно не оставља видне материјалне трагове на жртви, као што је то случај са физичким и сексуалним насиљем, већ као подмукли облик насиља доводи до постепеног али дуготрајног трансформисања личности. Жртва живи под сталним стресом, притиском и никад није сигурна да ли је оно што чини довољно добро и да ли је отклонила опасност, уз стално потискивање и занемаривање својих потреба, мишљења, а често се то одражава на њено укупно здравствено стање.

Практични аспект насиља над женама у породици подразумијева четири сегмента, мада се та четири сегмента могу рашчланити, односно добити и квалитативно нови облици. Насиље над женама у породици испољава се као: физичко насиље; сексуално насиље; психичко; емоционално насиље; економско насиље.

Појединачни чин насиља над женом није случајни и изоловани догађај губитка контроле. То је дио сложеног модела понашања у којем је насиље саставни дио динамике односа. У већем броју случајева јављају се четири фазе динамике, односно ескалације насиља у породици:

I фаза: Односи међу партнерима су напети, неизбјежно долази до мањих инцидената, жртва покушава смирити ситуацију и смањити напетост;

II фаза: Расте напетост међу партнерима, партнер злостављач појачава контролу жртве насилним испадима, док се жртва због страха повлачи;

III фаза: Партнер злостављач показује кајање, оправдава своје насилничко понашање, те му умањује озбиљност, често даје обећање да се насиље неће поновити;

IV фаза: Однос међу партнерима привидно је добар, жртва прихвата извињење насилника, док он негира насиље. То је период малог затишја, тзв. „меденог мјесеца“, након чега ће се насиље најчешће поновити.

## **ИНТЕРПРЕТАЦИЈА РЕЗУЛТАТА ЕМПИРИЈСКОГ ИСТРАЖИВАЊА**

У истраживачком дијелу рада обрађени су подаци везани за насиље у породици на подручју ЦЈБ Бања Лука МУП-а Републике Српске за период 2007–2011. Такође, вршена је анализа промјене тренда појединих статистичких података везаних за насиље у породици с промјеном броја запослених лица и просјечном платом за исти период.

### **Насиље у породици или породичној заједници на подручју ЦЈБ Бања Лука**

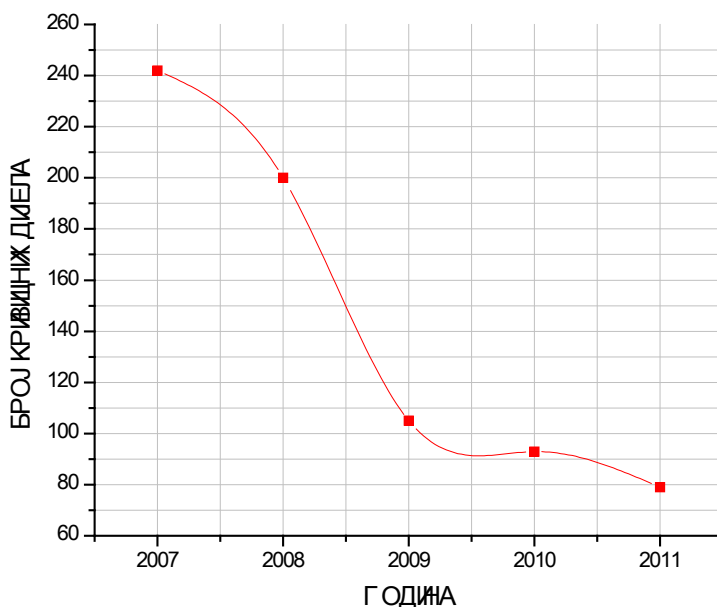
Статистички подаци везани за насиље у породици или породичној заједници на подручју које оперативно покрива ЦЈБ Бања Лука приказани су у табели бр. 1 (подаци МУП-а РС).

**Анализа кривичних дјела насиља у породици на подручју ЦЈБ Бања Лука**

Табела бр 1. Статистички подаци везани за насиље у породици за подручје ЦЈБ Бања Лука

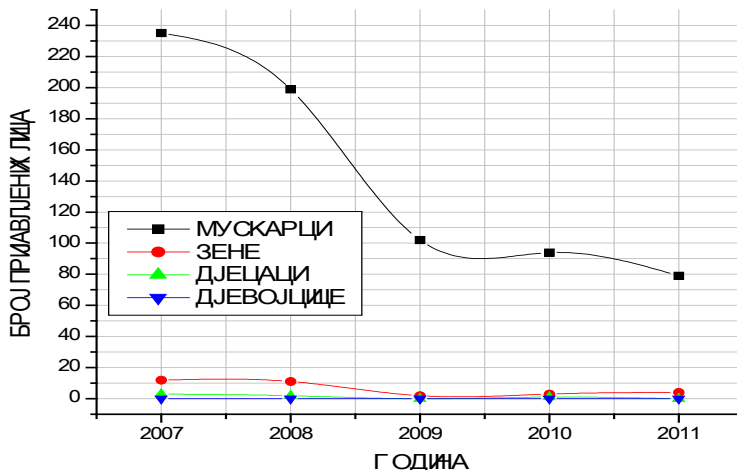
НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ ИЛИ ПОРОДИЧНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ – ЦЈБ БАЊА ЛУКА									
ГОДИНА	УКУПНО	ПРИЈАВЉЕНО ЛИЦА				ЖРТВЕ			
		Мушк.	Жене	Дјеч.	Дјевојч.	Мушк.	Жене	Дјеч.	Дјевојч.
2007.	242	235	12	3	0	94	244	28	31
2008.	200	199	11	2	0	44	171	15	19
2009.	105	102	2	0	0	26	97	9	14
2010.	93	94	3	1	0	21	75	7	9
2011.	79	79	4	0	0	14	71	10	12

Укупан број кривичних дјела на подручју ЦЈБ Бања Лука везаних за насиље у породици или породичној заједници у периоду 2007–2011. приказан је слиједећим дијаграмом (сл. 1).



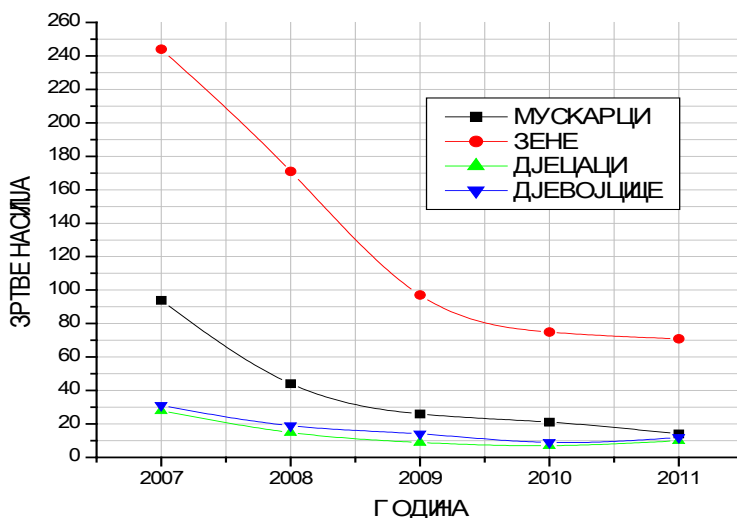
Слика бр. 1. Дијаграм промјене броја кривичних дјела на подручју ЦЈБ Бања Лука

На слици бр. 2 приказан је упоредно број лица пријављених за насиље у породици или породичној заједници на подручју ЦЈБ Бања Лука.



Слика бр. 2. Дијаграм промјене броја пријављених лица на подручју ЦЈБ Бања Лука

На слици бр. 3 приказан је упоредно број жртава насиља у породици или породичној заједници на подручју ЦЈБ Бања Лука.



Слика бр. 3. Дијаграм промјене броја жртава насиља на подручју ЦЈБ Бања Лука

## Обрада података за подручје ЦЈБ Бања Лука

Да би се омогућила употреба статистичких резултата, извршена је даља обрада изналажењем функционалне зависности везе промјене посматране величине кроз године.

Обрада података у наведеном смислу је извршена коришћењем методе најмањих квадрата.

Метод подразумева проналажење функционалне зависности која довољно добро описује везу између промјене посматране величине и година кроз које се мијења. При томе се водило рачуна да се пронађе једна функционална веза која ће довољно добро описати све промјене обрађених величина. Анализом је утврђено да је та функционална веза облика (образац 1):

$$y(x) = a + b \cdot x + c \cdot x^2 \quad (1)$$

гдје је:

$y(x)$  – посматрана величина у зависности од године посматрања

$x$  – посматрана година (0–2007, 1–2008, 2–2009, ...)

$a, b, c$  – коефицијенти уз промјенљиву.

Коефицијенти  $a, b, c$ , уз промјенљиву ( $x$ ), за сваки од циклуса прераде имају своје вриједности, као што је то и приказано у табели. Добро слагање претпостављене функције зависности са статистичким вриједностима потврђено је кроз вриједност коефицијента криволинијске корелације ( $R^2$ ) који је такође дат у табели бр. 2.

Посматрана вриједност	Коефицијенти уз посматрану годину			Коефицијент крив. корелације
	a	b	c	$R^2$
Укупно КД	250,25714	-83,014286	9,9285714	0,955
Пријављено мушкараца	243,91429	-79,128571	9,3571429	0,942
Жртва мушкараца	90,542857	-46,585714	7,0714286	0,972
Жртва жена	247,14286	-98,485714	13,571429	0,994
Жртва дјечака	27,742857	-14,685714	2,5714286	0,998
Жртва дјевојчица	30,885714	-13,371429	2,1428571	0,989

*Табела 2. Коефицијенти промјене и криволинијске корелације*

### ПРОСЈЕЧНА ПЛАТА И БРОЈ ЗАПОСЛЕНИХ

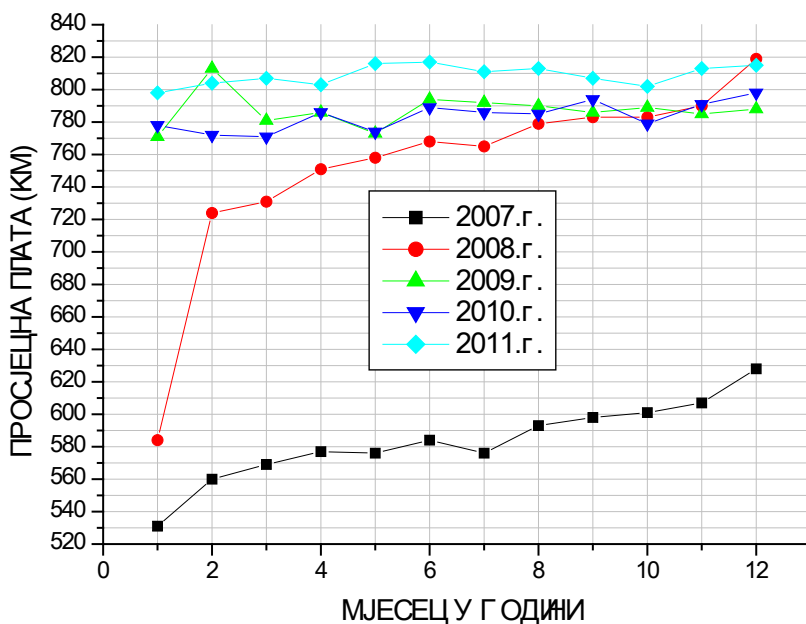
Подаци о просјечној плати запослених за период 2007–2011. (Републички завод за статистику Републике Српске) приказани су у табели бр. 3. и дијаграмом на сл. 4.

*Табела 3. Просјечна плата запослених*

<b>ПРОСЈЕЧНА ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ (у КМ)</b>					
<b>Мјес./год.</b>	<b>2007.</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>
<b>Јануар</b>	531	584	771	778	798
<b>Фебруар</b>	560	724	813	772	804
<b>Март</b>	569	731	781	771	807
<b>Април</b>	577	751	786	786	803
<b>Мај</b>	576	758	773	774	816
<b>Јун</b>	584	768	794	789	817
<b>Јул</b>	576	765	792	786	811
<b>Август</b>	593	779	790	785	813
<b>Септембар</b>	598	783	786	794	807
<b>Октобар</b>	601	783	789	779	802
<b>Новембар</b>	607	790	785	791	813
<b>Децембар</b>	628	819	788	798	815



*Анализа кривичних дјела насиља у породицина подручју ЦЈБ Бања Лука*

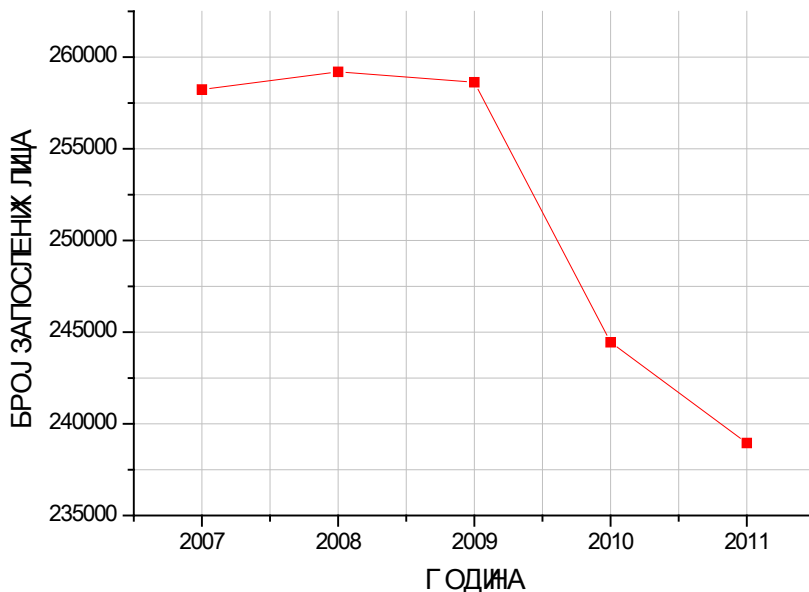


*Слика бр. 4. Дијаграм промјене плате запослених*

Подаци о броју запослених лица за период 2007–2011. (Републички завод за статистику Републике Српске) приказани су у табели бр. 4. и дијаграмом на сл. 5.

*Табела 4. Број запослених лица*

<b>ЗАПОСЛЕНИ ПО ГОДИНАМА</b>				
<b>2007.</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>
258 236	259 205	258 634	244 453	238 956



Слика бр. 5. Дијаграм промјене броја запослених лица

## ДИСКУСИЈА РЕЗУЛТАТА

Из приказаних табела и дијаграма везаних за податке о насиљу у породици види се да су све карактеристике у паду, с благом стагнацијом у двије посљедње посматране године. Такође се примијети да је тренд пада био значајнији у годинама у којима је растао доходак запослених лица, као и број запослених лица. Стагнација посматраних карактеристика везаних за кривична дјела насиља у породици може се повезати с падом броја запослених и стагнацијом раста дохотка запослених лица у посматраном периоду.

Тренд промјене посматраних величина описан је подесним обрасцем (1), који са задовољавајућом тачношћу описује статистичке податке. Овај образац нам омогућава процјену броја описаних дјела у наредном периоду (приказано у табели бр. 5).

*Анализа кривичних дјела насиља у породици на подручју ЦЈБ Бања Лука*

*Табела бр 5. Прорачунски подаци везани за насиље у породици за подручје ЦЈБ Бања Лука*

НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ ИЛИ ПОРОДИЧНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ – ЦЈБ БАЊА ЛУКА						
ГОДИ- НА	УКУПНО	Пријав- љено мушк.	ЖРТВЕ			
			Мушк.	Жене	Дјеч.	Дјевојч.
2012.	83	82	34	94	19	18
2013.	110	106	66	145	32	28

Као најбројнији извршиоци КД насиља у породици јављају се мушкарци, затим жене и дјечаци. Дјевојчице се не појављују као извршиоци КД насиља у породици. У највећем броју случајева жртве насиља у породици су жене, затим мушкарци, дјевојчице и дјечаци.

### **ЗАКЉУЧАК**

Насиље у породици је најекстремнији облик неприхватљивог понашања у породици, који ствара негативну атмосферу у породици и узрокује бројне потешкоће у понашању како жртава тако и насилника. Насиље у породици је реалност сваког друштва, а такође прошлог, садашњег и будућег времена. Разлике између земаља у овом погледу постоје само у распрострањености, учесталости и одређеној форми испољавања. Ово не само да је актуелан, већ и алармантан проблем, који тражи ублажавање и рјешавање. Криза породице и друштва је посредовала појаву учесталости и манифестацији насиља у породици, али томе су претходила ратна збивања, дуга транзиција, заоштрена социјална димензија, релативно низак животни стандард, социјална неједнакост, приказивање насиља путем електронских и писаних медија, као и преко интернета, и други фактори. Насиље у породици није могуће у потпуности искоријенити, као ни свако друго кривично дјело, али га је могуће свести на „прихватљиве границе“. Надлежни органи и јавност су препознали проблем насиља у породици, те је 2003. године у КЗ Републике Српске уведено ново КД насиља у породици или породичној заједници, а 2005. године усвојен је Закон о заштити од насиља у породици, а све у циљу правног регулисања ове области и смањења броја кривичних дјела и прекршаја, као и заштите жртава насиља у породици. Прописивањем кривичних, прекршајних санкција и заштитних мјера за починиоце насиља у породици врши се превентивно дејство кроз

репресију. Насилник суочен са кривичном и прекршајном одговорношћу није толико слободан у вршењу насиља као у ситуацији када његове радње нису биле инкриминисане. У складу са наведеним, у Републици Српској долази до смањења броја извршених кривичних дјела насиља у породици. Тренд смањења броја кривичних дјела насиља у породици може бити узрокован и сталним растом личног дохотка, али је дошло до пада броја запослених лица, па се може очекивати и пораст насиља у породици. Поред репресивне дјелатности надлежних органа, не треба искључити ни превентивну дјелатност свих друштвених субјеката која треба бити усмјерена на узроке насиља у породици, а не само да се дјелује на уклањању или лијечењу његових посљедица. Потребно је наставити аналитичко праћење и анализу података о насиљу у породици, јер се на тај начин добија реална слика заступљености у друштву. На основу анализирања и тумачења аналитичких података, треба планирати превентивно-репресивну дјелатност надлежних друштвених субјеката. Такође, на основу проучавања аналитичких података треба сачињавати одговарајуће стратегије за сузбијање, спречавање и супротстављање насиљу у породици. Наравно, приликом тумачења аналитичких података не треба занемарити „тамну бројку“ која се јавља у свим кривичним дјелима, па и у насиљу у породици, јер број пријављених кривичних дјела није и број извршених кривичних дјела. На основу свега наведеног произилази да су учињени значајни помаци у циљу заштите жртава насиља у породици, какав тренд треба да се задржи и у будућем времену.

#### ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Закон о заштити од насиља у породици, Сл. гл. РС број: 118/05, измјене и допуне од 31.01.2008. год., чл.6.
- [2] Милосављевић, М, *Насиље над дјецом*, Београд, 1998. године, стр. 55.
- [3] Ајдуковић, М., *Насиље над женом у обитељи*, Друштво за психолошку помоћ Загреб, 2000. године.

**ANALYSIS OF THE DOMESTIC VIOLENCE  
CRIMES IN THE PSC Banja Luka**

*Igor Jeličić, Dragan Lukač, Zoran Janjuš*

TOWN OF BANJA LUKA, COMMUNAL POLICE SECTOR

**Resume:** Domestic violence is a problem of every society, so reduction of this problem to a minimum is necessary. In order to establish a functioning system of preventive action it is essential to estimate the expected number of cases of domestic violence in the future. In this work, statistical data analysis based on relevant data of the RS Ministry of Interior is performed and a form for calculating those data is formed. Trend of change in number of crimes is related to the change in income and to the number of employed persons.

**Key words:** Violence, analysis, evaluation



**РАТНИ ЗЛОЧИНИ ПРОТИВ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ БиХ И РС – НЕКИ ОД КРИМИНАЛИСТИЧКИХ АСПЕКТА ОТКРИВАЊА И ДОКАЗИВАЊА**

*Мирко Живковић<sup>1</sup>*

**Апстракт:** Злочини, који су својствени људима уопште, вршени су у разним облицима од када постоји људско друштво. Посебано мјесто су заузимали ратни злочини у ширем смислу, какве их ми сада познајемо. Ратни злочини су прије деветнастог вијека, тј. периода када долази до наглог развоја друштвених наука и развоја хуманистичке свјести друштва уопште, били саставни дио већине облика оружаних сукоба а сматрани су уобичајеним. Суђење лицима која су вршила такве злочине, ако их и било, спроводила би се ван тадашњих редовних судских процеса и остваривана су само у једном облику, тј. побједници су судили пораженима.

Правне норме којима су одређени злочини међународног права уопште, представљају једну од највиших творевина и достигнућа савременог људског друштва; тим нормама се одређена људска понашања одређују као забрањена.

**Кључне ријечи:** Међународно кривично право, ратни злочин против цивилног становништва, криминалистика, органи гоњења.

## УВОД

Облик свјетског поретка значајно утиче, како на развој друштвених наука, тако и на развој права на унутрашњем и међународном плану. Савремено право поприма карактеристике новог свјетског поретка, гдје долази до глобализације и повезивања до тада потпуно одвојених националних правних система. Развијају се разни облици међународног права, почев од спонтаних, свепотребних у то вријеме, међународних правних норми обичајног поморског права у деветнаестом вијеку, до

<sup>1</sup> дипломирани правник-мастер, студент докторских студија на правном факултету у Нишу, кривична катедра, запослен у Министарству унутрашњих послова Републике Српске, полицијска станица Прњавор, на радном мјесту инспектор криминалистичке полиције, email: zivkovicmirko@gmail.com

Међународног суда правде и Међународног кривичног суда, који настају смишљеним и систематским одлукама држава којима се оне чак и добровољно одричу дијела свог суверенитета. У периоду прије настанка званичних међународних кривичних институција поједине државе или пак групе држава у појединим епохама образују својеврсне прелазне облике међународног кривичног судства који су разнолики, специфични и дају основ, како научнонормативни тако и легитимни, за коначно оснивање сталног међународног кривичног суда. Наведене норме настају као директна реакција свијета на злочине који су извршени за вријеме Другог свјетског рата. У постратном периоду долази до њихове надоградње под окриљем Уједињених нација, затим, норме се инкорпорирају у унутрашња, национална законодавства, што омогућава њихову потпуну примјену. Уједно, с развојем нових инкриминација и њиховим посебностима развија се кроз теорију и праксу низ метода, техника и поступака који се примјењују од стране органа гоњења у циљу откривања постојања и доказивања кривичних дјела.

Босна и Херцеговина представља сложену државу, тј. неки облик асиметричне федерације, код које је власт делегирана на два основна нивоа, државни, који се односи на БиХ и који остварују институције државе, и нижи ниво, тј. ентитетски, гдје као два равноправна правно-политичка субјекта постоје Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине. У складу са наведеном сложеном правно-политичком организацијом државе, надлежности између различитих нивоа власти су подијелене.

Подјела надлежности је извршена у Уставу Босне и Херцеговине у члану 3. став 1. и 2, и по њој, ресор правосуђа спада у искључиву надлежност ентитета, односно кантона-жупанија у Федерацији Босне и Херцеговине<sup>2</sup>. У члану III Устава Босне и Херцеговине (Анекс 4. Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини), који се односи на надлежност и односе између институција Босне и Херцеговине и ентитета, у тачки 1 (Надлежност установа у Босни и Херцеговини), из области надлежности додијелиених Босни и Херцеговини, само једна има директне везе са кривичноправном материјом у ширем смислу. Ради се о подтачки (г), која у надлежност установа Босне и Херцеговине даје и „провођење кривичних закона на међународном плану и између ентитета, укључујући ту односе с Интерполом“. Овом одредбом се, несумњиво, на Босну и Херцеговину односи дио надлежности у области кривичног законодавства, с тим што се појављује као проблем да се прецизније утврди обим надлежности.<sup>3</sup>

Накнадним уставним промјенама надлежност за област правосуђа,

<sup>2</sup> Р. Кузмановић, М. Дмичић; Уставно право, Бања Лука, стр. 491.

<sup>3</sup> М. Симовић, Кривични поступци у Босни и Херцеговини, Бања Лука, 2003, стр 16.



као и цијели други низ искључиво ентитетских надлежности неуставним путем је дјелимично или у потпуности пренесена на државни ниво.

У уређењу посебног дијела кривичног законодавства БиХ прихваћен је принцип подјеле надлежности између БиХ са једне стране и ентитета, односно, кантона-жупанија у Федерацији Босне и Херцеговине, и Брчко дистрикта са друге стране (рјешење слично ранијем кривичном законодавству СФРЈ). Овакво рјешење о расподјели компетенције прихваћено је након ступања на снагу новог кривичног законодавства 2003. године, када БиХ први пут као држава добија своје аутономно кривично законодавство. За разлику од општег дијела, у односу на који вриједи паралелна надлежност – овај дио је у потпуној компетенцији како БиХ тако и њених ентитета и дистрикта, надлежност у односу на посебни дио је подијељена. Треба истаћи да при томе критеријуми за наведену расподјелу нису нигдје јасно и експлицитно одређени, као што је то било у ранијем југословенском законодавству у којем је то било ријешено Уставом тадашње државе.<sup>4</sup> Разграничење надлежности у посебном дијелу Кривичног закона учињено на основу природе и карактера добара чија правна уређеност, па дакле и кривичноправна заштита, по Уставу БиХ припада Босни и Херцеговини (нпр. вриједности заштићене међународним правом, монетарна област, царине, итд.) или на основу службене или статусне позиције или својства самог учиниоца (службена и одговорна лица у институцијама БиХ).

Државе потписнице међународних конвенција обавезне су да повреде међународног права уграде у своја кривична законодавства, с обзиром на то да се конвенције не примјењују директно.

Ратни злочин против цивилног становништва јесте кривично дјело предвиђено у члану 173. Кривичног закона Босне и Херцеговине и припада групи кривичних дјела против човјечности и вриједности заштићених међународним правом из главе XVII КЗ БиХ. Структура ове главе Закона говори да се ради о хетерогеној групи кривичних дјела, чија је заједничка карактеристика заштита вриједности које штити међународно право (национална, етничка, расна или вјерска скупина; човјечност; елементарна права цивилног становништва за вријеме рата, оружаног сукоба или окупације; културни, историјски и вјерски споменици; сигурност међународних знакова; безбједност ваздушне или морске пловидбе; заштита од терористичких аката и др.).

Прописивање у националном законодавству да одређена кршења правила међународног права јесу кривично дјело, представља испуњавање међународних обавеза Босне и Херцеговине према

<sup>4</sup> М. Бабић, И. Марковић; Кривично право, Бањалука, 2005, стр. 25.

међународним конвенцијама које је ратификовала, а у неким случајевим и директна уставна обавеза. Наиме, према Анексу I Устава БиХ у Додатни споразум о људским правима који ће се примјењивати у Босни и Херцеговини уврштене су и Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида, као и Женевске конвенције о заштити жртава рата I–IV са Допунским протоколима I–II. Међутим, очигледно је да КЗ БиХ само дјелимично прихвата систематику међународних кривичних дјела коју је одредио Статут Међународног војног суда (Лондон 1945) и Римски статут Међународног кривичног суда. Кривични закон Босне и Херцеговине ступио је на снагу 1. 3. 2003.

Кривична дјела која садржи Кривични закон Босне и Херцеговине, сврстана по главама, јесу: глава 15 – кривична дјела против слободе и права човјека и грађанина; глава 16 – кривична дјела против интегритета Босне и Херцеговине; глава 17 – кривична дјела против човјечности и вриједности заштићених међународним правом; глава 18 – кривична дјела против привреде и јединства тржишта, те кривична дјела из области царина; глава 19 – кривична дјела корупције и кривична дјела против службене и друге одговорне дужности; глава 20 – кривична дјела против правосуђа; глава 21 – кривична дјела повреде ауторских права; глава 22 – договор, припремање, удруживање и организовани криминал.

Сва остала кривична дјела спадају у надлежност ентитета, односно кантона-жупанија у Федерацији Босне и Херцеговине и Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине.

Групом кривичних дјела против човјечности и вриједности заштићених међународним правом у Босни и Херцеговини су обухваћена она понашања која су као међународна кривична дјела одређена цијелим низом међународних уговора односно конвенција које је ратификовала и БиХ. Кривична дјела против човјечности и вриједности заштићених међународним правом у Кривичном закону Босне и Херцеговине систематизована су на слиједећи начин:<sup>5</sup>

*А. Геноцид (члан 171. КЗ БиХ),*

*Б. Злочин против човјечности (члан 172. КЗ БиХ),*

*В. Ратни злочин*

Предвиђено је више облика ратног злочина, и то:

*А. Ратни злочин против цивилног становништва (члан 173. КЗ БиХ),*

---

<sup>5</sup> Кривични закон Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине, број 37, од 22. 11. 2003.

*Ратни злочини против цивилног становништва у правном систему БиХ и РС*

- Б. *Ратни злочин против рањеника и болесника (члан 174. КЗ БиХ),*
- В. *Ратни злочин против ратних заробљеника (члан 175. КЗ БиХ),*
- Г. *Организовање групе људи и подстрекавање на извршење кривичних дјела геноцида и ратних злочина (члан 176. КЗ БиХ).*

У Кривичном закону Босне и Херцеговине предвиђени су слиједећи облици ратног злочина против цивилног становништва из члана 173. КЗ БиХ:

Став 1) Ко кршећи правила међународног права за вријеме рата, оружаног сукоба или окупације нареди или учини које од ових дјела:

- Напад на цивилно становништво, насеље, поједина цивилна лица или лица онеспособљена за борбу, а тај је напад за посљедицу имао смрт, тешку тјелесну повреду или тешко нарушење здравља људи;
- Напад без избора циља којим се повређује цивилно становништво;
- Убијање, намјерно наношење лицу снажног тјелесног или душевног бола или патње (мучење), нечовјечно поступање, биолошке, медицинске или друге научне експерименте, узимање ткива или органа ради трансплантације, наношење великих патњи или повреда тјелесног интегритета или здравља;
- Расељење, пресељење или присилно однародњење или превођење на другу вјеру;
- Присиљавање другог лица употребом силе или пријетње директним нападом на његов живот или тијело, или на живот или тијело њему блиског лица, на сексуални однос или с њим изједначену сексуалну радњу (силовање), присиљавање на проституцију, примјењивање мјера застрашивања и терора, узимање талаца, колективно кажњавање, противправно одвођење у концентрационе логоре и друга противзаконита затварања, одузимање права на правично и непристрано суђење, присиљавање на службу у непријатељским оружаним снагама или непријатељској обавјештајној служби или управи;
- Присиљавање на принудни рад, изгладњивање становништва, конфискацију имовине, пљачкање имовине становништва, противправно, самовољно и војним потребама неоправдано уништавање или присвајање имовине у великим размјерама, узимање незаконите и несразмјерно велике контрибуције и реквизиције, смањење вриједности домаће новчане јединице

или противзаконито издавање новца, казниће се казном затвора најмање десет година или казном дуготрајног затвора.

Став 2) Казном из става 1. овог члана казниће се ко кршећи правила међународног права за вријеме рата, оружаног сукоба или окупације нареди или учини које од ових дјела:

- Напад на објекте посебно заштићене међународним правом или општеопасне објекте и постројења као што су бране, насипи и нуклеарне електране;
- Напад без избора циља на цивилне објекте који су под посебном заштитом међународног права, небраћена мјеста и демилитаризоване зоне;
- Дуготрајно оштећење природног околиша великих размјера, које може да штети здрављу или опстанку становништва.

Став 3) Ко кршећи правила међународног права за вријеме рата, оружаног сукоба или окупације, као окупатор нареди или учини пресељење дијелова цивилног становништва своје припадности на окупирану територију, казниће се казном затвора најмање десет година или казном дуготрајног затвора.<sup>6</sup>

Битна обиљежја међународног кривичног дјела, ратни злочин против цивилног становништва, првенствено потврђују да је законодавац обезбједио заштиту вриједности заштићених међународним правом у пуном обиму. Из наведеног разлога у оквиру ратног злочина против цивилног становништва није извршена подјела оружаних сукоба на међународне и унутрашње, нити је извршена класификација кршења међународног права на тешке повреде женевских конвенција и на остале повреде које не представљају тешке повреде. Стога, заштићена лица уживају сва права и повластице која им гарантује међународно право у свим оружаним сукобима осим у ситуацијама унутрашњих немира и затегнутости. Посебно је истакнут проблем заштите природне околине чије дуготрајно оштећење директно утиче на здравље и биолошки опстанак становништва, односно човјечанства, а у оквиру њега и застрашујуће последице могућих употреба техника модификација животне средине.

Поред Кривичног закона Босне и Херцеговине, право, дужност и поступања органа Републике Српске, који уједно представљају и дио правно-политичког система БиХ, одређени су и Законом о сарадњи Републике Српске са Међународним судом у Хагу. Наведени Закон донесен је у Народној скупштини Републике Српске 2001. године, као и Уредбом

<sup>6</sup> Ibid., члан 173.

о оснивању Бироа владе Републике Српске за односе са међународним кривичним судом за ратне злочине у Хагу.

Законом о сарадњи Републике Српске са Међународним судом у Хагу уређује се поступак и начин сарадње Републике са Међународним судом за кривично гоњење лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права учињена на подручју бивше Југославије од 1991. године.<sup>7</sup> Ближе је одређена надлежност Међународног суда у односу на домаће судове за кривично гоњење лица одговорних за кршење међународног хуманитарног права, тако да надлежност имају оба суда, с тим да Међународни суд има предност у односу на националне судове. Надлежност се односи на кривично гоњење физичких лица која су лично одговорна у складу са појединачном одговорношћу, предвиђеном у члану 7. Статута Трибунала. Сарадња са Трибуналом односи се на кривично гоњење лица само за злочине дефинисане у члану 2, који се односе на тешке повреде женевских конвенција из 1949. године, члану 3, који се односи на кршење ратних закона и обичаја, члану 4, који се односи на геноцид и члану 5, који се односи на злочине против човјечности. Помоћ Трибуналу од стране органа Републике Српске такође је утврђена наведеним Законом, тако да по упућивању захтјева за помоћ националним органима, надлежан је да поступа истражни судија окружног суда на чијем се подручју налазе докази.<sup>8</sup> Надлежни правосудни органи Републике Српске приликом вршења радњи по захтјеву Трибунала поступају супсидијарно по одредбама Закона о кривичном поступку, а уколико Трибунал тражи да се у овом поступку испуне неки посебни услови или форме, судија за претходни поступак или судија за претходно саслушање (у зависности од фазе поступка) могу то уважити.

Уредбом о оснивању Бироа владе Републике Српске за односе са међународним кривичним судом за ратне злочине у Хагу, основан је управни орган Владе, одређен као: 1. носилац сарадње Владе Републике Српске с Међународним трибуналом; 2. координатор активности носилаца сарадње утврђених Законом о сарадњи Републике Српске с Међународним трибуналом; 3. предлагач Влади Републике Српске доношења аката у вези са сарадњом с Међународним трибуналом; 4. орган који формира стручне комисије са задатком планског и

<sup>7</sup> Закон о сарадњи Републике Српске с Међународним судом у Хагу, Службени гласник Републике Српске, година X, од 17. октобра 2001.

<sup>8</sup> Законом о кривичном поступку Републике Српске из 2002. године угашена је процесна функција истражног судије, његова права и дужности су подијељене и обављају их тужилац, судија за претходни поступак и судија за претходно саслушање, у зависности од фазе кривичног поступка и природе правне ствари.

аналитичког приступа проучавању карактера сукоба на подручју БиХ; 5. даје мишљење Влади Републике Српске о раду Документационог центра за истраживање ратних злочина против човјечности и међународног права; 6. активно сарађује са адвокатским коморама и тимовима одбране оптужених за ратне злочине у сврху пружања помоћи одбрани и регулисања материјалних и других социјалних питања оптужених и чланова њихових породица; 7. издаје одговарајуће публикације.<sup>9</sup>

## **СУД БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Суд Босне и Херцеговине основан је законом који је у новембру 2000. године наметнуо Високи представник за Босну и Херцеговину (ОHR), а који је накнадно усвојила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине на сједници Дома народа одржаној 25. 6. 2002. и сједници Заступничког дома одржаној 3. 7. 2002, и на тај начин му дала легитимност.

Одлука високог представника за Босну и Херцеговину о оснивању Суда Босне и Херцеговине објављена је у Службеном гласнику Босне и Херцеговине<sup>10</sup>, као и у службеним гласилима Републике Српске<sup>11</sup> и Федерације Босне и Херцеговине.<sup>12</sup> У преамбули Одлуке, високи представник се позива на:

- овлашћења која су му дата у члану 5. Анекса 10. (Споразум о цивилном провођењу мировног уговора) Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини,
- тачку XI 2. Закључка Вијећа за имплементацију мира које се састало у Бостону 9. и 10. децембра 1997. и поздравило намјеру високог представника да искористи свој коначни ауторитет у земљи,
- на тачку 12.1. Декларације Вијећа за имплементацију мира које се састало у Мадриду 15. и 16. децембра 1998.
- на тачку 3. Анекса II (Владавина права и Људска права) споменуте Декларације, према којој је оснивање судских институција на нивоу државе, чиме се задовољава потреба утврђена Уставом да се рјешавају кривична дјела која почине званичници Босне и Херцеговине у вршењу својих дужности те изборна питања и

---

<sup>9</sup> Уредба о оснивању бироа Владе Републике Српске за односе са Међународним кривичним судом за ратне злочине у Хагу, Службени гласник РС број 52 од 17. 10. 2001.

<sup>10</sup> Одлука Високог представника, Службени гласник Босне и Херцеговине број 29/00.

<sup>11</sup> Одлука Високог представника, Службени гласник Републике Српске број 40/00.

<sup>12</sup> Одлука Високог представника, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 52/00.

## *Ратни злочини против цивилног становништва у правном систему БиХ и РС*

питања у области управног права, предуслов за успостављање владавине права у Босни и Херцеговини,

- на Декларацију Вијећа за имплементацију мира које се састало у Бриселу 23. и 24. маја 2000. године и на Анекс те Декларације којим се предвиђа усвајање Закона о Суду Босне и Херцеговине до септембра 2000. године.<sup>13</sup>

Надлежности Суда БиХ прописане су Законом о Суду БиХ. Суд има три основне надлежности, надлежност (на основу Устава БиХ) у кривичним стварима, везану за спровођење међуентитетских и међународних кривичних прописа, апелациону надлежност, као и надлежност у другостепеним управним стварима.<sup>14</sup>

Кривична надлежност утврђена је кривичним и другим законом БиХ. Суд је у складу са чланом 13. став 1. Закона о Суду Босне и Херцеговине надлежан за кривична дјела утврђена законом државе Босне и Херцеговине, када се тим законом одређује надлежност Суда БиХ. Став 2. истог члана одређује да је у надлежности Суда такође да:

- заузима коначан и обавезујући став везан за провођење закона државе и међународних уговора на захтјев било којег суда ентитета или било којег суда Брчко дистрикта којем је повјерено провођење закона државе;
- одлучује о питањима која се тичу провођења међународних и међуентитетских кривичних прописа, укључујући и односе са Интерполом и другим међународним полицијским органима, те укључујући трансфер осуђеног лица, изручења и предају лица по захтјеву било којег органа на подручју Босне и Херцеговине, друге државе, односно међународног суда или Трибунала;
- рјешава сукоб надлежности између судова из Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, и судова ентитета и судова Брчко дистрикта;
- одлучује о понављању кривичног поступка за кривична дјела предвиђена законима државе Босне и Херцеговине<sup>15</sup>.

Суд БиХ надлежан је за кривична дјела утврђена законима Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта БиХ када та дјела:

---

<sup>13</sup> Одлука Високог представника, Службени гласник Босне и Херцеговине број 29/00.

<sup>14</sup> М. Симовић, Кривични поступци у Босни и Херцеговини, Бања Лука 2003, стр 31.

<sup>15</sup> Закон о Суду Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине број 16/02 од 3. 7. 2002.

- угрожавају суверенитет, територијални интегритет, политичку независност, националну сигурност и међународни субјективитет БиХ,
- могу изазвати озбиљне реперкусије или штетне посљедице по привреду или економију БиХ или друге штетне посљедице за Босну и Херцеговину<sup>16</sup>.

Суд је такође надлежан за доношење практичних упутстава за примјену кривичног материјалног права БиХ из надлежности Суда у вези са кривичним дјелима геноцида, злочина против човјечности, ратних злочина и кршења закона и обичаја рата, те појединачном кривичном одговорношћу везаном за ова дјела.

Суд Босне и Херцеговине је, у складу са чланом 19. Закона о Суду БиХ организован у три пододјељења: Кривично одјељење, Управно одјељење и Апелационо одјељење.

Кривично одјељење састоји се из три пододјељења: Одјељење 1. за ратне злочине, Одјељење 2. за организовани криминалитет, привредни криминалитет и корупцију и Одјељење 3. за сва остала кривична дјела из надлежности суда.

До оснивања посебног одјељења Суда БиХ за ратне злочине у Сарајеву (у ствари, посебног «одјела» у оквиру Кривичног одјељења) дошло је на заједнички приједлог Канцеларије високог представника за БиХ и Трибунала за бившу Југославију 2003. године.<sup>17</sup> На донаторској конференцији су обезбијеђена средства за почетни буџет (Влада САД и Фонд за отворено друштво), тако да су вијећа за ратне злочине почела са радом 2005. године.

У периоду од оснивања Суда у новембру 2000. године, односно пододјељења за ратне злочине које је основано 2005. године па до 30. 2. 2007. Суд је у оквиру Кривичног одјељења, односно, пододјељења 1. које је задужено за ратне злочине, један дио предмета ријешио правоснажним пресудама, други дио првостепеним пресудама а један дио предмета се налази у поступку главног претреса.

Донесене су 3 правоснажне пресуде, гдје се 3 лица правоснажно оглашавају кривим, и то за кривично дјело ратни злочин против цивилног становништва једна правоснажна пресуда гдје је 1 лице оглашено кривим и за кривично дјело злочин против човјечности двије правоснажне пресуде гдје су 2 лица оглашена кривим.

<sup>16</sup> <http://www.sudbih.gov.ba>, 10.09.2011.год

<sup>17</sup> З. Стојановић, Међународно кривично право, Правна књига, Београд, 2007. године, стр. 187. види детаљније: D. Raab, Evaluating the ICTY and its Completion Strategy, Journal of International Criminal Justice 3 (2005), p. 95.



## ***Ратни злочини против цивилног становништва у правном систему БиХ и РС***

У првостепеном поступку донесено је 6 пресуда гдје се 6 лица неправоснажно оглашава кривим, и то за кривично дјело злочин против човјечности двије неправоснажне пресуде гдје се 3 лица оглашавају кривим, за кривично дјело геноцид двије неправоснажне пресуде гдје се 2 лица оглашавају кривим и за кривично дјело ратни злочин против цивилног становништва једна неправоснажна пресуда гдје се 1 лице оглашава кривим.

У поступку главног претреса тренутно се налази 7 предмета у којима је оптужено 19 лица, и то 11 лица за кривично дјело геноцида, 6 лица за кривично дјело злочин против човјечности и 2 лица за кривично дјело ратни злочини против цивилног становништва<sup>18</sup>

### **МЕТОДИ ПРИ ОТКРИВАЊУ И ДОКАЗИВАЊУ РАТНИХ ЗЛОЧИНА**

Поступак доказивања уопште, па и само доказивање у ширем смислу подразумева низ поступака који су описани, проучавани и примјењени у методама криминалистике и кривичног процесног права. Наиме, криминалистика се дефинише као: *„наука која проналази, усавршава и примјењује одређене научне и на практичном искуству засноване методе и средства која су најподеснија да се кривично дјело открије и разјасни, открије учинилац и обезбиједе докази, као и да се спријечи извршење планираних кривичних дјела“*<sup>19</sup>

„Кривично процесно право као грана позитивног законодавства представља систем или норматвно утврђен скуп правних прописа којима се прије свега утврђује кривични поступак, али и такође и један временски стадијум који претходи формалном кривичном поступку, а које се најчешће означава као предкривични поступак“<sup>20</sup>

Криминалистика као наука<sup>21</sup> кроз своје основне гране: криминалистика тактика, техника, методика и оператива, развила је у великој мјери методе, средства и поступке којима се остварују основни задаци наведени у самом појму криминалистике, а за превасходан циљ имају: откривање самог кривичног дјела, начина извршења, средстава и метода којим је дјело извршено, мотива, жртве, учиниоца, фиксирање и изузимање трагова (доказа), као и свих других околности које имају, како оперативни, тако и доказни карактер.

<sup>18</sup> [www.sudbih.gov.ba/files/brosura\\_bhs.pdf](http://www.sudbih.gov.ba/files/brosura_bhs.pdf), 10.09.2011.год

<sup>19</sup> М. Шулић, Криминалистика, Досије, Београд 2004, стр. 21.

<sup>20</sup> М. Шулић, Кривично процесно право, Службени гласник, Београд 2006, стр 17.

<sup>21</sup> О конститутивним елементима које треба да посједује једна наука, научна јавност није у потпуности сагласна, тако да постоји један број ауторитета који оспоравају криминалистици статус науке.

У том смислу доста детаљно је разрађено доказивање тзв. класичних кривичних дјела, тј. дјела која су учестала и предвиђена позитивним кривичним законодавством, као што су дјела против живота и тијела, против имовине, полног интегритета, безбједности и суверенитета државе, злоупотреба дрога, разни недозвољени облици трговине, дјела против јавног саобраћаја, тероризам, као и друга класична кривична дјела. Кривична дјела међународног карактера, која су произашла из низа међународних конвенција и као таква инкорпорирана у домаћа кривична законодавства представљају засебну групу дјела. Наведена дјела, иако могу имати карактеристика и елемената сродних са горе наведеним (класичним дјелима) карактерише низ специфичности које се односе на, прије свега, околности извршења, *modus operandi*, средства, мотив, извршиоце итд.

Доказивање ратних злочина захтијева специфичан начин дјеловања, наиме, ради се о комплексним кривичним дјелима, а поред тога, тешкоћу доказивања ових кривичних дјела чини и то што су дјела извршена за вријеме ратних услова, па се доказивање врши непосредно, у току самог рата или после рата, гдје често долази до протицања дужег периода.

Чињеница је да доказивању ратних злочина у литератури није поклоњена довољна пажња. Један од основних разлога за то је што се криминалистика као научна и практична дисциплина развија и настаје у таквим друштвеноправним околностима у којима се од ње очекивало да буде теоријски и оперативно оријентисана на кривична дјела извршена за вријеме мира, док су дјела везана за вријеме рата била на неки начин амнестирана, а суђење и процесуирање великих злочина имало је више политички карактер. Значајан допринос у утврђивању, описивању, разјашњењу и доказивању ратних злочина дао је швајцарски пионир криминалистике, доктор права и хемије Рудолф Арчибалд Рајс. Научна дјела и институције које је овај криминалиста основао и оставио наредним генерацијама јесу Криминолошки институт у Лозани, први институт који се бавио криминалистиком, затим је ту велики допринос који је дао истраживањем и доказивањем злочина који су почињени у току Првог свјетског рата од стране Аустроугарске монархије, Њемачке и Бугарске над српском војском и цивилима, као и низ радова из криминалистике, оснивање криминалистичких органа у Србији и др.

За вријеме Другог свјетског рата, који представља највећи сукоб у досадашњој историји, извршени су до тада невиђени злочини. Разумије се да у току самог оружаног сукоба није било могуће вршити велики број криминалистичких радњи, осим евиденција и прикупљања доступних чињеница. После завршетка рата савезници су основали бројне експертске групе по земљама окупираним Европе и Далеког истока, у

намјери да утврде и докажу постојање злочина које су извршиле војске Њемачке, Италије и Јапана. Поред наведених агресора, злочине су вршили и њихови савезници, као и квислинзи – домаћи издајници.

Криминалистика као наука, а прије свега њена методика, дошла је до пуног изражаја: велики број злочина који су извршени у току рата је откривен, истражен и доказан, а одређени број осумњичених лишен слободе и против њих је спроведен кривични поступак. Прва сазнања о извршеним злочинима дошла су од преживјелих учесника, свједока или родбине убијених лица, тако да су криминалистички органи започињали истраге обичном пријавом, која често није садржавала све податке о извршеним злочинима. У току истрага о злочинима, прије свега, трагало се за посмртним остацима убијених, на мјестима проналаска вршени су увиђаји лица мјеста, затим обдукција лешева. Разумије се, паралелно с тим вршена је и идентификација лешева. Код ратних злочина, поред ових криминалистичких радњи приступало се саслушању свједока, који су својим исказима указивали како на постојање ратних злочина, тако и на саме извршиоце истих.<sup>22</sup> На основу прикупљених доказа криминалистички органи били су у стању да идентификују извршиоце злочина и да за њима трагају. Трагање за бројним злочинцима из Другог свјетског рата било је веома тешко из више разлога. Прво, злочинци су бјежали и скривали се далеко од мјеста извршења – најчешће су то биле земље Јужне Америке (Аргентина, Боливија, Чиле и др.), па и земље Западне Европе и Сједињене Америчке Државе<sup>23</sup>. Један од разлога неизручивања злочинаца је и „хладни рат“, који је пореметио партнерске односе између савезника, конфронтирајући их.

Савремене оперативне и истражне радње које се примјењују модерним поступцима процесуирања међународних кривичних дјела при самом откривању дјела, откривању учиниоца, прикупљању доказа, односно свеукупног привођења осумњичених лица правди карактеришу се примјеном најсавременијих метода и техника.

Поред мјера и радњи које истражни органи примјењују приликом истраге за дјела такозваног општег криминалитета, истраге међународних кривичних дјела, односно њихових извршилаца, карактерише примјена најсавремених тактичких и оперативних прикривених метода. Ту се истичу методи присмотре електронских уређаја, праћење лица, аудио-визуелно евидентирање њихових радњи,

<sup>22</sup> Ј. Лопичић, Ратни злочини, Београд 1992. године.

<sup>23</sup> Наиме, у САД је по завршетку рата радио на развоју свемирског програма у NASA њемачки конструктор балистичких ракета др Werrher von Braun, који је у својим истраживањима, за вријеме нацистичке Њемачке, жртвовао стотине јеврејских логораша.

примјена института прикривених истражитеља, институт заштићеног свједока, као и примјена других најсавременијих криминалистичких и истражних метода који се теоријски изучавају и у пракси примјењују у складу са правилима криминалистичке оперативе. Различити облици извршених ратних злочина захтијевају специфичан облик поступања истражних органа.

У вршењу наведених поступака неријетко се ангажују истражни органи више земаља, као и Интерпол То је случај посебно код трагања у циљу лишавања слободе лица која су у бјекству, а која су осумњичена за вршење међународних кривичних дјела.

## **ЗАКЉУЧАК**

Развој међународног кривичног права, као универзалног супранационалног права представља једно од највиших цивилизацијских достигнућа савременог друштва. Нормативним утврђивањем тачно одређених забрањених понашања којима се угрожавају вриједности међународног карактера, као и развоја међународног кривичног судства, постигнут је значајан напредак у заштити основних права човјека и грађанина, а прије свега права на живот и слободу, као и неприкосновени тјелесни интегритет.

Као резултат неадекватног и неефикасног уређења те правне области за вријеме Првог свјетског рата извршени су многи злочини гдје су починиоци остали некажњени. Значајну улогу у расвјетљавању и доказивању тих дјела имале су тек поједине државе на чијем подручју су извршени најтежи злочини. Том приликом је Краљевина Србија уз помоћ др Рудолфа А. Рајса, једног од пионира криминалистике, успјела да истражи и докаже злочине који су почињени у току Првог свјетског рата од стране Аустроугарске монархије, Њемачке и Бугарске над српском војском и цивилима. Због непостојања егзактних међународних кривичноправних норми и судства, као и политичке ситуације у постратном периоду, извршиоци злочина су остали некажњени.

Као посљедица масовних злочина који су извршени у току Другог свјетског рата, дошло је до стварања егзактнијих правних норми и ефикасног међународног кривичног судства. Тако се првим (правим) међународним суђењима могу сматрати она која су спроведена у Нирнбергу и Токију, на којима је суђено државним и војним руководствома Њемачке и Јапана за злочине који су извршени за вријеме Другог свјетског рата од стране поменутих сила. Превасходни циљ ових суђења је био да се евидентирају, истраже и докажу злочини које су починиле оружане снаге Њемачке и Јапана, а потом, да се пронађу одговорни и спроведе кривични поступак над њима.

## *Ратни злочини против цивилног становништва у правном систему БиХ и РС*

Ратни злочин против цивилног становништва који је одређен Женевским конвенцијама и Допунским протоколима уз њих одређује шта се има сматрати под цивилним становништвом, као и облике извршења дјела. Санкција није прописана, што треба да изврше државе које ратификују наведене међународне уговоре и инкорпорирају их у своје кривично законодавство.

Кривични закон Босне и Херцеговине регулише слично као у другим земљама бивше Југославије питање инкриминације ратног злочина против цивилног становништва. Кривична дјела међународног карактера одвојена су у посебна поглавља, док су облици извршења ратног злочина против цивилног становништва преузети из горе наведених међународних уговора, са мањим проширењима инкриминације.

Приликом истражних поступака и самог поступка суђења за кривична дјела међународног карактера, а прије свега ратних злочина, како у поступцима који су спроведени у Нирнбергу и Токију, у поступцима које су спроводили *ad hoc* судови за бившу Југославију и Руанду, тако и у поступцима пред националним судовима Србије и Босне и Херцеговине тешкоћу доказивања ових кривичних дјела чини и то што су дјела извршена за вријеме ратних дејстава или сукоба, па се доказивање врши непосредно у току рата или по окончању ратних дејстава, што је најчешћи случај, а ту долази до протицања дужег периода. Услијед тих околности јавља се проблем проналаска и прикупљања доказа. Оптужнице, па и саме пресуде, због недостатка материјалних доказа врло често су засноване на субјективним доказима.

### **ЛИТЕРАТУРА:**

- [1] Бабић, М., Марковић, И.: Кривично право, Бањалука, 2005.
- [2] Касезе, А.: Међународно кривично право, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
- [3] Кузмановић, Р. и Дмичић, М.: Уставно право, Бања Лука, 2003.
- [4] Otto H. David: Public international Law in Modern World, London, 1987.
- [5] Лопичић, Ј.: Ратни злочини, магистарски рад, Београд, 1992.
- [6] Симовић, М.: Кривични поступци у Босни и Херцеговини, Бања Лука, 2003.
- [7] Симовић, М., и Благојевић, М.: Међународно кривично право, Паневропски универзитет Апеирон, Бањалука, 2007.
- [8] Стојановић, З.: Међународно кривично право; Правна књига, Београд, 2007.

- [9] Стојановић, З.: Међународно кривично право, Правна књига, Београд, 2006.
- [10] Шкулић, М.: Криминалистика, Досије, Београд, 2004.
- [11] Шкулић, М.: Кривично процесно право, Службени гласник, Београд, 2006.
- [12] Шкулић, М.: Међународни кривични суд, Београд 2005.
- [13] Закон о сарадњи Републике Српске са Међународним судом у Хагу, Службени гласник РС број 52 од 17. 10. 2001.
- [14] Кривични закон Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине, број 37, од 22. 11. 2003.
- [15] Кривични закон Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, година X, од 17. октобра 2001.
- [16] Закон о Суду Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине број 16/02 од 3. 7. 2002.
- [17] Трећа Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима од 12. 8. 1949.
- [18] Први допунски протокол Женевске конвенције од 12. 7. 1977.
- [19] Одлука Високог представника, Службени гласник Босне и Херцеговине број 29/00.
- [20] Одлука Високог представника, Службени гласник Републике Српске број 40/00.
- [21] Одлука Високог представника, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 52/00,
- [22] Уредба о оснивању Бироа Владе Републике Српске за односе са Међународним кривичним судом за ратне злочине у Хагу, Службени гласник РС број 52 од 17. 10. 2001.

[www.sudbih.gov.ba](http://www.sudbih.gov.ba) 10.09.2011.год

[www.sudbih.gov.ba/files/brosura\\_bhs.pdf](http://www.sudbih.gov.ba/files/brosura_bhs.pdf) 10.09.2011.год

**WAR CRIMES AGAINST CIVILIANS IN THE LEGAL SYSTEM  
OF BiH AND RS – SOME OF THE CRIMINAL ASPECTS OF DETECTION  
AND PROVIDING EVIDENCE**

**Mirko Živković**

**Abstract:** The crimes, which are generally inherent in human beings, were done in various forms since there was a human society, and the war crimes in the broad sense of what we know about them now had the specific place there.

The war crimes in the period before the nineteenth century, as a period when there was a sudden development of social sciences and humanistic social consciousness in general, were an integral part of all forms of armed conflict and were considered normal.

The trial of persons who have committed such crimes, if any of these happened, would be conducted outside the regular judicial process then and was realized in only one form, i.e. the defeated were judged by the winners.

Legal norms that determine the crimes of international law, in general, represent one of the creations of the highest achievements of modern human society, and certain human behaviors are defined as prohibited.

**Key words:** International Criminal Code, war crimes against civilians, criminalistics, prosecution bodies.





## О ПОЈМУ ПРЕКРШАЈА

*Мр Гојко Шетка,*

Висока школа унутрашњих послова Бања Лука,  
E-mail: gojkosetka@yahoo.com

**Апстракт:** Да би се говорило о појму прекршаја, потребно је имати на уму прво шта означава појам деликта и које је етимолошко значење овог појма. Када се зна да су деликти настали с појавом првобитних држава и права, може се тврдити да разматрања појма прекршаја управо треба почети од појма деликта. Правна наука о појму прекршаја говори поредећи га и разликујући од кривичног дјела, пошто се прекршај сматра најлакшом врстом јавноправних казних деликата. Појам прекршаја се може одредити са формалног и материјалног становишта и та становишта се у правној науци и користе за одређење овог појма. У раду ће се говорити управо о ова два становишта, а да би се у потпуности схватио појам прекршаја, биће говора о историјском развоју прекршаја, теоријском одређењу појма прекршаја, као и о ставовима правне науке. У раду се говори о концепцији прекршаја у неким другим законодавствима, а презентовано је законско одређење појма прекршаја у Републици Српској, као и правним системима Републике Србије, Републике Црне Горе, Републике Хрватске и Републике Словеније.

**Кључне ријечи:** деликт, појам прекршаја, право, правни систем.

### УВОД

Поред тога што је одређивање појма прекршаја битно за правну науку, може се рећи да је битно и за уређење цјелокупне материје прекршајног права у једној држави. Колико је битно за уређење цјелокупне материје прекршајног права у једној земљи, најбоље се види кроз разматрање правне природе прекршаја. У правној природи прекршаја до изражаја долазе мјешовите карактеристике управног и кривичног права. Наведена обиљежја су испреплетена у толикој мјери да је немогуће правну природу прекршаја раздвојити на управно или кривично поријекло. Зависно од тога да ли ће законодавац приоритет дати кривичноправним или управним елементима, одређује се и надлежност државних органа којима се повјерава одлучивање о прекршајима и прекршајни поступак.

Због тога приступ одређивању појма прекршаја има великог и системског значаја за уређење цјелокупне материје прекршајног права (Мрвић-Петровић, 2005: 54).

Прекршаји се традиционално означавају као најлакша врста јаноправних казних деликата. Ријеч деликт води поријекло из латинског језика, тј. потиче од латинске ријечи *delictum*, што значи иступ против закона, преступ, злочин. Учинилац деликта назива се делинквент, а ова ријеч води поријекло од латинског глагола *delinquere* – из чега произилази *delinquens* – што значи оптужени, преступник, зликовац. Римљани су за деликт употребљавали и ријеч *maleficium*, што значи злодјела (Вујаклија, 1980: 198). Историјски посматрано, деликти су настали истовремено са државом и правом, иако је и прије њиховог настанка било повреда друштвених норми. До кршења правне норме, а тиме и извршења деликта, долази када се не поступи по заповијести, односно када се поступи супротно забрани која је садржана у диспозицији одређене норме. Заповијести и забране упућене свим људима или само онима који се баве одређеним пословима или дјелатностима, имају за циљ да се људске активности усмјере на постизање друштвене корисности и избјегавање штетности. Деликтно понашање је друштвено опасно, штетно и противправно. Да би се деликт као опасно и штетно понашање сузбио, друштво прописује санкције, међу којима су најтеже казне. Деликти нису случајне појаве. Историја једног друштва истовремено је и историја преступништва (Јелачић, 2004: 15).

Што се тиче саме подјеле деликата, она датира још из римског права и обухвата двије врсте деликата: приватне (грађанске) деликте и јавне (јаноправне) деликте. Приватни (грађански, цивилни) деликти (*delicto privata*) су повреде грађанског, односно имовинског или приватног права. То су радње противне прописима грађанског права, које представљају његову повреду и које повлаче грађанскоправне санкције, односно обавезу да учинилац деликта (делинквент) надокнади штету коју је учинио оштећеном лицу. Јавни (јаноправни) деликти (*delicta publica*) су они чијим се извршењем угрожава јавни интерес, тј. представљају повреду јавног права. Поред већ наведеног назива, називају се још и *crimina*. То су радње противне јаноправним прописима (прије свега казним, административним и др.). Оне имају елемент друштвене опасности и изазивају јавне репресије, дакле на учиоце ових деликата се примјењују јаноправне или казнене санкције (казне, васпитне мјере, мјере безбједности итд.). Ријеч је о деликтима јавног права, тј. ријеч је о казним деликтима. Постоје четири врсте казних деликата: кривична дјела, привредни преступи, прекршаји и дисциплинска дјела (Јелачић, 2004: 19).

## ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ПРЕКРШАЈА

Посматрано кроз историју, за разлику од кривичних дјела, до којих је долазило већ са појавом организованих људских заједница, прекршаји су деликти који су се знатно касније развили, тек онда када је друштвено-економски развој наметнуо потребу да се казни за нарочита понашања којима се ремети ред у организованом друштву, а која су ипак лакша него кривична дјела. Већ у римској држави, која је била добро организована, појављују се деликти који подсјећају на прекршаје: у римском друштву јасно су се разликовала кривична дјела од нарочитих деликата непослушности и непокорности према наредбама органа управе. Казна за једне и друге деликте била је потпуно различита. Док се за кривична дјела могло казнити одсијецањем појединих дијелова тијела или новчано, дотле се према прекршиоцу примјењивала посебна принудна мјера (*castrigatio*), с циљем да се он приволи на покорност властима. На основу својих овлашћења, надлежни органи управе могли су у том циљу да ухапсе преступника, да му изрекну новчану казну или узму неку његову ствар у залог све док он не поступи по њиховој наредби (Мрвић-Петровић, Митровић, 2010: 15). Циљ кажњавања није била одмазда, као код кривичних дјела, већ принуђавање на јавни ред, послушност грађана и поштовање јавног поретка. Опште правне норме о прекршајима (едикт) доносио је шеф полицијске администрације<sup>1</sup>, који је имао задатак да, поред осталог, осигура ред и сигурност у градским квартовима, трговима, пијацама и другим јавним мјестима. Поступак по прекршајима био је брз и са мало формалности у односу на судски кривични или грађански поступак.

Средњи вијек је значајан за развој прекршаја из разлога што су прекршаји савремено значење добили управо у том периоду. У италијанским трговачким градовима средњег вијека прекршаји се схватају као деликти и подразумевају непоковање наредбама градских власти. Велики број теоретичара тврди управо да су се прекршаји у данашњем облику јавили у XV и XVI вијеку, и да су тада били прописани у статутима самосталних приморских градова. Специфични услови живота у градским развијеним срединама наметнули су потребу да се у интересу заштите заједнице пропишу посебна правила понашања. Ова посебна правила понашања су прописивана у статутима средњовјековних градова, који су у то доба имали завидан степен развијености и урбанизације<sup>2</sup>. Прекршаји су представљали деликте

<sup>1</sup> Овај посао је обављао градски префект или његови помоћници куратори, који су били задужени за поједине градске квартове. оп. аут.

<sup>2</sup> Мисли се углавном на развијене средњовјековне градске средине у Европи које су уједно представљали и културне, трговачке, занатске, па тако и правне центре

против аката градских власти. У доба феудализма феудалци су имали право да на своме посједу (феуду) кажњавају за “прекршаје” и, може се рећи, да је то била посебна врста прекршаја. Наравно, било би мањкаво говорити о средњем вијеку а не споменути цркву и црквену власт. И црква је имала одређена права да кажњава грађане за прекршаје, али само за оне прекршаје којима су били повријеђени интереси цркве. Ова врста прекршаја назива се црквеним прекршајима (прекршајима против црквене власти).

Посебна етапа у процесу институционализације прекршаја, као врсте кажњивог понашања, јесте период апсолутизма. Тада се доносе општи прописи са циљем очувања јавног реда и мира и прописују казне за њихову повреду. Кажњавање за прекршаје је било у рукама полиције. Цијели полицијски поступак водили су и казне за прекршаје изрицали полицијски (управни) органи у управно-казненом поступку, а та иста полицијска власт и управа имале су право на неограничену моћ<sup>3</sup>. У апсолутистичкој држави касног феудалног доба, прекршаји су нормативно лоцирани у систем кривичних дјела. Разлика је била само у тежини деликата и санкцијама. Међутим, с обзиром на органе који су поступали у прекршајним стварима, прекршаји су припадали административним деликтима (као посебна врста полицијских деликата). Оно што битно разликује полицијску државу од правне државе у материји прекршаја, јесте то што су у полицијској држави прекршаји скоро у потпуности у надлежности управе (органа полиције), и то како у погледу нормирања (прописивања) прекршаја, тако и у погледу извршења прекршајних санкција. С настанком и уобличавањем правне (буржоаске) државе, почиње процес организирања управне власти судском, све до промјена у материји прекршаја. Прије свега, уводи се принцип законитости у циљу заштите људских слобода и ограничења арбитрерности државних органа принуде, а то значи да прекршаји и прекршајне санкције морају бити унапријед, прије него што су прекршаји учињени, прописани одређеним општим актима (*nullum delictum sine lege*); ограничавају се права управе да прописује (нормира) прекршаје; одређују се и посебни органи за вођење поступка и рјешавање (одлучивање); прекршајни поступак се од управног казног поступка правно уређује као (квази)судски поступак. То води ка ограничавању дискреционе моћи па и самовоље управе у вршењу тзв. управнорепресивне функције. Управнорепресивна дјелатност, као “најспорнији” и са теоријског аспекта проблемски најинтересантнији дио управне функције, све више постаје предмет

Европе, који су били и правно уређени кроз статуте које су посједовали. Ти градови са подручја Балкана су: Дубровник, Котор, Будва итд. оп. аут.

<sup>3</sup> У овом периоду се развила и тзв. полицијска држава, а једна од њених карактеристика је била управо правно неограничена моћ коју је посједовала полиција. оп. аут.

законске и подзаконске регулативе. Управна власт, по угледу на судску, жели да се правно утемељи и нормира и тиме управа подведе под правни поредак, што је и најтежи задатак у процесу уобличавања правне државе. Међутим, прекршаји се и даље схватају као “управни деликти” а “прекршајне ствари” као “посебне управне ствари”. Према томе, током историјског развоја правне мисли уобличила су се два основна схватања у вези са карактером прекршаја. Једно гледиште је да су прекршаји посебна врста кажњивих дјела и друго да су прекршаји (не) дјела “управни деликти”, односно посебна врста деликата, која се битно разликује од кривичних дјела (Димитријевић, Јовашевић, 2005: 40–41).

У Босни и Херцеговини смјењивали су се периоди у којима су прекршаји сврставани у систем кривичних дјела или су третирани изван тог система. Примјера ради, аустријско кривично законодавство (Кривични законик Аустрије из 1852. године) које се примјењивало на подручју БиХ (послије анкесије 1907–1908. године, па све до 1930. године), прихватало је подјелу кривичних дјела по тежини, при чему су иступи (прекршаји) сматрани најлакшом врстом тих дјела. Поред ових прекршаја (тзв. иступне кривице), посебно су доношени подзаконски прописи којима су прописивани тзв. полицајни иступи – прекршаји за које су искључиво надлежни у погледу кажњавања били органи управе. Тек су Кривичним закоником Краљевине Југославије из 1929. године прекршаји били издвојени из система кривичних дјела, јер је тим законом била прихваћена бипартидна (бинарна) подјела кривичних дјела на кривична дјела и преступе. Додуше, пројектом новог Закона о иступима требало је да прекршаји поново уђу у систем кривичних дјела као њихова најлакша врста, али овај пројекат, израђен 1939. године, није озаконен (Мрвић-Петровић, Митровић, 2007: 6). У периоду послје Другог свјетског рата, у складу са захтјевима успостављања новог друштвеног уређења у тадашњој ФНРЈ, чији је саставни дио била СР БиХ, прекршајно право постаје важан инструмент државне власти. Развој прекршајног права започиње 1946. године, када су први пут донијета упутства за кажњавање за прекршаје. Надлежност за поступање, по овим упутствима, у прекршајним поступцима је у потпуности била у надлежности органа управе. Први закон о прекршајима (Основни закон о прекршајима ФНРЈ) донесен је 1947. године, а прекршаје је определијелио као повреде правног поретка за које се прописују административне таксе (Митић, 2008: 136).

Од 1951. године, када је донесен нови Основни закон о прекршајима, промијењена је концепција прекршаја, који се по први пут одређују као повреде правних прописа. Осим казни, за прекршаје се одређују и нове прекршајне санкције – заштитне мјере. Кроз неколико измјена савезног

прекршајног законодавства које су услиједиле 1974. године, усавршена су рјешења прекршајног права: прекршаји су дефинисани као повреде јавног поретка, иновiran је систем санкција, а такође је значајно унапријеђен прекршајни поступак (раније: административно-казнени поступак). С обзиром на федерално устројство тадашње заједничке државе, од доношења Уставних амандмана бивше СФРЈ раздвојене су надлежности федерације, република – чланица и покрајина на прописивању и кажњавању за прекршаје. Тако су републике и покрајине постале надлежне за прописивање, организацију надлежних органа и кажњавање за прекршаје из домена редовне надлежности судија за прекршаје, док је федерација прописивала нарочите, управне прекршаје; царинске, спољнотрговинске и пореске, о којима су одлучивали посебни савезни органи управе. На основу својих законских ингеренција све републике и покрајине су у периоду од 1972. до 1974. донијеле своје законе о прекршајима. Тадашња СРБиХ прва је својим Законом о прекршајима из 1986. године установила надлежност судова за прекршаје и уредила прекршајни поступак по узору на кривични поступак (Мрвић-Петровић, Митровић, 2010: 18). Након распада СФРЈ, 1992. године формирана је Република Српска са својим правним системом, у оквиру кога се налази, наравно, и прекршајно право. Од 1996. године па до 2006. године и доношења ЗоП РС (објављеног у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 34/2006), вријеме је посвећено многобројним реформама. Данас су на територији Босне и Херцеговине у примјени: Закон о прекршајима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 34/2006), Закон о прекршајима Федерације Босне и Херцеговине (“Службене новине Федерације БиХ” број 31/2006), Закон о прекршајима Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине (“Службени гласник Брчко Дистрикта БиХ” број 24/2007) и Закон о прекршајима Босне и Херцеговине (“Службени гласник Босне и Херцеговине” број 41/2007).

Овај историјски приказ развоја прекршаја указује на сложен проблем одређивања правне природе и појма прекршаја. Овај проблем који се јавља на теоријском нивоу превазилази теоријски значај: без јасног начина на који треба одредити прекршај, немогуће је цјелисходно креирати законодавство о прекршајима. У упоредном праву, уз ослањање на традицију, овај проблем се превазилази тако што се појам прекршаја одређује или као најлакша врста кривичних дјела или он подразумијева просте повреде прописа (управни деликти) који нису само квантитативно, него и квалитативно различити у односу на кривична дјела. Ни једно ни друго није у потпуности тачно, јер, како показује историја, прекршаји обухватају двије различите врсте: тзв. полицијске преступе или праве, административне прекршаје који се састоје у поступању супротном наредбама овлашћених државних органа и тзв. иступне кривице, или

квазипрекршаје или кривичноправне прекршаје који показују велике сличности са кривичним дјелима, од којих се најчешће разликују само по објективном услову инкриминације или по посљедицама (нпр. ремећење јавног реда и мира, учествовање у тучи, саобраћајни прекршаји и слично) (Мрвић-Петровић, 2005: 55).

## **ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ ПРЕКРШАЈА**

Прекршај представља правно недопуштено дјеловање физичких или правних лица за које је предвиђена санкција. Може се рећи да су грађани свјесни неких прекршаја, иако нису тачно упознати са садржајем неког прописа; тако, сваки грађанин зна да мора имати лична документа, да није дозвољено прелазити улицу док је на семафору црвено свјетло, вријеђати пролазнике, просјачити итд. Свега наведеног су грађани свјесни без обзира на њихово образовање, а све наведено су појавни облици једног вида друштвено неприхватљивог понашања које називамо прекршајем. Из наведеног, у основи социјалног аспекта прекршаја, издваја се његов правни појам. "Утврдити правни појам прекршаја значи одредити његова битна обележја која га опредељују у односу на друге врсте недопуштених и кажњивих понашања (кривична дела и дисциплинске деликте). У правној природи прекршаја испољавају се помешане карактеристике кривичног и управног неправа. Ова обележја су, међутим, толико међусобно повезана, да је немогуће истаћи претежно управне или кривичноправне одлике прекршаја, а да не дође до нетачног и једностраног одређења прекршаја. Јер, како је говорио Тропс, прекршаји су "дете" кривичног права и управе." (Мрвић-Петровић, 2006: 59)

Приликом одређивања појма прекршаја могућа су два приступа, која се обично међусобно комбинују. У зависности од тога који се приступ користи, могу се разликовати формални и материјални појам прекршаја. Формално одређење прекршаја карактеришу два битна обележја сваког понашања које законодавац назива прекршајем, а то су: врста правног акта у коме је прекршај предвиђен (закон или подзаконски акт) и санкција која је прописана за прекршај. Како су оба ова наведена елемента формалне природе, они се из тог разлога и називају формалним. Треба истаћи да појам прекршаја базиран на овим елементима (формалним елементима) не указује на разлог због чега је неко понашање законодавац предвидио као прекршај, а не као кривично дјело. Дакле, посматрањем само формалне стране прекршаја, није могуће извести закључак зашто је нешто прописано као прекршај, а не као кривично дјело. Да би се овај недостатак отклонио и превазишао, потребно је сагледати појам

прекршаја у складу са тзв. материјалном дефиницијом прекршаја. Ова дефиниција, поред формалних елемената који су напријед поменути, уводи и појам заштитног објекта који се повређује вршењем прекршаја. На основу заштитног објекта може се закључити зашто је једно понашање предвиђено (прописано) као прекршај, а не као кривично дјело. Треба нагласити да ће се овај материјални критеријум различито одредити у зависности од друштвеног уређења у некој земљи и од тога да ли се прекршаји у том правном систему сврставају у систем кривичних (казнених) дјела или се сматрају посебним управним деликтима.

При одређивању појма прекршаја (а с тим у вези и његове правне природе), у правној науци се прекршај редовно разграничава у односу на кривично дјело. Према традиционалним схватањима, прекршаји су најлакша врста кривичних дјела. Овај појам прекршаја се темељи на разлици у тежини кривичног дјела и прекршаја (тзв. квантитативна разлика). Пошто се од тежих врста кривичних дјела (преступа, односно злочина) не разликују по правној природи, него само по својој мањој друштвеној штетности (угрожености заштићеног добра), најважнија разлика се своди на формалну разлику у погледу врсте и мјере санкција прописаних за прекршаје у односу на врсту и мјеру санкција предвиђених за кривична дјела (преступе и злочине). У складу са овим схватањем, прекршаји представљају најлакшу од три врсте кривичних дјела (по тзв. тродиобној или трипартитној [трипартитна подјела на: иступе – прекршаје, преступе и злочине, која је била широко прихваћена у законодавствима континенталне Европе у XIX вијеку, под утицајима француског – Наполеоновог – Кривичног закона из 1810. године] подјели кривичних дјела која је највише заступљена у романским законодавствима. Став по коме се прекршаји суштински (квалитативно) разликују од кривичних дјела био је популаран нарочито у Њемачкој на прелазу из XIX вијека у XX вијек. У том периоду егзистирала је теорија “управног казненог права”, која је прекршаје сматрала нарочитим управним деликтима. По овој теорији, прекршаји су акти који се квалитативно разликују од кривичних дјела, јер се испољавају у непослушности према управи, те нису ни противравни (него противуправни), ни друштвено опасни у тој мјери да би учинилац требао да буде изложен моралном пријекору других чланова друштва. Став по коме се прекршаји од кривичних дјела квалитативно разликују, фактички постоји у оним кривичноправним системима који познају дводиобну или бипартитну подјелу.

Опредјељење законодавца да усвоји трипартитну или бипартитну подјелу кривичних дјела одлучујуће је за правни режим прекршаја, јер омогућава различит приступ при њиховом интегрисању у систем



казненог (или кривичног) права. Од прихваћене подјеле зависи хоће ли прекршаји бити сврстани у кривична дјела или не, да ли ће бити могућа примјена општих института кривичног права (нарочито у погледу услова за заснивање кривице, система санкција и слично), као и то коме ће бити повјерено одлучивање о прекршајима (судству или управи). Трипартитна подјела кривичних дјела омогућава да се прекршаји, као најлакши кривичноправни деликт, сврстају у област кривичног права и регулишу кривичноправним нормама, док бипартитна подјела, најприје формалним издвајањем прекршаја у односу на кривична дјела, а потом и "избацивањем" прекршаја из области кривичног права, условљава потребу да се прекршаји регулишу посебно у односу на кривична дјела, што доводи до могућности и да се кажњавање за прекршаје препусти органима управе (Мрвић-Петровић, 2006: 63).

Законодавство Републике Српске, као наслједство бивше СФРЈ, преузело је и гаји бипартитну подјелу казних дјела. Шездесетих година прошлог вијека овој бипартитној подјели казних дјела придружују се и привредни преступи (привредни преступи су у казном систему Републике Српске као нарочита категорија казних деликата против привредног и фанансијског пословања укинута доношењем саме законске дефиниције, о чему ће бити ријечи) као трећа врста казних деликата.

Савремена правна теорија данас заступа стновиште да је немогуће изградити и дефинисати универзални појам прекршаја, јер се и данас могу јасно издвојити двије различите категорије прекршаја. Прва категорија су прекршаји који су по свему слични кривичним дјелима (нпр. саобраћајни прекршаји и кривична дјела угрожавања безбједности јавног саобраћаја, прекршаји против јавног реда и мира и кривична дјела против јавног реда...). Друга категорија су управни прекршаји који несумњиво представљају повреду прописа које доноси управа (нпр. порески прекршаји, царински прекршаји итд.) и немају сличности са кривичним дјелима. Због свега овога обично се препушта законодавцу да у националним прописима одреди дефиницију прекршаја најприхватљивију за национални правни систем.

Француско и друга романска законодавства која су се развијала под његовим непосредним утицајем примјер су правног система у коме се прекршаји (*contraventions*) досљедно уклапају у систем кривичног права. У овим правним системима присутна је трипартитна класификација кривичних дјела. Дакле, у овим правним системима прекршаји не чине посебну врсту јавноправних деликата. За разлику од белгијског или шпанског права, која у потпуности показују сличности са француским системом, у италијанском праву од 1981. године, поред

кривичноправних прекршаја, доносе се посебни прописи који садрже тзв. управне прекршаје, на примјер, у области привредног пословања. Због тога данас италијанско право представља прелазни концепт, који показује извјесне одлике сличне германским законодавствима. Трипартитна класификација кривичних дјела је задржана и у новом француском Кривичном закону из 1994. године, с тим што се у погледу злочина и преступа прокламује принцип законитости, док се прекршаји могу прописивати и уредбом владе. За разлику од романског правног система, у германском праву је прихваћена бипартитна подјела на злочине (*Verbrechen*) и преступе (*Vergehen*) (Мрвић-Петровић, 2005: 56). Ова подјела је омогућила да се у овим правним системима прекршаји установе као посебна врста јавноправних деликата. Ову подјелу прихватају њемачки и аустријски правни систем, а поред њих, подјела је заступљена и у Холандији, Чешкој, Словачкој, Мађарској, Македонији, Португалу, Русији, Израелу, Финској. Интересантно је да ову подјелу прихватају законодавства која немају дугу традицију, него су релативно новија, многа су донијета након Другог свјетског рата, а један дио је настао и крајем прошлог и почетком овог вијека.

За разлику од континенталног права, у англо-америчком правном систему разлика између прекршаја и кривичних дјела се испољава кроз различиту опасност деликата и степен повреде заштићеног правног добра. Најважнија карактеристика англо-америчког правног система јесте да су кривични и прекршајни систем потпуно одвојени, тако да у пракси постоје значајније тешкоће да се прекршаји одвоје од грађанских деликата, него од кривичних дјела од којих се јасно разликују по санкцији. У праву Сједињених Америчких Држава, у коме данас већ постоји савезни Кривични закон, прекршаји су кривична дјела сврстана у класе од А до Ц за која се може изрећи затвор од 5 дана до 6 мјесеци или новчана казна у износу до 5.000 долара. Поред ових прекршаја, постоје и *infractio* (или тзв. *petty offence*), који подразумијевају кажњавање до 5 дана или уопште одсуство затварања (Мрвић-Петровић, 2005: 58).

## **ПРАВНА ТЕОРИЈА О ПОЈМУ ПРЕКРШАЈА**

Што се тиче схватања појма прекршаја у правној теорији, у њој се налазе многобројне дефиниције. Њихова многобројност резултат је великог броја теоретичара и зависи од схватања и становишта са ког полази теоретичар који дефинише појам прекршаја. На овом мјесту даћемо неке од дефиниција појма прекршаја које су заступљене у правној теорији и на основу којих ће се стећи увид у различите начине дефинисања појма прекршаја. Иво Крбек заступа становиште да су

прекршаји управно кажњиво дјело које се разликује од судског кажњивог дјела, јер се о прекршају одлучује (рјешава) у управноказненом поступку изрицањем управних казни, а не у судском поступку изрицањем судских казни (Крбек, 1962: 218). Посљедица оваквог дефинисања појма прекршаја је правна регулатива која је важила у том периоду, а није тешко закључити да су се данас околности значајно промјениле и да је дефинисање прекршаја на овај начин неприхватљиво.

Славољуб Поповић заступа становиште да се “под прекршајима подразумијевају чињења или нечињења друштвено недозвољених радњи, утврђених законом или другим прописом, а за која се предвиђају одређене санкције” (Поповић и други, 1998: 262). Зоран Томић истиче три конститутивна елемента појма прекршаја полазећи од законске дефиниције прекршаја, а то су: прекршај као повреда јавног поретка, правна предвиђеност прекршаја и прекршајне санкције, али говори о томе да рјешавање у прекршајним стварима представља репресивну дјелатност органа управе (Томић, 1995: 204). Станко Пихлер појам прекршаја одређује на сљедећи начин: “Прекршаји су противправна понашања која представљају повреду друштвене дисциплине успостављене правним поретком, тј. системом правних норми, за коју су повреду прописане прекршајне санкције – казне и заштитне мере” (Пихлер, 2000: 41). Дефинисањем појма прекршаја на овај начин, може се рећи да се одређује најужи појам прекршаја. Слободан Милетић о прекршајима говори као о најлакшој врсти деликата, с доста мање друштвене опасности у односу на кривична дјела, која пажњу привлаче због своје бројности. Појам прекршаја одређује као деликтно чињење које представља повреду јавног поретка чији су елементи утврђени законом (рјеђе другим прописом) и за коју повреду су предвиђене прекршајне санкције и заштитне мјере. Он наводи и чињеницу да су у неким правним системима прекршаји означени и дефинисани као полицијски деликти (Милетић, 2004: 107).

На крају, сматрамо да је потребно навести и дефиницију Наташе Мрвић, која је, одређујући појам прекршаја и анализирајући дефиниције теоретичара који су се бавили овим проблемом, дошла до закључка да је у појам прекршаја потребно увести још један саставни елемент, а то је друштвена опасност. Н. Мрвић је мишљења да је друштвена опасност конститутивни елемент појма прекршаја, али да она сама у потпуности не може да објасни појам прекршаја. Појам прекршаја дефинише као: “дело физичког или правног лица, које је друштвено штетно, противправно, одређено као такво у пропису надлежног органа и усмерено на угрожавање или повреду јавног поретка нарушавањем опште друштвене дисциплине” (Мрвић, 1989: 19–23).

## ЗАКОНСКО ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМА ПРЕКРШАЈА

Правилно одређивање прекршаја и тешкоће које су везане за то у потпуности долазе до изражаја у законској дефиницији прекршаја који је прописан у законодавству Републике Српске. Комплексност законске дефиниције огледа се у томе што су привредни преступи, као посебна врста правних деликата против привредног и финансијског пословања, у правном систему Републике Српске укинута и сврстани у прекршаје, тј. према законској дефиницији прекршаја обједињене су двије врсте прекршаја: прекршаји који чине повреду јавног поретка и прекршаји који представљају повреду прописа о привредном и финансијском пословању. Према члану 1. ставу 1. Закона о Прекршајима РС (објављеног у "Службеном гласнику Републике Српске", број 34/06), дефиниција прекршаја гласи: "Прекршаји представљају кршење јавног поретка или прописа о економском или финансијском пословању утврђено законом или другим прописом, за које су одређена обиљежја и за које су прописане санкције".

У правном систему Републике Србије законска дефиниција појма прекршаја гласи: "Прекршаји су повреде јавног поретка утврђене законом или другим прописима за које су прописане прекршајне казне и заштитне мере" (Закон о прекршајима Републике Србије, број 55/04, члан 7). За разлику од Републике Српске, као што се може уочити, појам прекршаја не садржи привредне преступе и наглашава да се за прекршаје поред прекршајних казни изричу и заштитне мјере.

Правни систем Републике Црне Горе појам прекршаја одређује на сљедећи начин: "Прекршај је радња која представља повреду јавног поретка која је утврђена законом и за коју је прописана санкција" (Закон о прекршајима Републике Црне Горе, „Службени лист“, број 1/11, члан 2). За разлику од дефиниције која важи у Србији, у Црној Гори је предвиђено да се прекршаји могу прописивати само законом, а не другим подзаконским актима.

У Републици Хрватској законска дефиниција прекршаја гласи: "Прекршајем се поврјеђује јавни поредак, друштвена дисциплина или друге друштвене вриједности које нису заштићене Казненим законом и другим законима у којима су прописана казнена дјела" (Закон о прекршајима Републике Хрватске, „Народне новине“, број 72/02, члан 1). На основу ове дефиниције се може закључити да се у Републици Хрватској свака повреда јавног поретка, друштвене дисциплине и других друштвених вриједности сматра прекршајем, ако такво понашање није предвиђено као кривично дјело Кривичним законом или другим прописима у којима су прописана кривична дјела – мисли се на бланкетна кривична дјела.

У Републици Словенији “Прекршај је радња која представља кршење закона, уредбе владе, уредбе локалне самоуправе, локалне скуштине, која је као таква одређена као прекршај и за коју су прописане прекршајне санкције” (Zakon o prekrših Republike Slovenije, „Uradni list Republike Slovenije“, број 07/03, член 6). Посљедица овакве дефиниције јесте стриктно одређивање у закону којим се набраја којим се све правним актима могу дефинисати прекршаји и на тај начин се покушавају разграничити прекршаји од других правних деликата.

#### **ЛИТЕРАТУРА:**

- [1] Вујаклија, М., (1980), Лексикон страних речи и израза, Просвета, Београд;
- [2] Вејић, П., Глушчић, С., (2009) Прекршајно право (опћи дио), Народне новине, Загреб;
- [3] Димитријевић, Д., Јовашевић, П., (2005), Прекршајно право, „Службени лист СЦГ“, Београд;
- [4] Јелачић, М., (2004), Прекршајно право – теорија и пракса, Службени гласник, Београд;
- [5] Крбек, И., (1962), Право југословенске јавне управе, Загреб;
- [6] Мрвић, Н., (1989), Прекршаји у правном систему Југославије, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд;
- [7] Мрвић-Петровић, Н., (2005), Концепција прекршаја у страним законодавствима, У: Зборник радова “Правни информатор”, број 10/2005, Београд, доступно на: <http://www.propisionline.com/informator/casopis/200510/11>;
- [8] Мрвић-Петровић, Н., (2006), Појам прекршаја, У: Зорник радова “Новине у области прекршајне праксе”, Глосаријум, Београд;
- [9] Мрвић-Петровић, Н., Митровић, Љ., (2010), Прекршајно право – материјално и процесно, Управа за полицијско образовање, Бања Лука;
- [10] Мрвић-Петровић, Н., Митровић, Љ., (2007), Прекршајно право, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука;
- [11] Митић, А., (2008), Специфичност царинских и девизних прекршаја и надлежност органа управе у овим прекршајним поступцима, У: Зборник радова “Прекршајна одговорност”, Глосаријум, Београд;

- [12] Милетић, С., (2004), Појмовник полицијског права, Службени гласник Републике Србије, Београд;
- [13] Поповић, С., Марковић, Б., Петровић, М., (1998), Управно право – општи део, Савремена администрација, Београд;
- [14] Пихлер, С., (2000), Прекршајно право, Нови Сад;
- [15] Томић, З., (1995), Управно право, Драганић, Београд;
- [16] Закон о прекршајима Републике Српске, “Службени гласник Републике Српске, број”, број 34/06;
- [17] Закон о прекршајима Републике Србије, “Службени гласник Републике Србије”, број 55/04;
- [18] Закон о прекршајима Републике Црне Горе, “Службени лист”, број 1/11;
- [19] Закон о прекршајима Републике Хрватске, “Народне новине”, број 72/02;
- [20] Zakon o prekrših Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, broj 07/03.

## ON THE MATTER OF OFFENCE

**Gojko Šetka, MA**

**Abstract:** If we want to talk about the concept of infringement, it is necessary to note, first, what the term means the offense and where it came from an etymological meaning of the term.

When it is known that the offenses occurred with the emergence of the initial state and the law, then it can be argued that considerations about the offense just need to start from the concept of offense. Jurisprudence on the concept of the offense says, comparing it and distinguishing it from the offense, because offense is the easiest type of public law of criminal offenses. The concept of the offense can be determined from the formal and material point and this point in jurisprudence and used for the definition of the offense.

This paper will talk about just these two views, in order to fully understand the concept of the offense will be a talk on the historical development of the offense, the theoretical definition of the concept of an offense, and the attitudes of

legal science. The paper discusses the concept of the offense in other jurisdictions, and presented the legal definition of the offense in the Republic of Srpska and legal systems of the Republic of Serbia, the Republic of Montenegro, Croatia and Slovenia.

**Key words:** delict, concept of the offense, law, legal system.





## УПРАВНОПРАВНИ ОСНОВ ПОЛИЦИЈСКОГ ИНФОРМИСАЊА И ПОЛИЦИЈСКО ИНФОРМИСАЊЕ

*Мр Душко Пена,*

Станица јавне безбједности Мркоњић Град,  
E-mail: duskopena@gmail.com

**Апстракт:** Основни циљ овог рада јесте објашњење полицијског информисања, тј. да се све активности усмјере ка размјени обавјештења између било којих субјеката, што се може означавати појмом обавјештења. Још прецизније речено, тим појмом ћемо означавати све поступке израде и достављања евиденцијских извјештаја, као и поступке размјене и коришћења индиција и фактографских приказа (управљачких обавјештења). Субјекти који продукују поменута обавјештења или учествују у њиховој размјени и коришћењу могу припадати органима унутрашњих послова. Тада кажемо да је обавјештење интерни процес, па га можемо звати *интерно обавјештење*. Ако су у продукцију или размјену обавјештења укључени и субјекти изван органа унутрашњих послова, одговарајуће процесе можемо звати синтагмом *екстерно информисање*. За полицијска поступања од интереса је само она продукција и размјена обавјештења којом се увећавају знања релевантних субјеката. Из поменутог надаље произилази разлог што ћемо „обавјештење“ често замијенити појмом „информација“.

**Кључне ријечи:** полиција, информисање, подаци, информација, обавјештење.

### УВОД

Подаци, информације и знање – преведени у безбједносне информације, безбједносна обавјештења, безбједносне процјене итд., односно преведени у систем безбједносног информисања, као језик свакодневне праксе управљања и руковођења у полицији (полицијског менаџмента), основ су полицијског рада на свим нивоима, од оперативног преко тактичког до стратегијског. Због тога је оправдано и потребно перманентно преиспитивање и провјера усклађености тог система (система безбједносног информисања) са растућим потребама за полицијским информацијама.

Због дисконтинуитета узрокованог разбијањем бивше државе и ратним разарањем, као уосталом и цијело друштво, систем безбједносног информисања нашао се пред изазовом да осим уобичајених преиспитивања сопствене ефикасности изврши неопходну трансформациону реформу односно усавршавање, што се тешко може направити у ходу и еволутивно. Разлог томе је комплексност проблема, јер су податак и информација саставни дио сваке функције и сваког елемента структуре безбједносних агенција, што значи да се трансформација мора одвијати у свим организационим сегментима и у свакој фази процеса рада у безбједносним агенцијама.

Да ли су и зашто преиспитивање и евентуална трансформација система безбједносног информисања уопште потребни?

И у нормалним условима (без рата), у бившој СФРЈ били смо свјedoци неколико дисконтинуалних трансформација комплетног безбједносног система. Једна од трансформација, узрокована стратешком политичком одлуком, односила би се на прелаз са концепта безбједности као функције државе на концепт друштвене безбједности и самозаштите. Једна од трансформација је драстично промијенила начин прикупљања, обраде и манипулације подацима, информацијама и знањем и захтијевала изградњу система полицијског информисања на другачијој парадигми и основама. Друга трансформација узрокована је технолошком, компјутерском револуцијом. Рачунари морају да ефикасније и квалитетније приме и обраде податке, али се истовремено показало да примјена рачунара може значајно утицати и на организацију и да драстично треба промијенити информационе концепте и однос према информацијама. (Тања, 2009)

## **1. Регулатива на којој је базиран рад полиције**

Једна од специфичности полицијског посла јесте та што полиција у свом раду примјењује велики број законских и подзаконских аката. Од законских аката који се примјењују у раду полиције Републике Српске, истичу се: Закон о прекршајима Републике Српске; Закон о унутрашњим пословима; Закон о јавном реду и миру; Закон о спречавању насиља на спортским приредбама; Закон о општем управном поступку; Закон о заштити насиља у породици; Закон о производњи и промету опојних дрога; Закон о окупљању грађана; Закон о личном имену; Закон о личној карти држављана Босне и Херцеговине; Закон о пребивалишту и боравишту држављана БиХ; Закон о матичним књигама; Закон о држављанству Републике Српске; Закон о путним исправама Босне и Херцеговине; Закон о централној евиденцији и размјени података;

### *Управноправни основ полицијског информисања и полицијско информисање*

Закон о заштити личних података; Закон о оружју и муницији; Закон о производњи наоружања и војне опреме; Закон о промету експлозивних материја и запаљивих течности и гасова; Закон о заштити од пожара; Закон о кретању и боравку странаца и азилу; Закон о надзору и контроли преласка државне границе; Закон о забрани пушења дуванских производа на јавним мјестима; Закон о забрани продаје и употребе дуванских производа лицима млађим од 18 година; Закон о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности.

Када се говори о подзакоским актима који су од важности за полицијски посао треба рећи да су битни правилници и упутства која се примјењују у раду полиције. Од правилника који се у пракси примјењују битни су: Правилник о униформи; Правилник о службеној тајни; Правилник о начину кориштења службеног моторног возила; Правилник о условима и начину чувања архивске грађе; Правилник о програму и начину полагања стручног испита; Правилник о вођењу казнене евиденције; Правилник о правилима понашања и међусобним односима у МУП-у; Правилник о упућивању припадника МУП-а у операције подршке миру; Правилник о вршењу послова јавне безбједности; Правилник о службеној легитимацији, полицијској значки и идентификационом документу радника Министарства унутрашњих послова; Правилник о накнади штете; Правилник о начину, држању и ношењу оружја и муниције; Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова и задатака у МУП-у; Правилник о заштити личних података у МУП-у РС; Правилник о сертификацији радника и десертификацији овлашћених службених лица Министарства унутрашњих послова Републике Српске; Правилник о дисциплинској и материјалној одговорности овлашћених службених лица; Правилник о платама; Правилник о поступку оцјењивања и евидентирања оцјена полицијских службеника; Правилник о ванредном превозу; Правилник о регистрацији возила; Правилник о наградама.

Од упутстава, у пракси се примјењују: Упутство о вршењу инспекцијског надзора по линији рада управе; Упутство за израду наредби о законитом претресању информација; Упутство о контроли ваљаности зелене карте; Упутство о обезбјеђењу лица мјеста, смотра, рапорт и дневни извјештај; Упутство о ношењу службеног оружја; Упутство о поступању са лицима лишеним слободe; Упутство о мјерама приликом извођења „рације“; Упутство о поступању органа унутрашњих послова при промету пиротехничких средстава; Упутство о вршењу провјера статуса возила путем Интерпола; Упутство о поступању полиције у случају пријетње постављањем експлозива; Упутство о раду оперативног дежурства ЦЈБ Бања Лука; Упутство о оцјењивању

радника полиције; Упутство о вршењу потражне дјелатности; Упутство о примјени уредбе о чиновима; Упутство за попуну (образац саобраћајне незгоде); Упутство о начину електронске провјере података; Упутство о начину доставе података о изгубљеним путним исправама; Упутство о утврђивању постојања изузетно оправданих разлога за издавање одобрења за ношење оружја.

## 2. Правни основ полицијског информисања

Информација не смије ићи ономе коме не треба, циљ информације јесте да пређе у доказну снагу. Информација је значење које придружујемо подацима. Информације служе као подлога за доношење одлуке. Да би одлука била адекватна, информација мора бити потпуна, компактна, тачна, благовремена и сврсисходна. Најбоља информација је она информација која је прибављена на законит начин, која ће имати доказну снагу. Свако физичко и правно лице има право приступа информацијама које су под контролом полиције, а Министарство унутрашњих послова је обавезно тај приступ омогућити. Информације које су под контролом полиције, садржане су у Индексу – регистру. (Тањага, Даничић, Пена, 2007: 106)

Право приступа информацијама може бити ограничено само код утврђених изузетака у случајевима када се саопштавањем информације основано може очекивати изазивање значајне штете за сљедеће легитимне циљеве:

- интереси одбране и сигурности, као и заштита јавне сигурности,
- спречавање криминала и откривање криминала,
- заштита поступка доношења одлука у јавном органу, укључујући давање мишљења, савјета или препорука, било да се ради о особи запосленој у јавном органу или другој особи која ради за јавни орган или у његово име, с тим да то не обухвата чињеничне, статистичке, научне или техничке информације.

Приступ информацијама могућ је на сљедећи начин:

- подношење захтјева за приступ информацијама,
- који мора бити у писаном облику на једном од службених језика Федерације/РС,
- мора давати довољно података о природи и/или садржају информације, како би се омогућило да се уз разуман напор пронађе тражена информација; и

### ***Управноправни основ полицијског информисања и полицијско информисање***

- мора садржавати име подносиоца захтјева и његову адресу.

Ако се захтјев односи на личну информацију подносиоца захтјева, захтјев, поред испуњавања услова наведених у тачки 1, може поднијети само физичко лице на које се захтјев односи, његов законски заступник или особа коју је подносиоца захтјева писано овластио за приступ информацији. Ако захтјев поднесе физичка особа на коју се захтјев односи, он је дужна потписати захтјев и показати прописани лични документ с фотографијом. Ако захтјев поднесе законски заступник подносиоца захтјева или особа коју је подносиоца захтјева писмено овластио за приступ информацији, она је дужна потписати захтјев и показати прописани лични документ с фотографијом, доказ о законском заступању односно пуномоћ, као и копију личног документа подносиоца захтјева. (Милошевић, Милојевић, 2001: 102–107)

### **3. Полицијско информисање**

Да би информисање било у складу с принципима безбједносног информисања, оно мора бити организовано, пројектовано и имплементирано у систем безбједносног информисања као јединствен и специфичан подсистем Министарства унутрашњих послова. У том систему је уређено:

- правни основ за његово организовање,
- дефиниција функција и структуре система безбједносног информисања,
- који су ресурси укључени у систем (хумани, материјални, енергетски, информациони),
- који се подаци, информације, знање и обавјештења морају укључити у информационо-документационе фондове и у размјену унутар органа унутрашњих послова и изван њих,
- који су корисници система, односно ко све учествује у размјени обавјештења, на који начин и под којим условима,
- како се штите подаци у информационо-документационим фондовима и на „преносним путевима“ приликом размјене или коришћења итд.

Не треба сметнути с ума да је уређивање (организовање) система информисања трајан процес. Оно се врши перманентно у складу са потребама служби и органа унутрашњих послова, али и у складу са начелима и принципима полицијског информисања. Значи, сасвим је

оправдано да се систем информисања посматра као сложен динамички систем.

Припадници органа унутрашњих послова у систему информисања врше сљедеће функције:

- прикупљају податке непосредним оперативним радом или уз помоћ сарадника и информаната из окружења (извор података);
- користе податке (корисници података);
- израђују, похрањују и трансформишу евиденцијске извјештаје (информациони систем);
- достављају безбједносне извјештаје и друге безбједносне акте осталим безбједносним и другим државним органима;
- информишу јавност о раду и резултатима.

На основу наведеног, може се видјети да систем обезбјеђује уређено и технички подржано информисање, односно да:

- поуздано и довољно штити пренос података, обавјештења и докумената између међусобно удаљених субјеката;
- поуздано и довољно штити пренос података, обавјештења и докумената између органа унутрашњих послова и других субјеката безбједности;
- обезбјеђује једноставно и ефективно руковање и употребу и
- обезбјеђује адекватну комуникацију са информационим системима изван органа унутрашњих послова. (Савић, Видојковић, Стаматовић-Ђурић, 2002: 73–76)

#### **а) Пројектовање оптималног система полицијског информисања**

Начин организовања информационих система зависи од читавог низа фактора, односно елемената информационог система, и има сљедећа општа својства:

- Усклађеност процедура полицијског информисања и полицијског поступања. Није добро ако постоје два посла: полицијско поступање које није условљено информисањем и информисање које само додатно оптерећује поступање;
- Кратко вријеме реакције. Вријеме које протекне од упућивања захтјева за добијање података из система до момента кад се

### ***Управноправни основ полицијског информисања и полицијско информисање***

коначно добијају тражени подаци треба да је усаглашено са сврхом и циљевима одговарајућег информисања;

- Довољна пропусна моћ. Систем треба да је у могућности истовремено да опслужује велики број корисника;
- Велика расположивост и поузданост. Вријеме када је систем ван функције (када се њиме не може располагати) због кварова, сервисирања или другог узрока, мора бити веома кратко (занемариво). Такође треба да је што мања вјероватноћа отказивања система.
- Кратко вријеме за успостављање функционалног стања после отказа;
- Потребан степен заштите од неовлашћеног коришћења евиденција, њихове деградације или уништења итд.

У органима унутрашњих послова постављају се, одржавају и користе информациони системи који су у складу са потребама тих органа, али и њиховим могућностима. Потребе органа унутрашњих послова су мање-више описане претходно изложеним својствима система. (Савић, Видојковић, Стаматовић-Ђурић, 1994: 46)

### **б) Информациони систем са ручном обрадом података**

За информационе системе који у својој структури немају рачунаре, одговарајући софтвер и обучене кориснике, каже се да су системи са ручном обрадом података. Како су ти системи давно установљени и до данашњих дана мало измијењени, неће бити погрешно ако их сматрамо класичним информационим системима. Основне карактеристике ових система јесу:

- не могу обезбиједити значајну усклађеност процедура информисања и безбједносног поступања;
- имају релативно дуго вријеме реакције;
- немају довољну пропусну моћ;
- мале су расположивости и поузданости и
- имају мали степен заштите од неовлашћеног коришћења евиденција, њихове деградације или уништења.

За систем ове врсте карактеристично је посредовање његових радника (документалиста и евидентичара) у пословима информисања

између оперативних и других радника органа унутрашњих послова, с једне стране, и полицијских евиденција, с друге стране. Анализом претходно изложених карактеристика није тешко закључити да је вријеме тих система прошло, или је на измаку. Међутим, треба имати на уму да се модернизацијом неких њихових сегмената они могу одржати као алтернатива у случају хаварије (аутоматизованих) информационог система. (Савић, Видојковић, Стаматовић-Ђурић, 2002: 126)

### **в) Аутоматизовани информациони системи**

Кад се каже да је неки информациони систем аутоматизован, то у најопштијем случају може да значи:

- Информатизацију, односно куповину и инсталацију рачунарске опреме или
- Пројектовање и имплементацију безбједносног информационог система.

О којем систему се ради? Још увијек смо добрим дијелом у процесу информатизације, уз развој неких сегмената безбједносног информационог система. Код пројектовања и развоја савременог безбједносног система и преласка са информационог система са ручном обрадом података јављају се два велика проблема. Први је техничко-технолошке природе и подразумеива развој способности корисника да прихвате нову опрему и нови начин рада. Досадашње искуство из свијета показује да се мало пажње поклања развоју способности корисника за прихватање и рад нове технологије, што је основни разлог споре реализације информатизације. Други проблем се односи на спремност организације да се мијења у складу са новом филозофијом и техничко-технолошким основом рада. Наше друштво, из више разлога, још није достигло одговарајући ниво спремености и определијелености за ту врсту промјена. Промјене су евидентне од самог пројектовања полицијског информационог система. Претходница пројектовању рачунарске мреже и софтвера јесте анализа информационог потреба и захтјева. Ово се најприје односи на анализу података, информација, знања и обавјештења као формализованих колекција података, информација и знања. Подразумеива се да се изврши семантичка, структурна и функционална анализа података и информација којима располаже (или ће располагати) организација (систем). Као резултат те анализе добије се минимални сет података, информација, знања и обавјештења (аката, наредби, упутстава, инструкција, итд.) која су неопходна за функционисање организационог система као цјелине и сваког његовог дијела. Овакав



приступ пројектовању подразумејева да се информацијама не прилази интуитивно и на бази здраворазумског оцјењивања него на основу постулата теорије система, теорије информација, теорије управљања и практичних искустава из ових области, те да се узимањем у обзир постојећег стања и праксе изврши оптимизација информационих потреба и пројектује минимални сет података, информација, знања и обавјештења као полазиште за даље пројектовање безбједносног информационог система. Овакав приступ пројектовању открива да је највећи проблем у недостатку знања потребних за његову реализацију. (Савић, Видојковић, Стаматовић-Ђурић, 2002: 135–139)

### **г) Систем полицијског информисања**

Информисање у систему безбједности мора бити организовано. Практично то значи да мора бити утврђено која обавјештења, ко и коме, када и на који начин треба да доставља, односно, која обавјештења, ко и од кога, када и како може да добије. Тиме је, заправо, постављен систем прикупљања, чувања и размјене информација. Полицијско информисање мора да задовољи бројне услове који произлазе из:

- природе безбједносне проблематике,
- организације система безбједности и
- организације и функционисања организационих цјелина.

Према тим условима формулисан је за практичне потребе низ начела информисања, као што су: начело законитости, начело заштите информације, начело поштовања и заштите људских права, начело јавности, начело методичности, начело темељитости, начело објективности, начело координације и сарадње, начело непосредности, начело корисности, начело благовремености, потпуности и тачности, начело коришћења информација у службене сврхе.

Са становишта процесуирања информација, безбједносни информациона систем има сљедеће функције:

- прихватање и класификација података (евиденцијских извјештаја) од корисника,
- трансформација података у потребне информације и обавјештења,
- чување података,
- прихватање и интерпретација питања (захтјева за добијање потребних обавјештења) упућених од корисника, и

- обрада података из расположивих евиденција у складу са захтјевима корисника, израда одговора на поменуте захтјеве и њихова дистрибуција. (Милошевић, Милојевић, 2001: 174)

#### 4. Врсте и облици полицијског информисања

Основни циљ полицијског информисања јесте да се све активности усмјере ка размјени обавјештења између било којих субјеката, што се може означавати појмом обавјештења. Још прецизније речено, тим појмом ћемо означавати све поступке израде и достављања евиденцијских извјештаја, као и поступке размјене и коришћења индиција и фактографских приказа (управљачких обавјештења). Субјекти који продукују поменута обавјештења или учествују у њиховој размјени и коришћењу могу припадати органима унутрашњих послова. Тада кажемо да је обавјештење интерни процес, па га можемо звати *интерно обавјештење*. Ако су у продукцији или размјени обавјештења укључени и субјекти изван органа унутрашњих послова, одговарајуће процесе можемо звати синтагмом *екстерно информисање*. За полицијска поступања од интереса је само она продукција и размјена обавјештења којом се увећавају знања релевантних субјеката. Из поменутог надаље произилази разлог што ћемо „обавјештење“ често замијенити појмом „информација“. Дакле, у тексту који слиједи говорићемо о интерном и екстерном информисању. (Савић, Видојковић, Стаматовић-Ђурић, 2002: 75)

##### а) Интерно информисање

Интерно информисање се односи на информисање везано за прикупљање обавјештења из унутрашњих (интерних) фондова информација. По својој природи оно није исто за све раднике органа унутрашњих послова. Зависно од хијерархијског нивоа, разликују се: оперативно, тактичко и стратешко информисање.

Оперативно информисање најчешће се односи на:

- лица (на примјер: гдје станује; да ли „пролази“ кроз криминали-+стичке евиденције, односно да ли је у њима евидентирано; шта посједује и др.);
- предмете (на примјер: чије је моторно возило, регистарске ознаке...; чије је оружје марке..., фабрички број..., итд.);
- појаве (на примјер: шта се, гдје и кад дешава; која се дешавања могу очекивати на одређеном мјесту у одређеном периоду и томе слично), и

### ***Управноправни основ полицијског информисања и полицијско информисање***

- догађаје (шта се, кад и како десило, ко би могао бити виновник догађаја, и сл.).

До ових обавјештења оперативни радници могу доћи користећи се евиденцијама посредно или непосредно. Посредно коришћење евиденција јесте најједноставнији начин прибављања оперативних управљачких обавјештења. Састоји се у постављању захтјева за обавјештења од стране оперативних радника радницима органа унутрашњих послова задуженим за вођење евиденција и обраду података и добијању одговора. Оперативна корист од добијеног обавјештења у великој мјери зависи од квалитета упућеног захтјева. На примјер, на питање: „Ко је власник моторног возила Голф бијеле боје?, из информационог фонда ће стићи неупотребљиво обавјештење, јер је таквих возила изузетно много, за разлику од питања које гласи: „Ко је власник возила Голфа IV, бијеле боје, са првом словном ознаком О на регистарским таблицама, посљедња два броја 35? Непосредно долажење до потребних обавјештења подразумијева директан приступ (без посредника) интерним информационим фондовима. Саставни и веома важан дио оперативног информисања јесте израда евиденцијских извјештаја, јер су они основа за формирање информационог фонда.

Тактичко информисање значајно је за избор и координацију оперативних мјера и радњи (планирање, организовање и контрола оперативне дјелатности). Обавјештења тактичког информисања односе се на:

- структуру безбједносних чинилаца (на примјер, обавјештења о структури облика угрожавања безбједности; структури појавних облика; структури кривичних дјела, прекршаја и других безбједносних догађаја; структури извршилаца кривичних дјела, учинилаца прекршаја и сл.);
- динамику безбједносних појава (на примјер, обавјештења о времену јављања појава, о њиховом току и др.);
- просторну расподјелу безбједносних догађаја (на примјер, обавјештења о мјестима дешавања безбједносних догађаја који чине појаве од интереса итд.).

Стратешко информисање јесте дио интерног информисања значајан за управљање укупном безбједносном проблематиком једног подручја. Сагласно томе, оно подразумијева израду и интерпретацију стратешких обавјештења. Та се обавјештења односе на: релацију између облика угрожавања безбједности и стања безбједности на подручју одговарајућег органа унутрашњих послова; предузимане безбједносне

мјере и радње и њихове ефекте; кадровску проблематику; техничку опремљеност итд. Корисници стратешких обавјештења су, према томе, руководећи радници органа и служби унутрашњих послова. (Савић, Видојковић, Стаматовић-Ђурић, 2002: 1078)

## **б) Екстерно информисање**

Екстерно информисање јесте сегмент информисања који подразумева размјену обавјештења између органа унутрашњих послова и других субјеката безбједности. Ова размјена обавјештења је двосмјерна. Органи унутрашњих послова примају обавјештења од грађана, радних организација и других организација и заједница, као и других државних органа, и то су најчешће индиције које иницирају активности из надлежности органа унутрашњих послова (пружање одговарајуће помоћи или заштите, остварење права у *управном поступку* и сл.). Органи унутрашњих послова достављају обавјештења, и то:

- скупштину одговарајуће друштвене заједнице обавјештавају о питањима из своје надлежности значајним за безбједност, о стању безбједности, као и о свом раду.
- обавјештавају јавност о оним проблемима безбједности из своје надлежности који су од интереса за грађане, радне организације и друге субјекте безбједности.

Скупштини или скупштинским тијелима полицијски службеник доставља обавјештења у писаној форми, и то: периодично или динамиком усаглашеном са програмом и планом рада скупштине, односно одговарајућег тијела, на захтјев скупштине, кад то налаже безбједносна ситуација или било који други фактор значајан за рад полицијских службеника. (Савић, Видојковић, Стаматовић-Ђурић, 2002)

Полицијски службеници информишу јавност путем штампе, радија, телевизије и усменим излагањем (учешће у јавним расправама о питањима значајним за безбједност; организацијом предавања, стручних семинара, савјетовања и сл.) или организовањем пригодних изложби, приказивањем посебно припремљених филмова итд.

## **в) Фактографско информисање**

У информационим фондовима полицијских службеника записане су и чувају се чињенице тј. факта о предметима евидентирања: појавама, догађајима, лицима, материјалним и другим објектима и сл. Информисање темељено на тим чињеницама (фактима) назива се оперативно фактографско информисање. Циљеви оперативног фактографског информисања могу бити: препознавање (идентификација) чинилаца појава догађаја, провјера сазнања о чињеницама појава и догађаја и сагледавање (перцепција) појава и догађаја. Циљ фактографског информисања може бити тестирање (потврђивање или одбацивање) неких претпоставки (хипотеза) о елементима појава и догађаја навођењем потребних података узетих из одговарајућих евиденција. На примјер: лице XYZ има возило; лице XYZ је прекршајно кажњавано; лице XYZ је чинило кривична дјела и сл. Поступак којим се овај циљ остварује коришћењем информационог система назива се оперативна фактографска провјера. За разлику од оперативне, објектну оперативну провјеру реализују полицијски службеници одговарајућим безбједносним мјерама и радњама у тзв. објектном систему (на терену); фактографска оперативна провјера може се реализовати претраживањем информационог фонда.

Дио фактографског информисања јесте фактографска идентификација која се састоји од идентификације лица, објеката и догађаја. Фактографска идентификација је поступак за утврђивање формалних (правних) и материјалних (физичких) чињеница, а заснива се на коришћењу једног броја података о објекту идентификације као „кључа“ за претраживање информационих фондова.

Код идентификације физичких лица примјењују се разне методе: идентификација на основу личног описа, идентификација на основу отисака папиларних линија, идентификација према власништву објекта и идентификација лица као актера у неком догађају (учиниоца или оштећеног). За ову идентификацију на располагању су евиденције прекршаја, кривичних дјела, саобраћајних незгода и других безбједносних догађаја.

Код идентификација објеката (возила, оружја, других ствари и предмета) врши се идентификација (расвјетљавање) догађаја из којих потичу објекти. Објекат се фактографски може идентификовати уколико о њему постоји макар један карактеристичан податак (на примјер: регистарска ознака, ако је у питању возило) или потребан или довољан скуп узајамних података (број мотора и број шасије, боја, марка, тип и сл.).

До идентификације односно сазнања за догађај може се доћи и праћењем средстава јавног информисања. Посебно је значајно пратити огласне рубрике по дневним и недјељним новинама. Постоје случајеви самопријаве о неком догађају, којом неко лице пријављује себе за извршење кривичног дјела за које се гони по службеној дужности. Самопријаве могу бити истините, несвјесно неистините и лажне. Повремено се дешава да полицијски службеници сазнају за догађај на основу анонимних и псеудонимних пријава. Анонимна пријава нема потпис, а псеудонимна има потпис али лажан. Анонимна и псеудонимна пријава могу бити истините и лажне. Пријаве оштећених су најчешћа сазнања о извршењу кривичног дјела. Сазнања о догађају могу доћи и од државних, привредних и друштвених субјеката. Честа су сазнања о догађајима од медицинских установа које пружају помоћ повријеђеним лицима итд. Савић, Видојковић, Стаматовић-Ђурић, 1994: 45–47)

Идентификација активности полицијских службеника: под активностима полицијских службеника подразумевају се оне мјере и радње које ти органи предузимају у вршењу својих, законом наложених, послова и задатака. Јединствени информациони систем омогућава идентификацију цијелог низа активности, од којих су посебно интересантне: идентификација активности у области прекршаја и идентификација активности у области сузбијања криминалитета.

#### **ЛИТЕРАТУРА:**

- [1] Тања, Р. 2004, Информатика, ИСА – електронско издање, Бања Лука.
- [2] Тања, Р. 2009, Методологија научноистраживачког рада, ISA – електронско издање, Ванја Лука.
- [3] Тања, Р. 2010, Закључивање и истраживање у истраживачком процесу, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука.
- [4] Тања, Р., Даничић, М, Пена, У. 2007, Систем безбједносног информисања и аналитика у МУП-у Републике Српске, МУПРС, Бања Лука.
- [5] Савић, Ј., Видојковић, Д., Стаматовић-Ђурић, О. 1994, Савремено оперативно информисање, ВШУП, Београд.
- [6] Милошевић, Н., Милојевић, С. 2001, Основи методологије безбједносних наука, Полицијска академија, Београд,
- [7] Савић, Ј., Видојковић, Д., Стаматовић-Ђурић, О. 2002, Информатика у органима унутрашњих послова, ВШУП, Београд.

- [8] Закон о републичкој управи, број: 01-1876/08, од 25. 11. 2008.
- [9] Инструкција о информисању и извјештавању, МУП РС, 2006, Бања Лука.

## **CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF POLICE INFORMING AND POLICE INFORMING**

**Duško Pena, MA**

**Abstract:** The main objective of this paper is the explanation of police information, it mean that all activities to streamline the exchange of information between any of the subjects, which may mean the concept of information. More specifically, this term we mean all the preparation and submission of the report of registry and exchange procedures and the use of circumstantial evidence and factual presentation (information management). Entities that produce the aforementioned information or participate in their exchange and use can be of internal affairs. Then we say that an internal notification process so that it can be called internally notice. If you are in production or exchange of information included and subjects outside the law enforcement authority and to the processes we call syntagm external information. For police treatment of interest is only the production and exchange of information with which to increase knowledge of relevant subjects. From this it comes the reason why we “notice” is often replaced by the term “information”.

**Key words:** police, informing, data, information, notification.





## ИЗАЗОВИ ПРИВАТНО-ЈАВНОГ ПАРТНЕРСТВА У СЕКТОРУ БЕЗБЈЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

*Проф. др Милан Даничић,*  
Факултет за безбједност и заштиту

*Мр Горан Максимовић,*  
Министарство одбране БиХ

**Сажетак:** У раду се указује на основне правце реформе сектора јавне безбједности и њихов утицај на развој приватног сектора безбједности у свјетлу схватања безбједности у Републици Српској. Констатује се да, за разлику од савремених тенденција у свијету, између јавног и приватног сектора безбједности нису успостављени односи сарадње и партнерства, већ они постоје паралелно један поред другог. Као основни разлози за овакво стање, идентификоване су три врсте изазова. Системски изазови тичу се општег схватања система безбједности и одсуства укупне стратегије уређења ове области; правни се односе на потпуну нормативну неуређеност односа државних и недржавних субјеката безбједности; професионални се тичу црта класичне организационе културе по којима се полиција схвата као главни субјект безбједности, у чијој функцији треба да буду сви остали елементи система. За унапређење стања у овој области важни су завршетак процеса приватизације, убрзавање процеса реформе полиције и изградња одговарајућег законског оквира за активности и регулисање односа недржавног и државног сектора безбједности.

**Кључне речи:** полиција, приватни сектор безбједности, транзиција, безбједност, реформа.

### УВОДНА РАЗМАТРАЊА

У бившем друштвено-политичком систему, безбједност је посматрана у оквиру уског концепта националне безбједности (државоцентрички), дефинисана у (пара)милитарним терминима и наглашено идеолошки обојена. У партијској држави, безбједност је обезбјеђивала државни апарат и владајућу елиту кроз службе јавне и државне безбједности у саставу Министарства унутрашњих послова

(МУП). Ове службе имале су широка законска овлашћења, будући да су практично биле одговорне искључиво владајућој елити. Покушај социјализације функције безбједности кроз укључивање најширег круга субјеката у „систем општенародне одбране и друштвене самозаштите“, у пракси је био идеологизован и дјелимично нефункционалан<sup>1</sup>. Није било приватне својине, те тако ни законских могућности за функционисање приватних субјеката који би се бавили пословима безбједности. Распадом СФРЈ и политичког система социјалистичког самоуправљања, а након грађанског рата у БиХ, Република Српска је формално ушла у вишепартијски политички систем. Међутим, без обзира на политичку оријентацију, систем који постоји у пракси има многа обиљежја партијске државе, односно система личне власти, а демократски капацитети кључних институција су недовољно изграђени. Поред наведеног, савремени безбједносни изазови упућују нас на другачију перцепцију безбједности и тиме на потребу успостављања интегралног система безбједности у Републици Српској.

Реформа полиције је интегрални дио реформе сектора безбједности и свеукупног процеса транзиције друштва. Прелазак са самоуправне на тржишну економију довео је до појаве приватних предузећа која су захтијевала виши ниво заштите имовине од оног који је генерално, свим субјектима, обезбјеђивала држава. Ова потреба условила је настанак приватног сектора безбједности. Перспективе ефективне сарадње између јавног и приватног сектора безбједности биле су условљене, између осталог, законским регулисањем. Први корак у Републици Српској био је законско регулисање овог облика кооперације, који у земљама Европске уније (ЕУ) и у свијету добија све више на значају – партнерство јавног и приватног.<sup>2</sup> Овај облик партнерства већ се појављује у одређеним областима живота, а све чешће „удруживање“ приватног и јавног сектора се разматра и у сфери безбједности. Ради се у суштини на промоцији могућности подјеле одговорности у сектору безбједности, у пројекту који би се заснивао на принципима партнерства јавног и приватног. Стога ће овдје бити ријечи о неким основним елементима овог облика партнерства, препрекама и изазовима партнерства, а све у циљу генерисања слике потенцијала који пружа синергија јавног и приватног сектора безбједности.

---

<sup>1</sup> Милосављевић Б., *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997.стр. 71.

<sup>2</sup> *Закон о јавно-приватном партнерству у Републици Српској*, Службени гласник РС, број 59/2009.

## ДЕФИНИСАЊЕ ПОЈМА ПРИВАТНО-ЈАВНОГ ПАРТНЕРСТВА

Партнерство јавног и приватног представља кооперативно дјеловање јавног сектора са приватним сектором у циљу пружања јавних услуга, изградње или производње робе. Прецизно дефинисање партнерства јавног и приватног није једноставно, јер основни циљ овог облика партнерства јесте економичније, дјелотворније и успјешније пружање услуга у односу на традиционални начин, чему доприноси и појмовна неодређеност „партнерства јавног и приватног“. Овај облик партнерства јавља се у различитим подручјима, у различитим облицима и различитим роковима трајања. У раду ће се користити дефиниција која је општа и која се користи у различитим облицима енциклопедијских издања, по којој се јавно-приватно партнерство може описати као кооперација између јавног и приватног сектора на подручју планирања, производње, пружања услуга, финансирања, пословања или наплате јавних послова. Ова дефиниција даје јасну слику да се јавни сектор јавља као понуђач и произвођач, односно као партнер који уговором дефинише врсте и обим послова или услуга које преноси на приватни сектор и који обављање тих послова нуди приватном сектору; који се јавља као партнер који тражи такав облик сарадње, уколико може остварити профит, уз обавезу квалитетног извршавања обавеза из уговора.

Почеци овог модела партнерства налазе се још у доба Римског царства, а оно се испољавало кроз извођење јавних радова. Поново се јавља у 16. и 17. вијеку, а експанзију доживљава у 19. вијеку, кроз јавне инфраструктурне радове или пружање комуналних услуга. Почетком 90-тих година прошлог вијека, земље ЕУ су прихватиле јавно-приватно партнерство ради подстицања сопствене привреде, бржег развоја инфраструктуре и јавних услуга.<sup>3</sup> Управо због значаја и предности које пружа овај облик партнерства јавног и приватног сектора, Европска комисија (ЕК) је донијела смјернице којима се регулише јавно-приватно партнерство.<sup>4</sup> Ови документи не дају тражену дефиницију, али даје карактеристичне, основне елементе: трајање уговорног односа, начин финансирања, јавни партнер дефинише циљеве сарадње или пружања услуга с аспекта јавног интереса, као и постављања стандарда сарадње, одржавања и квалитета услуга, ризик се распоређује на приватни и јавни

<sup>3</sup> Шпанија и Португал 1990; Велика Британија је у периоду до 2003. године потписала 570 споразума; Ирска, Њемачка, Холандија и Италија су 2000. године основале посебне радне групе за јавно-приватно партнерство; Белгија, Грчка и скандинавске земље примјењују јавно и приватно партнерство. Шинковић, Зоран и Клариф, Мирко, *Јавно-приватно партнерство*.

<sup>4</sup> Тзв. класичне смјернице, и то: *Directive 93/27/EEC, Supplies Directive 93/36/EEC, Service Directive 92/50/EEC, Utilities Directive 93/38/EEC*.

сектор, док расподјела ризика зависи од случаја и дефинише се уговором, јавни партнер плаћа накнаду за кориштење приватном партнеру, те преузима обавезу да се пружена услуга користи за уговорену намјену, по истеку уговора власништво остаје на јавном сектору. Под партнерством јавног и приватног се могу посматрати и други облици повезаности јавног и приватног сектора, као нпр: уговори о управљању који подразумевају *outsourcing* услуге, у којима приватни сектор преузима пружање услуга у име јавног сектора или за јавни сектор, заједничка улагања, која карактерише оснивање заједничке институције јавног и приватног сектора ради реализације одређеног пројекта или пружања одређених јавних услуга, уговорни облик јавно-приватног партнерства који подразумева моделе које препознаје и категоризује ЕК, и то: *концесијски модел и приватна финансијска иницијатива*.

У највећем броју случајева овај облик партнерства се, у данашњим условима, реализује кроз уговорне облике партнерства јавног и приватног и велики број различитих пројеката. У ЕУ већ постоје евиденције о предностима овог облика партнерства у домену инфраструктуре и повећању квалитета грађевина, смањењу укупних трошкова одржавања, као и тренутном растерећењу текућег задуживања државе као инвеститора. Стога додатна финансијска средства у реализацији таквих пројеката представљају лакши и једноставнији начин обезбјеђења средстава. Модели уговорних облика јавно-приватног партнерства имају слиједећа заједничка обиљежја: уговор се закључује на дужи рок, уговором се дефинише интеграција свих фаза пројекта током трајања уговора, већина ризика пројекта алоцирана је на приватног партнера, док одређени ризици остају алоцирани на јавни сектор, и то углавном ризици за које се сматра да над њима јавни сектор има могућност утицаја и управљања, уговором су дефинисане „спецификације крајњих перформанси“ јавних пројеката и услуга, умјесто улазних захтјева и спецификација приликом традиционалног начина уговарања пројектовања и пружања јавних услуга.

Партнерство јавног и приватног је модел организовања који још није показао велике предности у односу на традиционалне облике кооперације, јер се овом облику партнерства још увијек приступа због потребе растерећења јавног партнера а не због остварења општег циља. Потребе инвестирања у јавне пројекте земаља у развоју знатно премашују њихове финансијске могућности и захтијевају знатна задужења, те се примјена партнерства јавног и приватног намеће као рјешење. Дакле, кроз дефинисање заједничких обиљежја јавно-приватног партнерства, која се огледају кроз дугорочну уговорну сарадњу, стварну прерасподјелу ризика која резултује квалитетнијом услугом и свеобухватну одговорност на страни приватног сектора, огледа се управо тај партнерски однос, од

### *Изазови приватно-јавног партнерства у сектору безбједности РС*

којега оба партнера имају корист, за дужи период, уз знатно мањи ризик за јавни сектор. Јавни сектор може, у циљу економичнијег и ефикаснијег обављања послова, извршавање јавних послова повјерити на један од начина:

- кроз поступак јавне набавке (додјелом уговора између јавног и приватног сектора који се разликује од традиционалног облика набавке у дугорочној сарадњи и расподјели пословног ризика између јавног и приватног сектора, чиме се ризик расподјељује);
- када јавни сектор оснује посебну компанију која ће обављати специфичне стручне јавне послове;
- када јавни сектор уступи обављање одређених послова приватном сектору (углавном попутног и сервисног карактера) – *outsourcing*.

Сви облици партнерства јавног и приватног сектора би имали економску оправданост, јер управо административни апарат и гломазна јавна администрација оптерећују буџете. Партнерство би представљало растерећење у корист приватног сектора, који би имао интерес да све послове обавља у своју корист, а самим тим и у интересу партнера из јавног сектора. Јавни сектор би, с друге стране, имао обезбијењеног дугогодишњег партнера, те на тај начин не би био у обавези проводити поступке јавне набавке за предмет партнерског односа. Подјела ризика, на начин да је ризик у највећем дијелу на страни приватног сектора, такође представља елеменат који иде у прилог јавном сектору и који умањује одговорост јавног сектора у дијелу послова повјерених приватном сектору, у смислу правременог и ефикасног обављања повјерених послова.

Овај облик партнерства пружа и даје многе погодности у односу на традиционалне облике јавних услуга које се огледају у бржој интеграцији нових технологија (приватни сектор је наклоњенији употреби новитета) те предности у алокацији ризика, што је основна карактеристика овог облика партнерства. У овим моделима партнерства јасније се виде трошкови везани за преузимање одређеног ризика. Анализа трошкова јавног сектора ће помоћи код опредјељења између партнерства јавног и приватног и традиционалног начина у смислу ефикасности и погодности за јавни сектор.

## ЈАВНА БЕЗБЈЕДНОСТ

Мјесто и улога Министарства унутрашњих послова (МУП) у систему јавне управе Републике Српске једнозначно је законски регулисана и одређена, с јасним задацима, областима ангажовања и надлежностима<sup>5</sup>, уз додатно регулисање дјелокруга задатака и надлежности, одговорности и унутрашње организације и руковођења.<sup>6</sup> Полицијски послови у основи обухватају заштиту живота грађана, заштиту људских права и слобода, обезбјеђење уставног поретка и безбједности Републике, али и заштиту свих облика својине.<sup>7</sup> Поред тога, ту је читав низ задатака из домена супротстављања разним облицима угрожавања безбједности. У основи, кад говоримо о успостављању безбједности, уочавају се два основна приступа: реактивни и проактивни. Реактивни приступ је оријентисан на посљедицу, док је проактивни оријентисан на спречавање настанка посљедица.

Након завршетка грађанског рата на територији БиХ, учињени су, заједно са или под притиском међународних представника, у првом реду ОЕБС и ЕУПМ, први напори да се МУП Републике Српске реформише у складу са захтјевима и стандардима ЕУ. Кључни изазови, тј. предуслови ове реформе су се могли обухватити кроз процесе демилитаризације, деполитизације и декриминализације. У синтетичкој оцјени процеса реформе полиције, може се констатовати да се она испоставила као веома тежак задатак и да је текла са промјенљивим интензитетом и, у цјелини посматрано, прилично споро, у условима политичке подијељености, са снажно израженим унутрашњим ривалитетима између политичких субјеката и притисцима представника тзв. „међународне заједнице“ који су дјеловали с позиција сопствених интереса. У којој мјери су циљеви реформе остварени, остаје да се види. Међутим, кључни политички циљ је остварен. Новим законским рјешењима сачувана је децентрализација полиције у складу са унутрашњим уређењем БиХ. Војни чиновници у полицији су укинута, али је (пара)милитарни систем вриједности, који је био укоријењен у организациону културу, дјелимично остао, чиме је испуњен предуслов демилитаризације. Увођењем позиције директора полиције,<sup>8</sup> као професионалца, остварене су организационе претпоставке за деполитизацију, али су у дијелу стручне јавности присутна схватања да је то само један од услова, док су надлежности министра у смислу избора кључних кадрова те тиме и његов утицај као политичког фактора и даље велике. Усвајањем кодекса полицијске етике и увођењем и

<sup>5</sup> Члан 20, *Закон о управи Републике Српске*, Сл. гласник РС број 118/08.

<sup>6</sup> Члан 1, *Закон о унутрашњим пословима*, Сл. гласник РС број 48/2003.

<sup>7</sup> Члан 4, *Закон о унутрашњим пословима*, Сл. гласник РС број 48/2003.

<sup>8</sup> Члан 12, *Закон о унутрашњим пословима*, Сл. гласник РС број 48/2003.

јачањем система унутрашње контроле у полицији стварају се системске претпоставке за спречавање злоупотреба и вршења кривичних дјела од стране припадника полиције. С друге стране, парламентарна контрола над радом МУП још је у почетној фази, углавном захваљујући инертности и недовољној компетентности чланова парламента.<sup>9</sup>

Као најзначајније резултате реформе полиције треба навести: преформирање специјалне бригаде полиције у специјалну јединицу полиције и формирање јединица за подршку, успостављање и развој капацитета за борбу против организованог криминала, репрезентативност састава полиције у односу на популацију, у првом реду у смислу равноправности полова и веће заступљености жена, покретање пројекта „Полиција у локалној заједници“, те унапређење међународне полицијске сарадње (укључујући учешће у међународним полицијским мисијама). Такође, учињена је реформа полицијског школства. Циљ МУП-а и даље остаје да створи истински савремену, демократску полицијску службу која ће одговорити савременим изазовима безбједности а чији ће састав одсликавати састав друштва.

## **ПРИВАТНА БЕЗБЈЕДНОСТ**

Приватна безбједност је релативно нов феномен у сектору безбједности у Републици Српској. У периоду од 1996. биљежи се експанзија приватних агенција за пружање услуга обезбеђења, која је, нарочито после 2002. године, била подстакнута доношењем новог закона, који је потом допуњаван и дорађиван.<sup>10</sup> Тај период је био и означен преласком на тржишну економију и правно регулисање различитих форми власништва: државног, јавног, приватног итд.<sup>11</sup> Од тада започиње развој приватне безбједности у Републици Српској, који се кретао у два смјера: стварање приватних агенција које су се бавиле заштитом нових „бизнисмена“, политичара, естрадних личности и стварање приватних агенција за послове обезбјеђења, које су преузеле улогу и послове ранијих служби обезбјеђења у државним предузећима, дакле заштиту имовине, људи и пословања. Агенције за пружање услуга обезбјеђења и заштите су своје активности обављале углавном на илегалан начин, док су се агенције за послове обезбјеђења у привредном сектору полако

<sup>9</sup> Одбор за безбједност Народне Скупштине Републике Српске.

<sup>10</sup> Закон о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности, Службени гласник РС број 50/2002 и Закон о измјенама Закона о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности, Службени гласник РС број 92/2005 и 91/2006.

<sup>11</sup> Даничић, Милан и Стајић, Љубомир: *Приватна безбједност*, ВШУП, Бања Лука, 2008, стр. 90.

развијале и шириле своје активности, поштујући постојећу легислативу, те тиме развијајући приватни сектор безбједности уопште.

Током посљедње деценије, број запослених у приватном сектору безбједности се значајно повећао.<sup>12</sup> Његово нагло ширење је директна посљедица и приватизације и стварања конкурентности на тржишту, што је утицало на подизање квалитета и обима услуга обезбјеђења.<sup>13</sup> Улагања власника приватних агенција за обезбјеђење више су била усмјерена на нова безбједносна техничка средства и модерну опрему, него на обуку запослених, њихов стандард и заштиту на раду. И поред чињенице да поједини дијелови неколико важећих закона на индиректан начин регулишу дјелатност приватне безбједности,<sup>14</sup> посебан закон је у највећој могућој мјери спријечио бројне проблеме са којима се овај сектор могао суочити.

У аналитичком смислу, општи проблем приватног сектора безбједности у Републици Српској је садржан у постојећим могућностима његовог уобличавања, изградње и прилагођавања европском моделу приватног полисинга. Ширина овако формулисаног проблема захтијева маркирање посебних проблема који са мање или више интензитета утичу на начине исказивања основног проблема, односно, из њега проистичу:

- непостојање савременог категоријалног апарата у области унутрашње безбједности, што проистиче из чињенице да у Републици Српској не постоји јасно формулисан свеобухватан концепт безбједности који би требало да буде окренут превасходно превенцији и примјерен карактеру/смјеру историјских промјена социјалног корпуса, који иде ка *приватном* као свом основном одређењу,
- непостојање појмовног апарата којим би се постојеће појаве и односи у сфери унутрашње безбједности, нарочито приватне, на прави начин одредиле и тако постале прилагодљиве критичком промишљању, пројектовању, концептуализацији и стратешком планирању,
- непостојање законске регулативе којом би се рационалисале

---

<sup>12</sup> У Републици Српској однос припадника приватних агенција наспрам броја становника јесте 1:1.724 (0,5:1.000). Овај однос се рефлектује и на однос припадника приватне и јавне безбједности и износи 1:8. Кржалић, Армин: *Стање приватне безбједности у БиХ*, ЦСС, Сарајево, 2009, стр. 56.

<sup>13</sup> Тренутно је у Републици Српској регистровано 37 приватних агенција за обезбјеђење са званично запосленим 1.031 припадником.

<sup>14</sup> Кривични закон Републике Српске, Закон о полицији, Закон о раду и радним односима, Закон о оружју и муницији.



## *Изазови приватно-јавног партнерства у сектору безбједности РС*

бројне негативне или барем недефинисане појаве и односи који у реалности приватног сектора безбједности постоје: злоупотреба приватних обезбјеђења, одсуство стандарда у пружању услуга приватне безбједности, одсуство систематског обучавања и усавршавања запослених у приватном сектору безбједности, лиценцирање агенција и запослених у приватном сектору безбједности, заштита права запослених у овом сектору, нелојална конкуренција на тржишту безбједносних услуга итд.,

- одсуство партнерства приватног и јавног сектора безбједности, као основног предуслова за остваривање безбједности и сигурности грађана, локалне заједнице и друштва уопште, и
- одсуство концепције превенције криминала на националном нивоу па, према томе, и непостојање било какве визије о мјесту и улози приватног полисинга у превенцији.

Посљедњи наведени проблем намеће питање приватног полисинга у Републици Српској. Ако се стриктно држимо дефиниције полисинга као социјалног концепта који обухвата много шири круг социјалних фактора укључених у одржавање социјалног реда, онда можемо да кажемо да смо на самом почетку стварања услова за успостављање модела приватног полисинга.<sup>15</sup> У исто вријеме, приватни сектор, као интегрални дио система унутрашње безбједности, има бројне недостатке, међу којима су битни: непримјењивање стандарда у обављању дјелатности, недовољна обученост запослених у приватним агенцијама за обезбјеђење, нерегулисаност тржишта приватне безбједности и непостојање правног регулисања кооперације јавног и приватног сектора безбједности. Изгледа као да су МУП и структуре власти уклијештене између све израженијих захтјева за редефинисање концепта и система безбједности Републике Српске и утемељења једне модерне концепције полисинга с једне и захтјева за очување *statusa quo*, с друге стране.

Недостаци сектора безбједности могу се ефикасно превазићи прихватањем и реализацијом принципа легализације, стандардизације и професионализације. Принцип професионализације може бити остварен процесом обучавања/едукације запослених у овој дјелатности, адекватним и карактеру дјелатности примјереним садржајима. На обуку запослених у овом сектору у Републици Српској не обавезује, међутим, ниједан закон или законски акт (осим обуке за руковање оружјем, што многи погрешно изједначавају с обуком уопште?!). Ово је извор проблема који коче развој приватног сектора безбједности у Републици Српској:

<sup>15</sup> Више о јавном и приватном полисингу види у: Даничић, Милан: *Специфичности менаџмента у области приватне безбједности у Републици Српској, монографија*. Интернационална асоцијација криминалиста. Бања Лука. 2009, стр. 42–43.

проблем садржаја и концепције обуке, проблем вредновања полазника обуке и проблем лиценцирања инструктора. Први проблем се огледа у притиску који долази из полицијских образовних структура на програме обуке који се реализују у неким приватним агенцијама за обезбјеђење као и на програме едукације који се изводе на неким приватним и јавним образовним институцијама. Ти су програми подређени полицијској обуци, логици и едукацији, што *per se* не одговара суштини дјелатности приватне безбједности. Други проблем – валидност издатих увјерења онима који су успјешно завршили курсеве обуке, по дефиницији би требало да буде ријешен одговарајућим рјешењима у закону о приватној безбједности. На тај начин створен је специфичан *circulus vitiosus*, који, у крајњој инстанци, производи високе ризике у практиковању послова обезбјеђења, истовремено и за оне који то чине и за клијенте – кориснике услуга обезбјеђења. Трећи проблем се односи на одређивање услова и начина лиценцирања институција/организација које могу да изводе обуку и издају одговарајућа увјерења. Једини начин да се избјегну ови проблеми, када је ријеч о обуци запослених у овом сектору, јесте његово рјешавање у складу са међународним стандардима и искуствима.<sup>16</sup>

Приватни и јавни сектор безбједности у Републици Српској су реалност. Оно што треба да постане реалност јесте комуникација између ова два сектора, сарадња на једном општем концепту превенције криминалитета, редукције пријетњи криминалитетом, обезбјеђења и заштите критичне инфраструктуре и сл. Та сарадња је условљена превасходно понашањем јавног сектора безбједности. Истовремено, приватни сектор безбједности представља реално постојећу силу, која ширењем дјелатности полако али сигурно добија и карактеристике моћи, што условљава другачију преговарачку позицију. С друге стране, мјера препуштања неких традиционалних послова и овлашћења, која су била монопол државне силе, под прецизно утврђеним условима, представља истовремено и мјеру демократичности једног друштва. Према тренутној ситуацији и активностима које се спроводе у сектору безбједности и ауторитету који јавни сектор безбједности још увијек има, очигледно је да монопол државе још увијек постоји. Можда је прецизније рећи да постоји велика дискрепанца између прокламованих реформаторских оријентација јавне безбједности и онога што је постигнуто на том путу и степена примјерености законима тржишта и моделима развоја приватног сектора безбједности. Постоји оправдан ризик злоупотребе ове ситуације од стране различитих политичких кругова, како би, у циљу стварања још једног извора финансирања својих активности, почели да лобирају или директно, преко својих представника у власти, почели да

---

<sup>16</sup> CoESS – Конференција о европским безбједносним службама. Доступно на: <http://coess.org> приступљено 22. 1. 2011.

издају лиценце разним „експертским групама“, „образовним центрима“ или неким другим формама организовања својих присталица, које би онда могле да почну да организују и изводе обуку запослених у приватном сектору безбједности.

## **ИЗАЗОВИ ПАРТНЕРСТВА ЈАВНОГ И ПРИВАТНОГ СЕКТОРА БЕЗБЈЕДНОСТИ**

У складу с претходно изнесеним општим оквирима, односи између јавног и приватног сектора безбједности у Републици Српској се не могу описати ни као сарадња ни као конкуренција, односно ривалитет. Иако заједничка подручја дјеловања постоје,<sup>17</sup> у ствари, ова два сектора безбједности егзистирају један поред другог. С времена на вријеме, одређени облици сарадње током текућих операција постоје, али то зависи превасходно од персоналних и приватних односа између припадника полиције и приватних агенција. У сваком случају, сарадња и координисано дјеловање су изузетак, а не правило. За разлику од ситуације у неким развијеним земљама,<sup>18</sup> партнерство два сектора још увијек није на видику. Иако се партнерство у овом тренутку чини визионарски постављеним и недовољно развијаним моделом, оно је ипак оствариво. Разлога за овакву ситуацију је више, а изазови за успостављање ефективне и ефикасне сарадње јесу бројни и могу се класификовати у три најзначајније групе: системски, правни и професионални изазови.

**Системски изазови.** Ова врста изазова проистиче из (не)уређености система безбједности у Републици Српској. Државоцентрично схватање безбједности у Републици Српској је још увијек преовлађујуће. Тренутно нема назнака постојања воље да се одговорност за безбједност подијели међу актерима у безбједносној сфери, мада тенденције додатног смањивања броја припадника јавне безбједности могу утицати на промјене ставова. Редукција може довести до безбједносног вакуума, тако да је његово попуњавање много боље извршити приватним пружаоцима услуга безбједности. Полиција се перципира као главни, али више не и једини актер који пружа услуге безбједности. На републичком нивоу још увијек није успостављен конзистентан и функционалан концепт безбједности. Односи између безбједносних агенција су законски, иако недовољно, дефинисани и, у пракси, могу бити ривалски, па чак и непријатељски, уколико се у условима заоштрене политичке борбе

<sup>17</sup> Види више: Даничић, Милан: *Специфичности менаџмента у области приватне безбједности у Републици Српској, монографија*. Интернационална асоцијација криминалиста. Бања Лука, 2009, стр. 101–107.

<sup>18</sup> Bayley H. D., Shearing D. C., *The New Structure of Policing – research report*, Washington: National Institute of Justice, 2001.

на њиховом челу нађу личности из различитих политичких опција. С друге стране, агенције које се баве приватном безбједношћу нису препознате ни укључене у систем безбједности, а простора и те како има. Потенцијал за сарадњу је огроман и односи се на све сфере, од јавног реда и мира, преко обезбјеђења критичне инфраструктуре, обезбјеђења јавних манифестација и спортских догађаја, провођења мјера посебног обезбјеђења, техничког обезбјеђења, па до сузбијања криминалитета. Не постоји јасно дефинисана стратегија безбједности на републичком нивоу, а аспект превенције је скоро потпуно занемарен.

**Правни изазови.** Поред чињенице да је цјелокупни сектор приватне безбједности регулисан законом, односи између овог сектора и јавног сектора безбједности нису уређени правилима и прописима нити обухваћени тим законом. Иако је припрема законских рјешења у оквиру мандата МУП, до сада није показан већи интерес за дораду законских рјешења у овој области. Полиција сарађује с различитим органима, организацијама и институцијама у циљу развијања партнерства у превенцији криминалитета, те остваривању других безбједносних циљева. Ова сарадња је у складу са законом, прописима и професионалним смјерницама које треба прописати министар унутрашњих послова. Улога приватних безбједносних агенција треба бити апострофирана, јер су број запослених и области ангажовања све већи и значајнији.<sup>19</sup> Претпоставке овакве регулације већ постоје, самим тим што постоје закони који регулишу како рад приватних агенција за обезбјеђење тако и приватно-јавног партнерства, али је та законска рјешења потребно искористити да би се кооперација између ова два сектора безбједности јасно дефинисала.

**Професионални изазови.** Међу политичким актерима, полиција се не схвата искључиво као јавни сервис у служби грађана већ и као извор моћи.<sup>20</sup> Није сасвим превазиђено схватање да је полиција сила и занат а не посебна професија, те је за полицајца пресудно мишљење претпостављеног а за полицијске менаџере мишљење политичких лидера. Наслијеђена организациона култура и систем вриједности мијењају се споро, па припадници полиције себе перципирају као ексклузивно одговорне за безбједност.<sup>21</sup> Укључивањем свих државних

<sup>19</sup> Финансијски и банкарски сектор, јавна окупљања, обезбјеђење приватних компанија, ангажованост у корпоративном обезбјеђењу, критична инфраструктура и сл. О обиму услуга приватних агенција за обезбјеђење види више, нпр.: *Sector Security*, <http://www.sectorsecurity.org/en.html>.

<sup>20</sup> О томе свједоче процеси формирања влада РС, у којима је мјесто министра унутрашњих послова углавном било резервисано за кандидата из, у том тренутку, владајуће политичке опције.

<sup>21</sup> Погледати и упоредити кључне поруке приликом медијских кампања МУП-а.

и недржавних субјеката жели се нагласити чињеница да се полиција не може сама носити са савременим безбједносним изазовима, већ да то треба чинити комплетна заједница, а у оваквом видокругу приватни сектор (па ни грађани) не може бити третиран као пуноправан партнер.<sup>22</sup> Уосталом, једно од генералних обиљежја класичне полицијске културе, која је у литератури детаљно описана<sup>23</sup>, јесте стереотип да је полиција надлежна а остали треба да јој помажу и слиједе упутства и наређења. С ове позиције, „сарадња“ се схвата једносмјерно, односно приватне безбједносне агенције, грађани и субјекти помажу полицији у рјешавању проблема које, као приоритете, утврђују и дефинишу полицијски менаџери. У највећем броју приватних безбједносних агенција уопште не постоје професионални стандарди. Поред тога, објективну препреку сарадњи представља и позадина неких од ових агенција, будући да су неке биле веома блиске организованом криминалу или ангажоване у грађанском рату,<sup>24</sup> као и чињеница да неки од запослених у овим компанијама имају криминалне досијее а други претходно искуство рада у полицији, што све представља препреке за узајамно повјерење, које је предуслов правог партнерства и сарадње. Неповјерењу доприноси и појава *moonlighting*, тј. ангажовање активних припадника полиције на пословима приватног обезбјеђења. Дијељење ресурса и информација између ова два сектора смањује трошкове и ангажовање њихових капацитета. Разлике у оперативним менталитетима и приступима који су заступљени у овим секторима, у међусобним сусретима и акцијама, обогаћује и јавну полицију и приватне безбједносне агенције<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Резултати истраживања спроведеног 2009. године на територији Републике Српске указују да грађани у највећој мјери сматрају да су за безбједност најодговорнији: МУП РС – 61%, Министарство безбједности БиХ – 27%, грађани око – 9 %, а само 3% – приватни субјекти безбједности. У истом истраживању, 76 % испитаника запослених у сектору безбједности, те 73 % испитаника који нису запослени у сектору безбједности сматра да је полиција РС првенствено одговорна за безбједност грађана у срединама у којима живе. Више у: Максимовић, Горан, *Безбједносна култура у превенцији угрожавања малим и лаким наоружањем*, магистарски рад, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2010.

<sup>23</sup> Reiner R., *The Politics of Police*, Brighton: Wheatsheaf Books, 1985, pp 87–90.

<sup>24</sup> Више о томе у: Петровић П.: *Приватизација безбедности у Србији*, Безбедност Западног Балкана, бр. 4, Београд, 2007 и SEESAC, *SALW and Private Security Companies in South Eastern Europe: A Cause or Effect of Insecurity*, Belgrade, 2005, pg. 21.

<sup>25</sup> Bayley H. D., Shearing D. C., *The New Structure of Policing – research report*, Washington: National Institute of Justice, 2001.

## ЗАКЉУЧАК

У традиционалном концепту безбједности, доминантно схватање је било да владе имају примарну одговорност за безбједност, у смислу да одређују која врста безбједности је потребна (квантитативно и квалитативно) и да обезбјеђују средства (у организационом и материјалном смислу) да се ова безбједност оствари. Полиција или јавни сектор безбједности је схваћен примарно као главни „произвођач“ безбједности. Влада је била организациони покровитељ за формулисање захтјева који се постављају пред полицију. Она је утврђивала правила и оквире за поступање полиције и обезбјеђивала потребне ресурсе и услове за њен рад. Тако долази до ерозије државног монопола над свим формама организованог насиља, узроковане немогућношћу државе да на традиционалан начин ефикасно одговори на савремене изазове и пријетње. Кроз процес транзиције, стварањем и јачањем приватне својине, безбједносна сфера се битно мијења и намеће се потреба за успостављањем одговарајућих односа између државних и недржавних субјеката безбједности.

Односи између јавног и приватног сектора безбједности су веома значајни за постизање стабилног стања безбједности у свакој земљи. Ови односи могу имати облик сарадње, игнорисања или међусобног саплитања и ометања. Уколико између ових субјеката постоји права равнотежа, јасно и прецизно регулисани односи и спремност за сарадњу, дефинисана надлежност, одговорност и подјела рада, њихови капацитети ће бити мултипликовани, што ће се одразити на укупну безбједност у друштву. Ангажовање приватног сектора безбједности на заштити имовине приватних предузећа, повећању безбједности становника, те заштити критичне инфраструктуре, омогућава полицији да преусмјери своје ресурсе на организовани криминал и друге облике угрожавања безбједности. Дијељење ресурса и информација између ових сектора смањује трошкове и ангажовање њихових капацитета. Разлике у оперативним менталитетима и приступима који су заступљени у овим секторима, у међусобним сусретима и акцијама, обогаћује и јавни и приватни сектор безбједности. Уколико је приступ међусобним односима другачији, односно супротан, умјесто синергије настаје ентропија, слабљење оба сектора и нижи ниво опште безбједности и заштите грађана и компанија.

У оквиру још увијек преовлађујућег државоцентричног концепта безбједности, недовршене реформе полиције и недовољно регулисаног приватног сектора безбједности, тешко је повећати разумијевање и све што треба за изградњу партнерских односа и сарадње. Осим тога,

постоје и значајни системски, законски и професионални изазови успостављању ове сарадње. За значајно унапређење у овој области важно је завршити процес приватизације, убрзати и довршити процес реформе полиције и изградити одговарајући законски оквир за регулисање активности недржавног сектора безбједности са полицијом. Тек тада мултилатерализација може постати реалност. Несумњиво је да на овом путу компаративни увид и примјери најбоље праксе могу бити од користи приликом конципирања политике у овој области, а јавно-приватно партнерство у сектору безбједности би представљало једну од најзначајнијих реформи безбједносног сектора у Републици Српској, која би водила успостављању система интегралне безбједности.

Овим радом се покушало укратко појаснити појам и основне карактеристике партнерства јавног и приватног, те препреке и изазови тог партнерства у сектору безбједности Републике Српске. Законске претпоставке су већ дјелимично створене, а овај модел може дати могућности за даље јачање приватног сектора, као и стварање синергијског дјеловања јавног и приватног сектора безбједности у Републици Српској, а не само растерећење јавног сектора безбједности.

## **БИБЛИОГРАФИЈА**

- [1] Bayley, H. D., Shearing D. C., (2001), *The New Structure of Policing – research report*, Washington: National Institute of Justice.
- [2] CoESS – Конференција о европским безбједносним службама. Доступно на: <http://coess.org>.
- [3] Даничић, Милан (2009), Специфичности менаџмента у области приватне безбједности Републици Српској, монографија. Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука.
- [4] Даничић, Милан и Стајић, Љубомир (2008), *Приватна безбједност*. Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука.
- [5] Кешетовић, Желимир и Кршикапа, Мајда (приређивачи) (2003), *Документ визије за реформу МУП Републике Србије – Сажетак*, посебно издање часописа „Безбедност“.
- [6] Кржалић, Армин (2009), *Стање приватне безбједности у БиХ, ЦСС, Сарајево*.
- [7] Максимовић, Горан (2010), *Безбједносна култура у превенцији угрожавања малим и лаким наоружањем*, магистарски рад, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука.
- [8] Милосављевић, Б., (1997), *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд.
- [9] Петровић П., (2007), *Приватизација безбедности у Србији*, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 4.

- [10] Reiner, R., (1985), *The Politics of Police*, Brighton: Wheatsheaf Books,
- [11] SEESAC, (2005), *SALW and Private Security Companies in South Eastern Europe: A Cause or Effect of Insecurity*, Belgrade.
- [12] Sector Security, доступно на: <http://www.sectorsecurity.org/en.html>
- [13] Шинковић, Зоран и Кларић, Мирко: Јавно-приватно партнерство.
- [14] Закон о јавно-приватном партнерству у Републици Српској, Сл. гласник РС број 59/2009.
- [15] Закон о управи Републике Српске, Сл. гласник РС број 118/08.
- [16] Закон о унутрашњим пословима, Сл. гласник РС број 48/2003.
- [17] Закон о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности, Сл. гласник РС број 50/2002.
- [18] Закони о измјенама Закона о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности, Сл. гласник РС број 92/2005 и 91/2006.

## CHALLENGES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN SECURITY SECTOR IN REPUBLIC OF SRPSKA

*Goran Maksimovic, MA*

**Abstract:** It is pointed out in this paper to main problems in public security sector reform process, and also those that refer to private security sector in light of general comprehension of security in Republic of Srpska. It is stated that, unlike the modern tendencies in the developed world, relations of cooperation and partnership between public and private security sector are not established, so they exist side by side. This paper identifies three groups of challenges for establishing of this cooperation: Systems challenges refer to general comprehension of the security system and lack of overall strategy that would regulate this area; Legal challenges refer to total lack of normative regulations of relations between private and public security sector; Professional challenges refer to characteristics of traditional organizational culture by which police is understood as the main provider of security, while all other actors should only be in its function. Ending the privatization process, continuing police reform and development of legal framework for activities and relations between the non-governmental and governmental security providers are of great importance for advancement in this area.

**Key words:** police, private security sector, transition, security, reform



## КОНЦЕПТУАЛНИ МОДЕЛ КОНТРОЛЕ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

*Др Предраг Ђеранић*

Бања Лука

**Апстракт:** Правно уређена и ефикасна контрола система безбједности предуслов је за неометан развој демократских процеса у свакој земљи. У земљама транзиције, нарочито у онима које за собом имају трагичан сукоб, као што је Босна и Херцеговина, тај задатак је специфичан, захтјеван и нарочито важан. Из социјалистичког друштвеног уређења, са једнопартијским системом као битним обиљежјем, до друштва парламентарне демократије, Босна и Херцеговина је прошла кроз тежак, ратним страдањима оивичен пут. Нови односи засновани на Дејтонском мировном споразуму, нове владајуће структуре, али и даље присутне националне тензије и неразумијевање – босанскохерцеговачка су реалност. Како у таквим околностима развијати демократске односе, како градити државу у оној мјери за коју се сви определијеле? Питање које се у том контексту у Босни и Херцеговини већ дуже намеће јесте: који модел контроле система безбједности изградити? Да ли је довољно преузети модел контроле који се показао ефикасан у некој развијеној земљи Европске уније или је, сходно политичким и безбједносним приликама у БиХ, потребно створити властити начин контроле система безбједности? Поменута питања, која се свде на дилему у којој мјери се ослонити на туђа искуства, а колико се уздати у сопствено виђење контроле система безбједности, основни су покретач нашег истраживања.

**Кључне ријечи:** систем безбједности, контрола, надзор, парламент, комисија, концептуални модел.

Требало би да се подразумева да се основна улога система безбједности састоји у заштити позитивних вриједности и безбједности друштва, а да друштво заузврат кроз материјална улагања и уважавање специфичности појединих подсистема, систему безбједности створи претпоставке за ефикасан рад. Да ли су се системи безбједности прилагодили новим друштвеним условима, новој безбједносној

ситуацији у свијету? У којој мјери су нове владајуће структуре задржале навике својих претходника у погледу употребе система безбједности у политичке сврхе?

## 1. Карактеристике система безбједности БиХ

Систем безбједности Босне и Херцеговине је неодређен, тешко га је дефинисати и пронаћи правни основ, пошто не произилази ни из једног правног документа. Такође, не постоји ни политичка стратегија којом би се систем безбједности у БиХ бар оквирно дефинисао. Коначно, у БиХ не постоји ни државно тијело које би координисало рад подсистема безбједности. Министарство безбједности које постоји на државном нивоу има надлежност над само једним дијелом елемената система безбједности, и то над Граничном полицијом БиХ, над СИПА и Одјељењем Интерпола БиХ. Поменута надлежност огледа се претежно у координирајућој улози. Под директном ингеренцијом Савјета министара БиХ налази се Обавјештајно-безбједосна агенција.

У надлежности Министарства одбране БиХ и под врховном командом Предсједништва БиХ јесу Оружане снаге БиХ. На ентитетском нивоу, у Републици Српској дјелује МУП РС, а у Федерацији Босне и Херцеговине МУП Федерације БиХ, те десет кантоналних МУП-ова организованих кроз територијално размјештене полицијске управе. У Брчко Дистрикту БиХ дјелује полиција Брчко Дистрикта БиХ. Ако занемаримо најновије успостављена полицијска тијела на нивоу БиХ, произашла из реформског процеса из 2008. године, може се рећи да у БиХ дјелује 13 полицијских структура на ентитетском нивоу, као и двије на државном нивоу, што указује на разбијеност и неуезаност система безбједности у БиХ.<sup>1</sup>

Стиче се утисак да у БиХ постоје три система безбједности (на нивоу БиХ, на нивоу ентитета и на нивоу кантона) односно, један који егзистира на три нивоа који нису у субординирајућем односу, већ између њих постоји координација. Оно што је карактеристично за систем безбједности

---

1 На новинарско питање о квалитету сарадње између полицијских агенција у БиХ, замјеник министра безбједности БиХ Мијо Крешић одговорио је: „Нажалост, веома често морам рећи да сам незадовољан и разочаран када је ријеч о степену сарадње. У БиХ још постоји својатање одређених агенција и врло често је та сарадња условљена добром вољом челних особа тих агенција. Та сарадња мора да буде далеко већа и јача. Ниједна од агенција у БиХ сама не може да направи ништа што је од државног значаја ако одређене активности није спровела у сарадњи са другим агенцијама и полицијама. Размјена информација, сервисирање, међусобна сарадња и разумијевање морају бити далеко јачи.“ Дневне новине Глас Српске, Бања Лука, 20. 9. 2010, текст „БиХ се недовољно бави проблемом тероризма“ (интервју са замјеником министра безбједности БиХ Мијом Крешићем), аутор Жељка Домазет, стр. 4.

БиХ јесте и да су готово сви подсистеми система безбједности БиХ на државном нивоу, као што су Гранична полиција БиХ, Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА) БиХ, Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ као и Оружане снаге БиХ, иако нису дефинисани Дејтонским мировним споразумом, створени у постдејтонском периоду, уз велико залагање и притисак међународне заједнице и кроз наметнуте процесе, који су означавани као реформски.

Питање које се намеће јесте да ли је могуће постићи бољу увезаност, односно компактност система безбједности у БиХ и којим правним оквиром би се она могла постићи. У политичком амбијенту какав је у БиХ, тешко да би се то могло остварити. Наиме, сва рјешења у БиХ постижу се по основу политичког и националног концензуса, а он се у БиХ не може постићи ни у областима мање значајним од безбједности.

Када је ријеч о обавјештајном сектору, не треба заборавити да су три националне обавјештајне службе, у рату међусобно супротстављене,<sup>2</sup> по завршетку рата, а захваљујући утицају међународне заједнице<sup>3</sup>, интегрисане у једну обавјештајну службу. Колико је она јединствена, односно да ли су унутар формално једне, и даље присутне три одвојене, националне службе тј. да ли руководни кадрови сепаратно информишу носиоце политичких функција из редова своје нације?

По писању и честом реаговању на конкретне ситуације независних медија у БиХ<sup>4</sup>, изгледа да је управо тако. Службе су формално срасле у једну, с још увијек јако израженим и уочљивим шавовима. Стране обавјештајне службе у БиХ су домаћу службу ставиле у функцију реализације својих циљева, тако да имају заједничке мете, попут радикалних исламских елемената и хашких бјегунаца. Постоје незванични подаци да је један дио ОБА „изнајмљен“ америчкој служби која њиме непосредно руководи и финансира га. У таквој ситуацији питање контроле рада обавјештајне службе веома је комплексно.

У јавности познатом случају „СИПА – Влада Републике Српске“, СИПА је пукла по националном шаву и по шаву функционалности, једнако као и Заједничка комисија за одбрану и безбједност. Након терористичког акта у Бугојну, расправе које су вођене на сједницама Заједничке комисије за одбрану и безбједност произвеле су ситуацију да су поједини чланови Комисије напустили сједницу због разлога који су из домена међунационалних односа, што указује на подијељеност комисија по

<sup>2</sup> Као и полиција и оружане снаге.

<sup>3</sup> Представници америчке службе директно су били укључени у креирање Закона о Обавјештајно-сигурносној служби Федерације Босне и Херцеговине. Извор: нацрт Закона достављен Представничком дому Федерације.

<sup>4</sup> Првенствено се мисли на часопис *Слободна Босна* и дневне листове *Ослобођење* и *Независне новине*.

националном шаву. Рад Заједничке комисије за одбрану и безбједност регулисан је правилником, а не законским рјешењем. Сједнице ове Комисије су бурне, њени чланови у јавност често излазе са потпуно опречним ставовима. Насупрот томе, сједнице Комисије надлежне за надзор над Обавјештајно-безбједносном агенцијом БиХ су хармоничне, без дисонантних тонова. Предсједавајући Комисији у јавним иступима износи углавном похвалне ријечи о раду Агенције, те се стиче утисак да он представља Обавјештајно-безбједносну агенцију БиХ, а не грађане БиХ.

Закон о ОБА БиХ предвидио је конституисање Заједничке парламентарне комисије за надзор над Обавјештајно-безбједносном агенцијом БиХ. Комисија се састоји од дванаест чланова, по шест из сваког парламентарног дома, а предсједавајући се бира из реда чланова комисије и он мора бити члан странке заступљене у једном од домова Парламентарне скупштине БиХ, која није дио владајуће коалиције. Иако избор предсједавајућег из реда опозиционих странака сигурно представља напредак, то није задовољавајуће рјешење за надзор над обавјештајном службом. Оно, чак, може и да завара, да створи заблуду. Предсједавајући Комисији може да уочи одређену неправилност у раду Агенције и да кандидује проблем. Ако проблем дотиче интерес једне од странака владајуће коалиције, предсједавајући ће бити надгласан, можда и усамљен у свом ставу, што се у пракси и дешавало. Разлог је што се чланови Комисије бирају из реда посланика којима је страначки став по одређеном питању пречи од потребе за објективним сагледавањем проблема. На примјер, након што су Комисији стигле бројне жалберадника отпуштених приликом конституисања јединствене обавјештајне службе у БиХ, Безбједносно-обавјештајна комисија је разматрала притужбе на незаконитости у ОБА, али је остала подијељена. Предсједавајући Комисији, изабран из реда опозиционих политичких партија, остао је усамљен у свом ставу, пошто су остали чланови (изабрани међу посланицима који чине владајућу већину) имали благонаклон став према потезима руководства ОБА. Предсједавајући Комисији остао је усамљен у свом ставу и приликом реименовања руководства ОБА у јуну 2006, јер том приликом није испоштован законски поступак. Остали недостаци законског рјешења, по нашем мишљењу, огледају се у сљедећем:

- прекомјерна бројност Комисије (дванаест чланова је превише у разматрању осјетљивих питања);
- Комисија не може под пријетњом казне позвати на разговор.

Питање које се у у Босни и Херцеговини већ дуже намеће јесте: који модел контроле система безбједности изградити? Да ли је довољно преузети модел контроле који се показао ефикасан у некој развијеној

земљи Европске уније или је, сходно политичким и безбједносним приликама у БиХ, потребно градити властити начин контроле система безбједности? Поменута питања, која се свде на дилему у којој мјери се ослонити на туђа искуства, а колико се уздати у сопствено виђење контроле система безбједности, основни су покретач нашег истраживања.

## **2. Концептуални модел контроле система безбједности у БиХ**

За потребе истраживања обавили смо више разговора, односно интервјуа благо усмјереног типа на узорку од 20 особа. Разговарали смо са људима који су политички ангажовани, а укључени у послове надзора над системом безбједности у БиХ, затим са припадницима подсистема безбједности, као и са људима који представљају невладин сектор и академску јавност. Наша питања су се односила на њихово виђење система безбједности у БиХ, те моделе надзора који би били најсврсисходнији у босанскохерцеговачком друштву.

Без изузетка, испитаници су назначили да је у БиХ најпримјењивији модел парламентарног надзора, који се манифестује кроз рад парламентарних комисија у чијој је надлежности надзор над обавјештајним сектором, сектором безбједности и одбране. Наглашено је и да би парламентаран надзор требало да буде тако постављен да је комплементаран са рјешењима која постоје у развијеним земљама, и регулисан законским рјешењем, односно законом о парламентарном надзору. Ситуација у којој је рад парламентарне комисије уређен правилником, а не законом, оцијењена је као неодржива. У том контексту наглашено је да ако се надзор регулише на основу правилника, а не на основу законског оквира, стање није задовољавајуће, јер су, између осталог, правилници подложни честим промјенама.

Да ли би боље рјешење био један одбор или два, један закон или два, оцијењено је неважним, а више је наглашена жеља да рад комисија буде функционалан, а не само формалан.

Праћењем проблема у рјешењу по којем се чланови скупштинских комисија бирају из редова посланика, наглашено је да је он у томе што посланици заступају интересе својих странака, али је идеја о парламентарној комисији за надзор, коју не би чинили посланици, већ јавне личности<sup>5</sup>, код једног дијела интервјуисаних одбачена као непримјењива у босанскохерцеговачком друштву. Као образложење наведено је да у Босни и Херцеговини све функционише по основу политичког и националног концензуса, а парламентарна комисија из

---

<sup>5</sup> Што успјешно функционише у појединим земљама, као што су Норвешка и Канада.

реда јавних личности не би имала политичку тежину. Приједлог да парламентарне комисије дијелом буду састављене из реда посланика, а дијелом од јавних личности, свакако да заслужује пажњу. Заговорници ове идеје навели су да су и јавне личности политички опредјељене, али да нису политички послушници, односно да не подлијежу страначкој дисциплини у погледу изношења својих ставова, а што је случај са посланицима.

Рјешење, за које је истакнуто да је квалитетно, јесте да одговорни људи из државних безбједносних агенција и служби, Парламентаној скупштини БиХ подносе извјештај, односно да се примјењује нека форма њиховог јавног саслушања на околности рада служби које представљају, а на тим парламентарним сједницама требало би да буде дозвољен приступ невладиним организацијама и медијским кућама које имају информативни програм.

О улози медија у подизању квалитета надзора над системом безбједности подијељена су мишљења. Значајан број интервјуисаних истиче да медији мало доприносе надзору над службама безбједности, те да би могли да дају већи допринос побољшању квалитета надзора у области безбједности, када би том питању приступили са више професионализма, односно да не буду искључиво вођени жељом за сензационализмом, који је у циљу повећања броја читалаца. Уједно, наводе да су медији често изманипулисани од политичких центара моћи, па и у овој области. Други дио интервјуисаних указује да медији у позитивном смислу доприносе надзору над системом безбједности, јер анимирају јавност, и често су „први окидач“ у покретању неких питања.

У области надзора над системом безбједности у БиХ, највише се вјерује судским органима, односно испитаницима повјерење улива ингеренција судских органа над примјеном посебних истражних радњи, и могућност провјере законитости рада подсистема безбједности. Иако је истицано да и кроз законодавну власт провејавају страначки утицаји, неподијељено је мишљење да извршна власт не би требало да има значајнију улогу у надзору над службама безбједности, зато што је она под директним утицајем одређене владајуће странке, или одређене коалиције, и зато што се она бори искључиво за страначке интересе.

***Стога се наше виђење концептуалног рјешења за демократску контролу система безбједности у БиХ састоји у сљедећем:***

- Парламентаран надзор треба да се одвија кроз рад парламентарних комисија надлежних за надзор над системом, односно подсистемима безбједности. Комисије треба да се састоје из једнаког броја посланика и јавних личности. Јавне личности би

се бирале по основу расписаног конкурса. Правилником би биле прецизно одређене референце које јавне личности треба да имају, као и садржај уговора којим би биле дефинисане њихове обавезе.

- Рад комисија треба да буде регулисан кроз квалитетан законски оквир који би комисијама дао ингеренције да могу остварити увид у просторије, документе, и да, ако се укаже потреба за тим, могу под пријетњом казне позвати на разговор било којег припадника подсистема безбједности. Такође, закон би комисијама требало да пружи могућност спровођења истраге.
- Избор посланика у комисије треба да буде прецизно регулисан Правилником, у смислу да чланови комисија треба да буду одређене струке, да не смију бити у сукобу интереса, да се дефинишу јасне процедуре доношења закључака, комуницирања с јавношћу и слично. У комисијама треба да буду људи који знају да установе „основе сумње“, односно да препознају прекорачење овлаштења.
- Ни у ком случају од комисија не треба правити тијела која раде паралелно са надзираним подсистемима безбједности. Сасвим је неважно да ли постоји једна или двије комисије, и да ли је њихов рад регулисан једним или са два закона, важно је да комисије буду функционалне.
- Законом треба да се регулише обавеза директора Обавјештајно-безбједносне агенције да, по установљеној процедури, свједочи пред Парламентарном скупштином. Уједно, требало би омогућити да свједочењу присуствују представници организација за заштиту људских права, те уредници медија који имају информативно-политичку концепцију. Присутни би имали право да постављају питања, а директор би био дужан да на њих да одговоре.
- При Предсједништву БиХ или Савјету министара БиХ треба да се конституише координирајуће тијело које би било надлежно за координацију система безбједности. Оно би представљало орган извршне власти у БиХ у области демократске контроле система безбједности, а уједно би имало и координирајућу улогу између подсистема безбједности. Ово тијело би било надлежно да по потреби именује *ad hoc* комисију која би извршила контролу рада одређеног подсистема безбједности.

Према општим искуствима земаља у евроатлантској заједници, конституисано тијело за координацију елемената система безбједности БиХ, установљено при Предсједништву БиХ или Савјету министара,

требало би да буде организовано тако да у саставу има неколико обавезних ресора, и то:

- Ресор оперативне координације;
- Ресор аналитике;
- Ресор међународне сарадње;
- Информативно-информациски ресор;
- Ресор односа са јавношћу.

Постојање ових ресора у овако конципираном тијелу за координацију, контролу и надзор над системом безбједности БиХ, подразумијевало би да се правним актом са законском снагом прецизно дефинишу међусобни односи на сљедећим нивоима организације државне власти:

- (1) Односи између Предсједништва БиХ и централног координирајућег тијела.
  - (2) Односи између предсједавајућег парламенту, парламентарног дома и надлежног одбора парламента с једне, и координирајућег тијела с друге стране.
  - (3) Односи између предсједавајућег Савјету министару БиХ и председника влада у ентитетима и координирајућег тијела.
  - (4) Односи између Савјета министара, ентитетских влада и надлежних министарстава с једне, и координирајућег тијела, с друге стране.
  - (5) Односи између надлежног државног управног ресора на нивоу БиХ и ентитета и координирајућег тијела.
  - (6) Односи између надлежних државних, ентитетских и кантоналних органа и координирајућег тијела.
  - (7) Однос између координирајућег тијела и међународних организација и органа у области безбједности.
1. Такође, за потпуну контролу над елементима система безбједности у ентитетима било би неопходно при Влади Републике Српске и Влади Федерације БиХ успоставити тијело које би било надлежно за контролу система безбједности на ентитетским, кантоналним и локалним нивоима.
  2. Медији су у сваком случају фактор који појачава одговорност и законитост у раду свих органа власти, па тако и чинилаца



система безбједности. Битно је да се на објективан, потпун, правремен и непристрасан начин пише о питањима која се тичу надзора и контроле система безбједности. Важно је да теме из области безбједности свакодневно допиру до ширег круга људи и да анимирају јавност. Стога би правилником или законом требало регулисати да су подсистеми безбједности у обавези да колико је могуће буду у раду транспарентни, и да његују однос са средствима информисања, те да су у обавези да све информације које су од општег јавног интереса, без ограничења, на њихов захтјев или самостално, достављају писаним и електронским медијима.

3. Улога цивилног друштва у контроли система безбједности састојала би се у активностима независних тијела у којима би били представници невладиних организација и јавне личности, а имали би овлаштења у погледу надзора и контроле подсистема безбједности. Ова тијела би се бавила провјером законитости рада подсистема безбједности (посебно законитости примјене посебних мјера и овлаштења) и штитила људска права. Реаговала би на притужбе грађана и писање медија.

## **ЗАКЉУЧАК**

Модерни безбједносни изазови претворили су систем безбједности у центар моћи, он је прерастао управну функцију извршне власти. Зато се кључ реформе система безбједности састоји у ефикасној контроли законитости његовог дјеловања. Контрола над системом безбједности постала је важан сегмент у функционисању сваке државе, јер је њена основна улога да систем безбједности «чува» и пази да се он не «излије» изван законских оквира. Контрола треба да спријечи могућност злоупотребе подсистема безбједности у корист моћних појединаца и интересних група, односно да подсистеми буду искључиво у служби државе и њених грађана.

Проучавање туђих искустава, како достигнућа која су у домену контроле система безбједности постигле развијене земље Европске уније, тако и искустава и рјешења за којима су посезале земље у окружењу БиХ, било је неопходно како би се дошло до приједлога рјешења које би могло дати допринос развоју демократског живота у БиХ.

Предложени модел стручне и професионалне координације, контроле и надзора над елементима безбједности јесте значајна претпоставка за успјешно функционисање правне државе у супротстављању свим облицима злоупотреба надлежности и овлашћења појединих елемената

система безбједности и кршења људских права и слобода. Уједно, модел за који смо се определијели омогућава потребну и тражену ефикасност државе у борби против савремених изазова, ризика и пријетњи безбједности Босне и Херцеговине, без битнијег нарушавања већ постојећих елемената политичког, економског, правног и безбједносног система који функционишу на државном нивоу и у ентитетима.

#### ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Арент, Хана: *Извори тоталитаризма*, Феминистичка издавачка кућа, Београд, 1998.
- [2] Борн, Ханс: *Парламентарни надзор над сектором сигурности: принципи, механизми и праксе*, Интерпланетарна унија – Центар за демократску контролу над оружаним снагама, верзија издата у Сарајеву, Сарајево, 2003.
- [3] Born, Hans: *Parliamentary and External Oversight of Intelligence Services*, рад објављен у зborniku *Democratic control of intelligence services: containing, rogue, elephants*, приредили Hans Born, Marina Caparini, Ashgate Publishing Company, Barlington, USA, 2007.
- [4] Greg Hannah, Kevin O'Brien i Andrew Rathmell: *Intelligence and security legislation for Security Sector Reform*, Cambridge, RAND Europe, 2005.
- [5] Jan-Paul Brodeur: *Les visages de la police: pratiques et perceptions*, Less press de l'Universitete' de Montreal, 2003. Canada-
- [6] Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, „Магистрат”, Сарајево, 2001.
- [7] *Парламентарни надзор над сектором сигурности: Принципи, механизми и праксе*, интерпарламентарна унија Центар за демократску контролу над оружаним снагама – верзија издата у Сарајеву, Сарајево, 2003.
- [8] Peter Gill, Mark Phythian: *Intelligence in an insecure world*, Polity, 2006., Cambridge-
- [9] Радојевић Мијодраг: *Парламентарна контрола безбедносног сектора*, Ревизија безбедност, бр. 08/08.
- [10] Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz: *Reforming intelligence – obstacles to democratic control and effectiveness*, University of Texas Press, Austin, 2006.
- [11] Thomas C. Bruneau and Scott D. Tollefson: *Who guard the guardiand and how*, University of Texas Press, Austin, 2006.

- [12] Urs E. Gattiken: *The information Security Dictionary*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 2004.
- [13] Hitz, Frederick P.: *Unleashing the Rogue Elephant: 11 September and Letting the CIA Be the CIA*, Harvard Journal of Law & Public Policy 25, 2002. стр. 756–781.
- [14] Caparini, Marina: *Controlling and Overseeing Intelligence services in Democratic States*, рад објављен у зборнику *Democratic control of intelligence services: containing, rogue, elephants*, приредили Hans Born, Marina Caparini, Ashgate Publishing Company, Burlington, USA, 2007.

## CONCEPTUAL MODELS OF CONTROLLING THE SECURITY SYSTEM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

*Predrag Ćeranić, PhD*

**Conclusion:** Contemporary security challenges have turned the security system into a center of power and it went beyond the administrative function of executive power. That is why the key of the security system control is in the efficient control of legality of its activity. Control over the security system has become very important segment in functioning of any country, since it's the country's fundamental role to "keep an eye" on its security system and make sure it does not "go beyond" the legal framework. The control should prevent the possible abuse of security subsystem to the benefit of powerful individuals and interest groups, that is, these subsystems should be exclusively in the service of state and its citizens.

It was necessary to study the experiences of others, be it the achievements in the domain of security system control achieved by the developed European Union countries, or solutions applied in surrounding countries, in order to come up with the proposed solution that might give a contribution to the development of democratic life in BiH.

The proposed model of technical and professional coordination, control and supervision over the elements of security is important precondition for successful functioning of the rule of law and confronting all the forms of abuse of office and authority of certain elements of security system and violations of human rights and freedoms. At the same time, the our preferred model enables the necessary and required efficiency of state in fighting the contemporary challenges, risks and threats to security of Bosnia and Herzegovina, without significant undermining of existing elements of political, economic, legal and security system functioning at state level and in the entities.

**Key words:** security system, control, parliament, commission, conceptual model.



## ОБЕЛЕЖЈА УПРАВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ

*Доц. др Невенко Врањеш<sup>1</sup>*

**Резиме:** Управне организације у систему безбедности представљају најстарије облике државне управе. Поред тога, оне су и специфичан субјекат државне управе. Специфичне су из најмање два разлога. Прво, ради се о наоружаним субјектима државне управе и друго, оне су елементи државне управе који спроводећи функцију заштите унутрашњег поретка примењују инструмент принуде персонификован у физичкој сили. Тај ексклузивитет, од стране државе поверен овим организацијама, даје им посебну димензију, а управним пословима које оне обављају посебан карактер.

Управне организације у систему безбедности спроводе посебну категорију послова државне управе, који се једним именом називају унутрашњи послови. Унутрашњи послови су сложени државни послови нарочитог сензибилитета и захтевају посебан режим спровођења. Њима се остварује концепција заштите грађана и унутрашњег поретка земље у целини.

Научни приступи схватању управне организације јесу дивергентни и крећу се од оних да управне организације обављају управну делатност неауторитативног карактера до оних који сматрају да се ради у свему о посебним организацијама. Пракса показује да је, када су у питању управне организације у систему безбедности, ауторитативност њиховог иступања и више него очигледна и законски јасна, што се може и потврдити освртом на управне организације у систему безбедности Босне и Херцеговине.

**Кључне речи:** безбедност, систем безбедности и управне организације.

### ПОЈАМ УПРАВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА, БЕЗБЕДНОСТИ И СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ

Безбедност представља један од фундаменталних предуслова за постојање друштвене заједнице. Она је основна функција сваке државе,

<sup>1</sup> nvranches@blic.net

с обзиром на то да без одговарајућег нивоа безбедности не можемо говорити о демократској владавини нити о стабилности друштва у целини.

Ако сагледамо етимолошко значење, на нашем говорном подручју користе се два термина<sup>2</sup>, и то: сигурност и безбедност. Реч сигурност потиче од латинске речи *securitas-atis*, што значи сигурност, одсуство опасности и извесност, самопоуздање, неустрашивост, заштићеност (*securus* lat. сигуран, безбрижан, поуздан, неустрашив, уверен, сталан, чврст, одан, истинит итд.).

Термини безбедност и сигурност имају готово истоветно значење, мада нису синоними. Безбедност се изводи из речи безбедно, што у суштини представља безопасно, обезбеђење с највећим поуздањем, чврсто, одлучно, без колебања, стално, без прекида. На другој страни, појам сигурности имплицира стање, односно особину онога који је сигуран, односно што је сигурно, значи да неком или нечем не прети опасност од угрожавања, конкретније речено, он значи одсуство опасности, безбедност, одлучност, чврстину, готовост, јасност, одређеност, доследност итд. (Речник српскохрватског – хрватскосрпског језика, издање Матице Српске, Матице Хрватске, Нови Сад, Загреб, 1967. године).

Појам безбедности датира од пре настанка државе. Наиме, у најранијим облицима организовања људског друштва (хорде, племена, примитивне заједнице и сл.), јасно је била дефинисана обавеза господара да подређенима обезбеди задовољавање одређених потреба, као и потребну безбедност. Исто тако, постојала је обавеза подређених да се покоравају његовом ауторитету. Како је људска (друштвена) заједница попримала новије (организованије) и више облике удруживања, тако се и њена безбедност мењала. Будући да су се мале заједнице, са својом структуром и једноставним системом друштвене контроле, почеле мењати, односно еволуирати у велика друштва, све више се јављала потреба за новим облицима регулације и заштите у безбедносном смислу, тако да се заједница од самог настанка, а касније посредством својих система, институција и механизма јавља као главни носилац регулације системског легитимног утицаја на понашање људи, према успостављеним критеријумима.

За Томаса Хобса (Thomasa Hobbesa) “безбедност је најосновнија вредност на којој је човечанство градило своје индивидуалне и колективне животе”.

У Политичкој енциклопедији безбедност се дефинише у најширем

---

<sup>2</sup> Маслеша, Р.: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 4.

потребном правном смислу. Она “обухвата мере и активности чувања и заштите од угрожавања независности и интегритета једне земље и унутрашњег уставног и правног поретка.” У првом случају се говори о спољној, а у другом о унутрашњој безбедности.<sup>3</sup>

Према дефиницији датој у студији рађеној у оквиру организације Уједињених нација из 1985. године, безбедност је стање у којем државе сматрају да нема опасности од војног напада, политичких принуда или економских присила, тако да могу слободно да се развијају.

Најпотпунију дефиницију, с правног стајалишта, дао је Слободан Милетић. Он безбедност дефинише “као правно – уређиване и обезбеђиване друштвене односе, успостављено, одржавано и унапређивано стање у држави које омогућава ефективну заштићеност државе и грађана који у њој живе од свих (спољних и унутрашњих) противправних аката (активности) којима се угрожава уставни поредак, сувереност, независност и територијална целокупност државе, рад државних органа, обављање привредних и друштвених делатности и остваривање слободе, права и дужности човека и грађанина”.<sup>4</sup>

Данас, када се говори о безбедности, користе се бројни придеви попут “војна”, “спољна”, “унутрашња”, “чврста”, “лабава” и сл. За оружане снаге, безбедност обично има војну конотацију. За становнике великог дела Европе, безбедност првенствено представља ослобађање од криминала. За планере у министарствима спољних послова и групе задужене за разматрање одређених проблема, безбедност се схвата у ширем контексту и обухвата разне аспекте: војни, политички, економски, еколошки и сл.<sup>5</sup>

Правнополитичко значење безбедности у терминолошком смислу подразумева безбедност као појаву друштвене стварности која је одређена и дефинисана у уставу, као највишем правном акту. У том смислу схваћена, безбедност представља један од основних друштвених односа и облика заштитног организовања плуралистичког демократског друштва, ради потпуне заштите његових виталних вредности од напада који су усмерени на подривање или рушење друштвених основа утврђених уставом.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> *Политичка енциклопедија*, Београд, 1975, стр. 79.

<sup>4</sup> Милетић, С.: *Полицијско право, књига I*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 13.

<sup>5</sup> Cameron, F.: *European Security, A Commision Perspective*, RUSI Journal, 142, Aprile 1997, page 52.

<sup>6</sup> Иванчевић, Н.: *Систем безбедности Југославије – увод у теорију система интегралне безбедности*, Факултет одбране и заштите, Београд, 1993, стр. 12–24.

Ради тачнијег посматрања конкретне праксе на подручју безбедности савремених држава, исправно је, у функционалном смислу разликовати национални одбрамбени систем (*national defense system*) и национални безбедносни систем (*national security system*). Савремене државе својим одбрамбеним системом спроводе делатност одбране у случају оружане агресије извана. Национални безбедносни систем подразумева деловање целокупног друштва, државе и свих државних органа у међусобној повезаности ради гарантовања безбедности друштву, држави и појединцу<sup>7</sup>.

Систем безбедности је динамичан, сложен и специфичан подсистем у развоју сваког друштва. Његов је основни задатак да путем успостављених институција и оперативно-професионалних и специјализованих органа и служби са јасно утврђеним правима, обавезама и дужностима и потребном кадровском и техничком опремљеношћу, а на основу научностручних и стечених искуствених сазнања у проучавању, праћењу, анализи и целовитом објашњењу безбедносних појава, предузима комплекс оперативних, тактичко-техничких и других превентивно-репресивних мера и активности ради благовременог и успешног спречавања, отклањања и откривања свих унутрашњих и спољашњих извора и опасности угрожавања, а све у циљу очувања и заштите основних друштвених вредности (суверенитет и интегритет државе, уставни поредак, независност, територијална целовитост, права и слободе грађана, итд.), придржавајући се строго уставноправних, законских и етичко-професионалних принципа<sup>8</sup>.

Управне организације су посебан организациони облик унутар државне управе, који има сва обележја организације али и нека посебна обележја.<sup>9</sup> Управне организације припадају државној структури. У Србији се те и такве управно-стручне државне организације називају посебним организацијама. Управне организације се, најчешће, оснивају за пружање стручних услуга, за обављање друштвено значајних, а неауторитативних послова.<sup>10</sup> Готово супротан став има проф. Борковић, који управну организацију схвата као такав облик организације у којој људи, међусобно повезани и опремљени материјалним средствима,

---

<sup>7</sup> Гризолд, А., Таталовић, С., и Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Факултет политичких знаности, Загреб, 1999, стр. 8.

<sup>8</sup> Маслеша, Р.: *Op. cit.*, стр. 126.

<sup>9</sup> Димитријевић, П.: *Управно право, Општи део, Књига прва*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 133.

<sup>10</sup> Томић, З.: *Опште управно право*, Правни факултет у Београду и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 149. Такође, шире о самом појму организације с управноправног аспекта видети: Лилић, С.: *Управно право, управно процесно право*, Правни факултет у Београду и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 52–69.



на професионалној основи, трајно и континуирано обављају управну делатност, на основу прописане надлежности, коју остварују употребом ауторитета власти, односно кориштењем јавних овлашћења.<sup>11</sup>

За разлику од органа управе који врше управну делатност као основну делатност, односно врше управну власт, управне организације имају поверена управна овлашћења за обављање управних послова који су повезани са њиховим стручним пословима као основним пословима. Управне организације су образоване првенствено за обављање стручних послова, а не управних. Суштинска разлика између органа управе и организација управе произилази из њихове основне делатности. Организације могу имати својство правног лица и могу самостално иступати на тржишту, самостално се финансирати. Истина, њихова делатност није тржишно оријентисана, па држава често дотира њихово финансирање.

## **ОБЕЛЕЖЈА УПРАВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ**

Управне организације у систему безбедности специфичне су у односу на оне у државној управи или у управном јавном сектору. Специфичне су из неколико разлога.

Прво, управне организације у систему безбедности најчешће и најдиректније произилазе из Устава, највишег правног акта, те као такве представљају значајан субјекат очувања суверенитета државе. Због тога, оне су субординацијски потчињене извршној власти на чијој се директној вези налазе.

Друго, управне организације у систему безбедности углавном располажу монополом принуде, чиме су не само јача страна са ауторитативним иступањем, већ су најчешће наоружани органи управе који се битно разликују од свих других органа управе, самом могућношћу да другачије афирмишу циљеве постојања, односно изврше управну радњу применом силе.

Треће, посебене су и специфичне материјалне радње које предузимају ове организације на путу вршења управне делатности (нпр. примена посебних овлашћења полиције).

Четврто, управне организације у систему безбедности, налазе се

---

<sup>11</sup> Борковић, И.: *Управно право, шесто, измијењено и допуњено издање*, Информатор, Загреб, 1987, стр. 184–186, наведено према: Дедић, С.: *Управно право Босне и Херцеговине*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу и Магистрат Сарајево, Бихаћ/Сарајево, 2001, стр. 111.

у режиму посебних управних ситуација те поступају према посебним управним поступцима. Тако, у највећем броју случајева, ове организације примењују одредбе посебног управног поступка док је општи управни поступак споредног значаја.

Као пример посебне управне организације издвајамо полицију. Наиме, управни послови полиције специфични су како због инструмената које полиција има за њихово спровођење, тако и због саме њихове природе. При обављању управне функције, полиција примењује начела управног поступка, с тим да она при томе има посебан механизам оличен у институту физичке принуде. Такође, специфично је и дискреционо начело управног поступка које у обављању полицијске делатности има посебну димензију.<sup>12</sup> Наиме, полицијски и управни рад не могу се учинити потпуно зависним од законских ограничења, не бар на начин како је то могуће у случају судова.

Дискреционим начином поступања полицији се даје одређена „комоција“ да у појединим специфичним ситуацијама има одређен слободни простор за избор најповољније солуције. Стална је колизија између очувања унутрашњег поретка који је поверен полицији и прописаних људских права и слобода. Такође, у самој природи савремене државе постоји опасност да поједини њени делови (војска, полиција, обавјештајно-безбедносне службе), при извршавању својих задатака, угрожавају загарантоване слободе и права грађана. Очито, ради се о нескладу двојне улоге (ситуација у којој држава гарантује безбедност, а може бити и извор њеног угрожавања).

Управне организације које се баве пословима безбедности, да ли тежишно или споредно, директно или индиректно, налазе се, као што је речено, у режиму посебних управних ситуација, те поред опште управне делатности и примене општег управног поступка, обављају и нешто другачију (специфичнију) управну делатност, при чему примењују и посебне управне поступке. Конкретније, њихов управни рад и управно поступање је детерминисано нешто другачијим, углавном већим дискреционим правом управног органа и посебно инструментом принуде.

Наиме, управне организације у систему безбедности имају могућност прописивања посебних процесних правила којима се одступа од општих правила предвиђених у јединственом закону.

Правилима посебних управних поступака за одређену област уређују се поједина питања поступка другачије него што су регулисана Законом о општем управном поступку. Другачије регулисање појединих питања

<sup>12</sup> Види шире: Врањеш, Н.: *Управна функција полиције*, Безбједност, полиција, грађани, часопис МУП-а Републике Српске, Бањалука, бр. 2/09, стр. 155–165.

могуће је само ако је то нужно и неопходно, с обзиром на специфичност одређених управних области, и ако је то у складу са основним начелима општег управног поступка. Овим правилима не уређује се поступак у целини, већ само један део који је карактеристичан за поједине области и само у оном обиму у којем је изражена специфичност одређене управне области. Дакле, одступања од појединих правила општег управног поступка могу се вршити само законом. У случају када је исто процесно питање регулисано правилима једног и другог поступка, примењују се правила посебног управног поступка. При томе је валидан принцип да посебан закон увек има предност над општим – *lex specialis derogat legi generali*.

Такође, однос између општег и посебних управних поступака одређен је још једним начелом, начелом супсидијарне примене општег закона, а то је да се у областима за које је прописан посебан управни поступак увек примењују правила посебног управног поступка, а за сва остала питања у тој управној области која нису регулисана тим правилима примењују се правила општег управног поступка.

## **УПРАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ У СИСТЕМУ БЕЗБЕДНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Систем безбедности Босне и Херцеговине је разуђен и не произилази конкретно ни из једног стратешког документа правнополитичке природе. Такође, не постоји државно тело које координише рад институција и снага система безбедности (типа Врховног савета одбране, Савета за националну безбедност и сл.).

На државном нивоу постоји Министарство безбедности, које има надлежност над следећим управним организацијама: (1) Гранична полиција БиХ, (2) Државна агенција за истраге и заштиту – СИПА, (3) Служба за послове са станицама; и (4) Дирекција за координацију полицијских тела Босне и Херцеговине; (5) Агенција за полицијску подршку Босне и Херцеговине; (6) Агенција за форензичка испитивања и вештачења Босне и Херцеговине, и (7) Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова.

Поред наведених, под директном ингеренцијом Савета министара БиХ налази се Обавештајно безбедосна – сигурносна агенција (ОБА-ОСА БиХ).

Надаље, под ингеренцијом Министарства одбране БиХ и под врховном командом Председништва БиХ егзистирају Оружане снаге БиХ са три стратешке команде (Заједнички штаб ОС БиХ, Оперативна

комадна ОС БиХ и Команда за подршку ОС БиХ), те три територијално размештене пешадијске бригаде, као и бригада тактичке подршке и бригада ваздушних снага.

На ентитетском нивоу, у Републици Српској делује МУП РС, који, у строгој вертикалној хијерархији, има Управу полиције, центре јавне безбедности и станице јавне безбедности. У Федерацији Босне и Херцеговине постоји МУП Федерације БиХ, те десет кантоналних МУП-ова вертикално организованих кроз територијално размештене полицијске управе. У Брчко Дистрикту БиХ делује полиција Брчко Дистрикта БиХ. Ако занемаримо најновија успостављена полицијска тела на нивоу БиХ, произашла из реформског процеса из 2008. године, која још нису заживела, може се рећи да у БиХ делује 13 полицијских структура на ентитетском нивоу, као и две на државном нивоу, што употпуњује слику разуђености система.

Готово све снаге система безбедности БиХ на државном нивоу, као што су Гранична полиција БиХ, Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА) БиХ и Обавештајно-безбедносна агенција (ОБА-ОСА) БиХ, те Оружане снаге БиХ, створене су у постдејтонском периоду, углавном уз снажану интервенцију међународне заједнице у наметнутим реформским процесима.

Гранична полиција БиХ (ГП), раније Државна гранична служба (ДГС БиХ), јесте управна организација у оквиру Министарства безбедности БиХ, с оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова везаних за надзор и контролу преласка границе БиХ и других послова прописаних законом.<sup>13</sup> Гранична полиција БиХ је одговорна за надзор и контролу преласка државне границе и аеродрома, као и за откривање, превенцију и истрагу прекограничног криминала у држави.<sup>14</sup>

Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА) је управна организација у оквиру Министарства безбедности БиХ, са оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова, а на чијем је челу директор и која се финансира из буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ.<sup>15</sup> Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА) је одговорна на територији целе државе за откривање, превенцију и истраживање сложених и тешких кривичних дела која су у надлежности Суда БиХ, укључујући најтеже претње организованог

---

<sup>13</sup> Закон о Државној граничној служби, Службени лист БиХ, бр. 50/04, чл. 2.

<sup>14</sup> Исто, чл. 7.

<sup>15</sup> Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту, Службени лист БиХ, бр. 27/04, чл. 2.

криминала, тероризма, хапшење ратних злочинаца, привредни криминал и прање новца, као и друга кривична дела против државе. Агенција, такође, прикупља информације и податке о таквим кривичним делима, те надгледа и анализира безбедносну ситуацију и појаве које погодују развоју криминала. Осим тога, агенција пружа помоћ Суду и Канцеларији тужиоца Босне и Херцеговине, обезбеђује физичку и техничку заштиту лица, објеката и имовине, као и заштиту сведока.<sup>16</sup>

Служба за послове са странцима основана је Законом о Служби за послове са странцима (Службени гласник БиХ, број 54/05) као управна организација у саставу Министарства безбедности БиХ, с оперативном самосталношћу ради обављања послова из надлежности које су прописане поменутиим Законом. Служба је првенствено оријентисана на послове надзора и контроле над кретањем и боравком странаца у Босни и Херцеговини, кроз обављање административноуправних и инспекцијских послова. Обављањем административноуправних послова служба одлучује о статусу странаца у БиХ, и то кроз одобравање или одбијање боравка странаца у земљи, отказу боравка и удаљењу странаца из земље. Такође, ова служба врши одређене безбедносне провере при одлучивању о издавању виза, док код дугорочних боравака издаје сагласност на издавање дугорочних виза.

Обавештајно-безбедносна (сигурносна) агенција Босне и Херцеговине (ОБА-ОСА) је цивилна обавештајно-безбедносна институција која је одговорна за прикупљање обавештајних података у вези с претњама по безбедност БиХ, како унутар тако и изван БиХ, њихово анализирање и преношење овлашћеним званичницима и телима.<sup>17</sup> У том смислу, претњама по безбедност БиХ сматрају се претње суверенитету, територијалном интегритету, уставном поретку, основама економске стабилности БиХ, као и претње глобалној безбедности које су штетне по БиХ, укључујући: (1) тероризам и међународни тероризам; (2) шпијунажу усмерену против БиХ или штетну по безбедност БиХ на било који други начин; (3) саботажу усмерену против виталне националне

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, чл. 3.

<sup>17</sup> Званичници и тела која су корисници информација агенције јесу: Председништво БиХ, председавајући Савета министара БиХ, министри спољних послова, безбедности, одбране, председник, потпредседник и премијер Федерације БиХ и Републике Српске, министри унутрашњих послова Федерације БиХ и Републике Српске, председник и заменик председника Заступничког дома Парламентарне скупштине БиХ, председник и заменик председника Дома народа Парламентарне скупштине БиХ, председник и заменик председника Народне скупштине Републике Српске, председник и заменик председника Заступничког дома Федерације БиХ, председник и заменик председника Дома народа Федерације БиХ, као и обавештајно-безбедносна комисија Парламентарне скупштине БиХ, *Закон о Обавештајно-безбедносној агенцији БиХ*, Службени лист БиХ, бр. 12/04, чл. 6.

инфраструктуре БиХ или на други начин усмерену против БиХ; (4) организовани криминал усмерен против БиХ или штетен по безбедност БиХ на било који други начин; (5) трговину дрогама, оружјем и људима усмерену против БиХ или штетну по њену безбедност на било који други начин; (6) незакониту међународну производњу оружја за масовно уништење или његових компоненти, као и материјала и уређаја који су потребни за његову производњу; (7) незакониту трговину производима и технологијама које су под међународном контролом; (8) радње кажњиве по међународном хуманитарном праву и (9) дела организованог насиља или застрашивања националних или верских група у БиХ. Агенција је настала спајањем Федералне обавештајно-безбедносне службе и Обавештајно-безбедносне службе Републике Српске, и званично је почела да ради 1. јануара 2005. године.

Дирекција за координацију полицијских тела је управна организација с оперативном самосталношћу у саставу Министарства безбедности Босне и Херцеговине, намењена за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине.<sup>18</sup>

Агенција за форензичка испитивања и вештачења је управна организација у саставу Министарства безбедности БиХ, која је надлежна за обављање стручних послова форензичких испитивања и вештачења, а за потребе полицијских тела БиХ и других надлежних органа.<sup>19</sup>

Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова је управна организација у саставу Министарства безбедности БиХ, која је надлежна за школовање, стручно оспособљавање и усавршавање припадника полицијских тела БиХ и других служби и агенција из области безбедности, као и школовање полицијских кадрова БиХ.<sup>20</sup>

Агенција за полицијску подршку је управна организација у саставу Министарства безбедности БиХ, надлежна за стручну, техничку и логистичку подршку полицијским телима БиХ.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> О надлежностима Дирекције видети: *Члан 6 Закона о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008.

<sup>19</sup> О надлежностима Агенције видети: *Члан 14 Закона о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008.

<sup>20</sup> О надлежностима Агенције видети: *Члан 19 Закона о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008.

<sup>21</sup> О надлежностима Агенције видети: *Члан 24 Закона о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ*, Службени гласник БиХ, бр. 36/2008.

### *Обележја управних организација у систему безбедности*

На основу изнетог, можемо закључити да се ради о управним организацијама које имају посебан карактер. Посебност се огледа у ауторитативном иступању и обављању материјалних радњи, при чему ове организације користе законом прописана средства принуде.

Конкретно, када је у питању Босна и Херцеговина, правно је поражавајућа чињеница да ниједна безбедносна организација на нивоу Босне и Херцеговине није формирана на основу закона који је донесен консензусом Парламентарне скупштине БиХ и вољом њених народа. Уместо тога, ове – иако круцијалне законе, наметнуо је високи представник за БиХ. О уставној позицији ових организација не можемо ни говорити. Штавише, одбрана која је према Уставу БиХ још увек у искључивој надлежности ентитета, у два реформска захвата у потпуности је изузета и стављена на ниво БиХ. Кључне безбедносне агенције као што су Гранична полиција и СИПА, формиране су законима наметнутим од стране ОХР-а.

Још једна правна специфичност обележава правни положај безбедносних управних организација у Босни и Херцеговини. Наиме, безбедносне управне организације налазе се углавном у саставу Министарства безбедности и формиране су на основу закона, а исто то министарство је формирано на основу закона. Специфичност наметнутих решења и неубичајена хронологија политичких и правних процеса у БиХ, оставиле су очигледан траг и на овим структурама.

### **ЗАКЉУЧАК**

Управне организације у систему безбедности обављају законом утврђене послове државне управе који се односе на безбедност државе и њених држављана, поступајући при томе у име и за рачун државе. При обављању управне функције ове организације имају атрибуте налик другим државним органима, као што су: ауторитет, заштита општег интереса, непоседовање својства правног лица, самосталност, управна власт, инокосни облик организовања и сл. Међутим, ови управни субјекти имају и неке специфичности, које опет нису тако својствене другим органима државне управе или се пак особине њихове управне функције другачије схватају и реализују.

Управне организације у систему безбедности предузимају одређене управне радње. Свака од тих радњи у суштини представља заштиту сигурности државе и грађана у безбедносном смислу. У предузимању управних радњи, ове организације иступају ауторитативно, користећи позицију јаче стране.

Поред управне функције, безбедносне управне организације

обављају и неке друге делатности, као што су кривична, прекршајна и нормативна. Општи проблем државе са демократским уређењем јесте проблем одржавања режима законитости у односу на оне поступке служби безбедности где су те службе овлашћене да одлучују по дискреционој оцени. Ово поготово што је заштита јавног поретка једна генерална клаузула којој је могуће дати врло различита значења. Али, и у одлукама које се доносе по дискреционој оцени, ови субјекти су везани за одређене опште услове који се могу контролисати у оквиру поступка контроле законитости. Смисао правне регулисаности поступка безбедносних органа јесте да се они учине правно одговорним за свој рад.

### THE CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE AGENCIES IN THE SECURITY SYSTEM OF STATE

*Associate Professor Nevenko Vranješ, PhD*

**Conclusion:** Administrative agencies in the security system executed statutory and legal jobs of public administrative which reference on internal state security and his subjects, to handle in order of state.

In executed of administrative function, this administrative agencies has attribute similar some state agencies which the famous is: authority, to protect public interest, no possessing attribute of legal person, autonomy, administrative control, isolated aspect of organize etc. In the meantime, this administrative subjects has some specifics which are not own the other state agencies or this specifics has different interpreter.

Administrative agencies in the security system undertake some administrative procedure. Every one of this procedure is in the fact to protect state's internal security and his subjects in security system. In undertake this administrative procedure this administrative agencies has authority behavior, use position of stronger side. Besides of administrative function, administrative agencies of security has some other function, as for instance is penal practices, violation and legal norms. The fact of democratic states is the problem to sustain the legal system connected proceedings intelligence service, where so ever this service has discretion in make decision. Particularly, the protect of public order is the general clause, which have different meanings. But, in decision made on discretion entitled, this subjects are connected with some common term which we can control in a frame of proceedings legal controls.

The sense of legal proceedings of security agencies is that their became legal capacity and respond for their work.

**Key words:** security, security system, administrative agency.



**ЗНАЧАЈ КОНЦЕПТА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У МИНИСТАРСТВУ  
УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

**Мр Евелина Даниловић <sup>1</sup>**

Директор полиције,  
Јединица за стратешко планирање и аналитику

**Дмитар Врачар, мр <sup>2</sup>**

Директор полиције, Јединица за  
стратешко планирање и аналитику

**Мр Борислав Шарућ <sup>3</sup>**

Директор полиције, Јединица за  
стратешко планирање и аналитику

**Резиме:** У трагању за новим одговорима у динамичном и турбулентном окружењу јављају се нови концепти, парадигме и програми, које менаџери могу успјешно користити само флексибилним приступом и комбиновањем идеја, принципа и рјешења. Значај стратешког планирања се огледа у дугорочној ефективности организације која зависи од способности да предвиди, управља и правовремено одговори на промјене у окружењу. Стратегије се не развијају у вакууму и оне морају да реагују на спољашње окружење и његове најзначајније сегменте: демографске, социокултуролошке, политичкоправне, технолошке, економске и глобалне. Трендови и дешавања у овим сегментима, њихова међусобна интеракција, могу да имају изузетан утицај на организацију и због тога захтијевају скенирање и мониторинг, те прикупљање обавјештајних података неопходних за анализу и прогнозу. У супротном, организација може бити натјерана да ради реактивно, умјесто да буде проактивна. Стратешко планирање у савременим условима неопходан је сегмент рада сваке полицијске организације, јер обезбјеђује смјернице за развој у будућности, јача њен професионализам и кредибилитет.

**Кључне ријечи:** анализа окружења, стратешко планирање, отпор промјенама.

- 1 Виши стручни сарадник за стратешке и аналитичке послове у Јединици за стратешко планирање и аналитику, e-mail: [evelina.danilovic@mup.vladars.net](mailto:evelina.danilovic@mup.vladars.net)
- 2 Главни инспектор у Јединици за стратешко планирање и аналитику, e-mail: [dmitar.vracar@mup.vladars.net](mailto:dmitar.vracar@mup.vladars.net)
- 3 Начелник Јединице за стратешко планирање и аналитику и стручни сарадник за групу полицијских предмета, ВШУП-а Бања Лука, e-mail: [borislav.saric@mup.vladars.net](mailto:borislav.saric@mup.vladars.net)

## УВОДНО РАЗМАТРАЊЕ

У динамичном окружењу многи трендови који су некада постојали данас потпуно поремећени или прекинути и немогуће их је предвидјети. По мишљењу Питера Друкера<sup>4</sup>, налазимо се у ери дисконтинуитета и сваки будући успјех менаџера биће заснован на способности управљања организацијом у таквом окружењу. Највеће шансе за успјех имаће оне организације чији менаџмент буде способан да сам креира нове трендове развоја окружења и одговарајуће стратегије за њихово коришћење.

Стратешки менаџмент је сет одлука и активности употријебљених код формулисања и примјене стратегија, које ће обезбиједити конкурентску надмоћност између организације и њеног окружења, како би се постигли организациони циљеви.<sup>5</sup> Стратешки менаџмент има четири кључна атрибута: усмјерен је на свеукупне циљеве организације, укључује различите заинтересоване стране, обухвата и дугорочне и краткорочне перспективе, садржи компромис између ефикасности и ефективности.<sup>6</sup>

Стратегија сваке организације јесте добро осмишљени план, који менаџмент има у свом избору тржишне борбе, успјешног конкурисања, задовољавања потреба клијената и постизања добрих пословних резултата. Она је састављена из читавог низа дефинисаних потеза и пословних метода које менаџери користе у вођењу организације. Помоћу ње се усмјерава: однос према окружењу, у правцу коришћења повољних прилика и шанси, пацификовањем или прилагођавањем окружењу; структура пословног портфолија, компетентности ресурса организације; понашање према конкуренцији; избор метода и брзина реализације изабраних праваца дјеловања; пожељан степен и врста флексибилности.

Стратешки менаџмент се заснива на способности организације да мисли унапријед и да се активно припреми за очекивани сценарио у будућности. Питање које се при том намеће јесте – на који начин успоставити најбољи однос између организације и тако динамичног и релативно предвидивог окружења, како би се постигло више и боље.

---

<sup>4</sup> Drucker, P., *Мој поглед на менаџмент*, Адиджес, Нови Сад, 2003.

<sup>5</sup> Инић, Б., *Strategic Management*, Београд, 2010, стр. 16.

<sup>6</sup> Извор: Des, Lumpkin, Eisner, *Стратегијски менаџмент*, Дата Статус, Београд, 2007.

## **СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ КАО ПОТРЕБА САВРЕМЕНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА**

Стратешко планирање је облик каузалитета<sup>7</sup>, јер се планирањем премошћује јаз између онога гдје смо сада и гдје желимо бити у ближој и даљој будућности. Добро осмишљен план минимизира могућност појаве кризних ситуација и омогућује менаџерима да их, и ако дође до њих, брзо препознају и што брже превазиђу. Ово захтијева проактиван рад и размишљање, предвиђање будућих догађаја, стварање одговарајуће климе у организацији – која ће подржати спровођење очекиваних промјена, те одговарајућег радног окружења – које ће омогућити да се очекиване промјене реализују у жељеном правцу.

Стратешко планирање није супститут за управљање, за стратешко размишљање и дјеловање, нити за креирање стратегије. Оно је дио стратешког управљања организацијом, а заједно са имплементацијом и контролом читав систем чини ефикаснијим, вјеродостојнијим, функционалнијим и остваривим.

У Министарству унутрашњих послова Републике Српске<sup>8</sup>, процесом стратешког планирања се управља на нивоу институције. У циљу адекватног обухватања појединих дијелова мандата институције, детаљно планирање се одвија на нивоу основних организационих јединица. У том контексту је кључна улога Јединице за стратешко планирање и аналитику, која организује и обједињава резултате процеса планирања у секторима на нивоу стратешког плана институције. Формирањем Јединице за стратешко планирање и аналитику<sup>9</sup> обезбијеђена је хоризонтална координација процеса стратешког планирања на нивоу организације, кроз ангажовање тима сачињеног од припадника Министарства који посједују специфична знања и радно искуство у вези са оперативним и другим пословима, као и вјештину писања пројеката и способност добре комуникације. Као неопходан процес развоја, стратешко планирање је своје мјесто нашло и у полицијским структурама земаља у окружењу.

---

<sup>7</sup> Каузалитет (lat. Causalitas) или узрочност у ужем смислу је ужа веза узрока и посљедице, која подразумијева да када год је присутан узрок, тада је нужно присутна и посљедица. У: Поповић, Б., *Филозофски речник*, Плато, Београд, 1997.

<sup>8</sup> У даљем тексту Министарство.

<sup>9</sup> Јединица је формирана у мају 2011. године, а раније су поједини ови послови били у надлежности Одјељења за планирање, развој и обуку, које је такође било унутрашња организациона јединица Директора полиције.

Табела 1.: Преглед положаја стратешког планирања у полицијама из окружења<sup>10</sup>

<b>Министарство унутрашњих послова</b>	<b>Положај у министарству</b>
Република Српска	Директор полиције Јединица за стратешко планирање и аналитику
Република Србија	Кабинет министра Биро за стратешко планирање
Република Хрватска	Тајништво Министарства Одјел за стратешко планирање, аналитику и развој
Република Црна Гора	Сектор за државну управу Одсјек за стратешко-развојне и нормативне послове
Република Словенија	Služba generalnega direktorja policije Sektor za razvoj in sistemske naloge

Стратешко планирање омогућује планску и организовану активност свих структура Министарства, одређује правце за успјешнији и бржи развој, укључење у европске и евроатлантске интеграције, достизање европских стандарда из области безбједности, утврђује стратешке смјернице и рокове у којима ће се на најбољи начин обезбиједити, распоредити и искористити сви људски и материјални ресурси. На тај начин ће се омогућити да се, путем побољшања организације рада и управљања, ефикасније мобилишу унутрашњи ресурси, чиме ће менаџмент Министарства на свим нивоима имати тачнији увид и боље разумјети будуће потребе свих организационих јединица и Министарства као цјелине, што ће допринијети бољем управљању и доношењу коначних одлука битних за функционисање и развој полиције. Основне карактеристике стратешког планирања у Министарству јесу:

- ослања се на резултате анализе окружења организације, јер

<sup>10</sup> Подаци су добијени из организационих шема постављених на веб-страницама наведених министарстава.

### **Значај концепта стратешког планирања у МУП РС**

различити фактори окружења могу пресудно утицати на организационе перформансе,

- даје средњорочни оквир рада организације (оптималан избор временског оквира за који се доноси стратешки план јесте 3 до 5 година),
- представља динамичан процес у којем се план мора прилагођавати периодично, јер је тешко одредити будуће догађаје због сталних промјена у окружењу,
- представља основ за алокацију ресурса.

Планови који се доносе у оквиру стратегије морају бити кратки, једноставни, актуелни, истицати вриједности Министарства, бити усмјерени ка будућности, обухватити све запослене и укључити их у имплементацију стратегије, бити позитивни и оптимистични, те у складу са пословном културом и етиком.

Како би процес стратешког планирања у организацији био успјешан, неопходно је присуство снажног вођства и визије код менаџмента организације, те висок степен учешћа и сарадње са свим заинтересованим унутрашњим и вањским учесницима стратешког процеса.

### **БЕНЕФИТИ ПРИМЈЕНЕ СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА**

Ако стратешко планирање посматрамо као дисциплинарни напор<sup>11</sup>, усмјерен према реализацији фундаменталних одлука и дјеловања која обликују и усмјеравају организацију таквом каква јесте, шта ради и зашто то ради, онда је јасно да стратешко планирање може бити један од кључних елемената у преобликовању начина рада и уопште размишљања и понашања у Министарству.

Значај примјене концепта стратешког планирања у Министарству огледа се у повећању ефикасности кроз испуњавање мисије Министарства, промоцији стратешког размишљања и дјеловања, побољшању у доношењу одлука, побољшању комуникације кроз координацију и сарадњу, унапређењу рада, повећању укупне ефикасности и резултата рада, стварању ефикасних и ефективних тимова, бољој алокацији ресурса, проактивном дјеловању, користи коју имају запослени у смислу промјене понашања и ставова према послу (које се огледају у повећању мотивисаности и задовољства у раду), помоћи у редефинисању и/или реформисању стратегије, због утицаја из динамичног окружења,

---

<sup>11</sup> Види: Bryson, J., *Strategic Planning for public and nonprofit organizations*, Josse Bass Publishers, San Francisco, USA, 1995.

побољшању разумијевања и способности предвиђања промјенљивих околности и њиховом прилагођавању.

## ВИЗИЈА

Визија у пословном свијету значи далекосежан поглед и нов начин реаговања на значајне проблеме<sup>12</sup>. Да би била прихваћена и реализована од стране запослених, она треба да буде инспиративна, јасна, изазовна и практична за реализацију.

Циљеви које Министарство унутрашњих послова РС жели постићи јесу повећање степена личне и имовинске безбједности и правне заштићености у заједници, смањење стопе криминала и ризика, повећање ефикасности полиције, подизање нивоа повјерења грађана и јавности у полицију, развијање партнерства са другима, унапређење и осавремењавање метода рада, напредак у реформама и програмима промјена, ефикасно и ефективно управљање материјално-финансијским и кадровским потенцијалима<sup>13</sup>.

## МИСИЈА

Јасно дефинисана мисија је неопходна за успјешно стратешко планирање. Помоћу ње се сажето образлаже шта организација немјерава да учини у наредном периоду како би испунила сврху свог постојања, уклапајући се у захтјеве, услове, ограничења и интересе окружења, уз истовремено уважавање сопствених интереса, жеља и потенцијала.

Мисија Министарства унутрашњих послова Републике Српске своди се на настојања да Република Српска, а тиме и Босна и Херцеговина, буде сигурно, безбједно и боље мјесто за живот и рад за све њене грађане, са условима који омогућавају развој и просперитет у свим областима живота и рада.<sup>14</sup> Своју мисију и задатке Министарство треба да извршава професионално и у потпуној сагласности са Уставом и законима, Европском конвенцијом о људским правима и међународним стандардима о поступању полиције.

---

<sup>12</sup> Види: Bryson, J., *Strategic Planning for public and nonprofit organizations*, Josse Bass Publishers, San Francisco, USA, 1995.

<sup>13</sup> Шире у: Правци развоја Министарства унутрашњих послова Републике Српске за период 2012–2016. година.

<sup>14</sup> Правци развоја Министарства унутрашњих послова Републике Српске, стр. 14.

## АНАЛИЗА И ДИЈАГНОЗА СТАЊА

Стратегија организације заснива се на потпуној анализи пословног окружења, која обухвата мониторинг, евалуацију и дисеминацију информација<sup>15</sup> из екстерне и интерне околине. Процеси који помажу организацији да постане свјесна свог окружења јесу скенирање и мониторинг окружења, којима се добијају веома важни инпути за прављење прогнозе.

Анализа окружења подразумијева истраживање свих важнијих карактеристика како екстерног тако и интерног окружења, са циљем идентификовања стратешких фактора који могу одредити будућност организације. Она представља помоћ приликом формулисања стратегије, те се проводи на самом почетку процеса. Постоји низ алата који се могу користити за анализу ситуације, али се препоручује њихово комбиновање, како би се обезбиједила цјеловита анализа и како би били размотрени сви релевантни интерни и екстерни фактори. У теорији и пракси као незаобилазна техника стратешког планирања користи се SWOT анализа<sup>16</sup>, која редовно претходи идентификовању стратешких опција. Поред своје основне функције, она омогућује и интеграцију других метода попут PESTEL<sup>17</sup> и анализе ресурса. SWOT анализа даје уоквирени скуп потребних информација о окружењу у којем организација постоји и ради, са циљем утврђивања стратешких прилика и пријетњи у окружењу и властитих снага и слабости. Менаџмент организације на основу идентификовања и коришћења максималних властитих снага и прилика из окружења, а у исто вријеме минимизирањем властитих слабости и пријетњи из окружења, развија стратегију којом ће организација постићи жељени успјех.

Анализе које је провело Министарство указују на сложеност окружења и потребу за континуелним праћењем промјена, са циљем благовременог и адекватног прилагођавања постојећих стратешких докумената и доношења нових докумената о питањима која својим значењем за цјелокупну организацију превазилазе оперативни карактер.

---

<sup>15</sup> Дисеминација (*lat. disseminare*) представља ширење, разношење информација, односно, у овом контексту, добијање праве информације за правог руководиоца.

<sup>16</sup> SWOT анализа представља акроним енглеских ријечи : S – снаге (strengths), W – слабости (weaknesses), O – прилике (opportunities), T – пријетње (threats). У: Инић, Б., *Strategic Management*, Београд, 2010.

<sup>17</sup> PESTEL анализа: акроним енглеских ријечи: P – политика (Political), E – економија (Economic), S – социолошки (Social), T – технолошки (Technological), E – еколошки (ecology), L – легислативни (legislation) фактори. У: Инић, Б., *Strategic Management*, Београд, 2010.

### ***Екстерно окружење***

Да би била успјешна, организација мора бити свјесна онога што се дешава изван организације, што ће допринијети препознавању шанси и опасности у екстерном окружењу. Фактори који могу имати драматичне ефекте на стратегију организације, а које организација у највећем броју случајева не може да предвиди или контролише, јесу варијабилни и односе се на демографски, социокултуролошки, политичко-правни, технолошки, економски и глобални сегмент. Шире сагледавање контекста организације постиже се помоћу низа метода, од којих је у пракси најзаступљенија PESTLE анализа, којом се анализирају и сагледавају кључни трендови који потичу из различитих сегмената окружења.

Безбједносно окружење у ком дјелује Министарство обилује низом међусобно повезаних фактора, који убрзавају темпо наступања непредвидивих и понекад драматичних догађаја, које Министарство мора да антиципира и на њих правилно одреагује. Министарство унутрашњих послова Републике Српске је полицијска агенција Републике Српске, једног од два ентитета у Босни и Херцеговини. Босна и Херцеговина, као сложена и *sui generis* државна заједница, условила је специфично уређење система безбједности. Послови из области безбједности и унутрашњих послова изворно су у надлежности ентитета, а само одређени послови безбједности су делегирани на ниво БиХ<sup>18</sup>. Република Српска је определијелена да развојем демократских процеса, европске вањскополитичке оријентације, политичке сарадње и јачања мјера повјерења, изграђује сопствену безбједност и укупну безбједност на нивоу Босне и Херцеговине.

Како су европске интеграције једно од стратешких опредјељења развоја Републике Српске, у наредном периоду предстоји интензивирање усклађивања законодавства Босне и Херцеговине и ентитета са правним тековинама Европске уније, укључујући и област унутрашњих послова. Овај и други процеси у окружењу пред Министарство стављају низ изазова, на које је једино могуће одговорити ангажовањем свих расположивих ресурса, уз неопходно усмјеравање путем низа докумената стратешког карактера.

### ***Интерно окружење***

Унутрашња анализа организације обухвата анализу и предвиђање кључних фактора у циљу дефинисања снага и слабости организације у односу на претпоставке о шансама и пријетњама које долазе из окружења.

---

<sup>18</sup> Устав БиХ.



### Значај концепта стратешког планирања у МУП РС

У складу са резултатима истраживања Cerota S. C. и Petera J. P.<sup>19</sup>, неки од важних аспеката анализе и предвиђања интерне средине организације приказани су у табели број 2.

Табела 2: Приказ битних аспеката интерне средине организације

Организациони	Кадровски	Технолошки	Финансијски
Организациона структура	Односи међу запосленима	Обим постојећих технологија	Обим расположивих средстава
Комуникациона мрежа	Пракса регрутовања	Потребна побољшања	Алокација средстава
Политике и процедуре	Програми за обуку	Флексибилност технологија	Ликвидност
Способност менаџмента	Флукуација запослених	Начин конципирања ИКТ система	Инвестиционе шансе
Хијерархија циљева	Подстицајни системи	Софтверски потенцијал	

Као алат за анализу интерног окружења, у пракси се најчешће користи SWOT анализа у комбинацији са анализом ресурса.

Посматрано са организационог аспекта, Министарство унутрашњих послова Републике Српске функционише као јединствени централизован орган управе, који оперативне и друге послове обавља на цијелој територији Републике Српске<sup>20</sup>. Организациону структуру чине основне и унутрашње организационе јединице, од чега су у сједишту Министарства Служба министра, Полицијски одбор, Директор полиције, управе и Специјална јединица полиције, док су ван сједишта Министарства центри јавне безбједности.<sup>21</sup> Министарством руководи

<sup>19</sup> Certo, C.S., Peter J. P., *Strategic Management: Concepts and Applicationc*, Mc Graw-Hill, N.Y., 1991.

<sup>20</sup> Рад Министарства је одређен Законом о унутрашњим пословима, Законом о полицијским службеницима, и у складу је са Законом о кривичном поступку, Кривичним законом, Законом о одузимању имовине стечене извршењем кривичног дјела, Законом о јавном реду и миру, Законом о прекршајима, Законом о окупљању грађана и другим законима.

<sup>21</sup> Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у МУП РС, мај 2011. године.

министар, док је директор полиције надлежан и одговоран за рад и поступање полицијских службеника, односно свих запослених који непосредно примјењују полицијска овлашћења.

Као одговор на трендове релевантих фактора из окружења и перцепцију кључних друштвених субјеката о мјесту и улози полиције Републике Српске, Министарство има обавезу континуелног спровођења процеса професионализације полиције, модернизације рада, демократизације, трансформације, деполитизације, примјене професионалних стандарда и интегралног развоја<sup>22</sup>. Ово подразумијева и усклађивање стратешких докумената и скупа правних прописа којим се нормира област провођења закона, у складу са међународним стандардима и најбољом праксом која се примјењују у земљама Европске уније.

У погледу кадровских, технолошких и финансијских фактора интерне средине Министарства, неопходно је констатовати следеће детерминирајуће околности:

- послове из надлежности Министарства извршава више категорија запослених, те се врши дистинкција на полицијске службенике, државне службенике и намјештенике.
- образовање, оспособљавање и стручно усавршавање свих запослених у Министарству спроводи Управа за полицијско образовање, кроз планиране различите облике едукације: основног полицијског образовања, допунске обуке, стручног оспособљавања и полицијског усавршавања и обуке полицијског менаџмента, са циљем усвајања нових знања, вјештина и способности.
- потреба усвајања и примјене нових технологија је препозната као неопходна за развој полицијске организације. У свом раду Министарство тежи развоју и експлоатацији хардверских и софтверских рјешења, која чине подршку ефикасном одлучивању и извршавању задатака из свих области оперативног дјеловања.
- финансирање Министарства врши се из буџета Републике Српске, који се припрема и извршава у складу са позитивним законским прописима, а трансакције се обављају преко система трезорског пословања. При набавци већине добара за потребе Министарства примјењује се поступак јавних набавки.

---

<sup>22</sup> Више у Правцима развоја Министарства унутрашњих послова Републике Српске за период 2012–2016. године.

## ФОРМУЛИСАЊЕ ОДГОВАРАЈУЋИХ ПЛАНСКИХ ОДЛУКА – ДЕФИНИСАЊЕ ЦИЉЕВА

Стратешки циљеви организације описују шта се мора урадити и који низ акција треба предузети да би организација испунила своју визију и мисију. Циљеви представљају суштински значај постојања организације и произилазе из мисије. Успјешност организације се сагледава на основу тога колико су остварени постављени циљеви. Стратешки циљеви развоја Министарства садржани су у Правцима развоја Министарства и донесени су како би се створила одговорна, савремена полиција уз стално развијање нових ефикасних и иновативних механизма полицијског рада.

Они се могу подијелити у двије основне групе циљева:

- а. *Циљеви развоја на плану безбједности* првенствено су усмјерени ка: јачању безбједности појединца, заједнице и државе (спречавање и сузбијање криминалитета, одржавање јавног реда и мира, заштита одређених личности и објеката, рад полиције у заједници, безбједност саобраћаја, дјеловање у кризним ситуацијама) и партнерском односу на регионалном и међународном нивоу (сарадња са државним органима и другим институцијама, са институцијама цивилног друштва, регионална полицијска сарадња, укљученост у европске и међународне интеграционе процесе).
- б. *Циљеви развоја на плану унапређења организације Министарства* фокусирани су на: побољшање нормативног оквира који је усклађен са међународним стандардима и прописима, увођење концепта стратешког управљања, увођење концепта управљања људским ресурсима<sup>23</sup>, побољшање система финансијског пословања и контроле, побољшање полицијског школства и оспособљавања кадрова, интегрисани информационо-комуникациони систем и унапређење комуникације са јавношћу и партнерском односу са друштвеном заједницом.<sup>24</sup>

---

23 Показује се потреба за увођењем концепта управљања људским ресурсима, јер примјеном политика и пракси управљања, организације успијевају да реализују потпуни потенцијал својих запослених. Његова улога је да, помоћу до сада латентног индивидуалног потенцијала, оствари што боље организационе перформансе, кориштењем знања, вјештина, способности и мотивацијом запослених за остваривање организационих циљева.

24 Више у Правцима развоја Министарства унутрашњих послова Републике Српске за период 2012–2016. године.

## ИЗБОР СТРАТЕГИЈЕ

Да би организација била способна да одговори промјенама и изазовима који долазе из окружења и да обезбиди свој континуелни успјех, неопходно је да у процесу стратешке анализе, избора и примјене користи различите методе, алате и технике, који доприносе да стратешко планирање представља ефикасан управљачки концепт. Стратешки избор представља оцјењивање алтернативних стратегија и избор најбоље међу њима, те се принципијелно може третирати као процес одлучивања.<sup>25</sup> У избору стратегије и њене имплементације кључну улогу има топ менаџмент организације. Избор дугорочних циљева и главне стратегије врши се истовремено, јер циљеви показују шта стратешки менаџери намјеравају постићи, док стратегија одређује како ће се то постићи и које мјере ће бити предузете. Суштина је у претварању стратешких циљева и утицаја окружења у квалитативне и јасне циљеве организације и њених запослених.

## РЕАЛНОСТ СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У ОДНОСУ НА ФИНАНСИЈСКЕ РЕСУРСЕ

Стратешко и буџетско планирање морају бити два интерактивна процеса, јер се стратешким планом дефинишу правци дјеловања организације, док се буџетом обезбјеђују средства потребна за његово провођење. Помоћу стратешких циљева и утврђених програма организација одређује приоритете, који су неопходни да би се израдио буџет, јер стратешки план који не уважава фискалну реалност није могуће спроводити. Од примарне важности је да организације идентификују и измјере кључне финансијске ресурсе и капацитете потребне за несметани стратешки успјех. Зато је круцијално за процес стратешког планирања да буде интегралан дио процеса буџетског и финансијског планирања организације.

Битан дио процеса планирања јесте анализа реалних трошкова провођења стратешких програма. Потребно је добити одговоре на питања: Да ли има капиталних или других једнократних издатака, попут новог канцеларијског простора, опреме или слично? Да ли је потребно запослити нове кадрове? Може ли се стратешки програм финансирати кроз постојећи буџетски оквир, или ће бити неопходно извршити алокацију средстава или тражити додатно финансирање (нпр. од донатора)?

---

<sup>25</sup> Види: Инић, Б., *Strategic Management*, Београд, 2010.

Постојање јасно дефинисаних средњорочних приоритета, Министарству ће у процесу евроатлантских интеграција омогућити бољу позицију приликом дефинисања приоритета за програме финансијске и техничке помоћи. Наиме, у процесу планирања и конкурисања за пројекте који ће бити финансирани у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИРА) – пријаве за фондове ИРА, биће неопходно навести оквирну стратегију у којој је нека од потреба Министарства идентификована и као приоритет и као дио званичне политике. Неопходно је нагласити да приликом кандидовања конкретних пројеката, сви приједлози пројеката морају да садрже дио који се односи на стратешки оквир у који се пројекат уклапа, као и објашњење доприноса пројекта остварењу циљева и приоритета дефинисаних конкретним програмским документом.

## **ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ИЗАБРАНЕ СТРАТЕГИЈЕ**

Имплементација подразумијева изградњу организације која је способна да успјешно спроведе стратегију, те претпоставља обезбијеђене ресурсе за критичне стратешке активности, утврђене политике и системе подршке стратегији. Пропаст стратегије је најчешће посљедица не слабе формулације стратегије, већ тешкоћа при њеном провођењу.<sup>26</sup> Због тога стратегија мора да буде преведена у конкретну акцију, да се пажљиво спроводи. Успјешно спровођење стратегије подразумијева идентификацију мјерљивих заједнички дефинисаних годишњих циљева, развијање посебних функционалних стратегија и развијање и повезивање концизних политика доношења одлука.<sup>27</sup> Сам процес спровођења подразумијева усклађивање стратегије и организационе структуре, обликовање одговарајућег система вођења и организационе културе.

Стратешко планирање захтијева од руководиоца да имају интегративан поглед на организацију и да процјењују како се све области функционисања и дјеловања међусобно уклапају да би помогле Министарству да постигне своје циљеве. То се не може постићи ако само највиши руководиоци у Министарству имају интегрисан, стратешки поглед на проблеме и питања са којима се организација суочава, док се сви остали „залажу за себе“ у својим помало изолованим областима функционисања (тзв. силос менталитет). Због наведених аргумената, нужна је најшира мобилизација расположивих ресурса унутар Министарства, односно повећавање обима ангажованости запослених

---

<sup>26</sup> Stacey, R., *Стратешки менаџмент и организацијска динамика*, МАТЕ д.о.о., Загреб, 1997.

<sup>27</sup> Извор: Dess, G. G., Lumpkin, G. T., Eisner, A. B., *Strategic Management and Cases (2007)*, Стратешки менаџмент (превод Јелена Вујић), Дата Статус, Београд, 2007.

у процесу стратешког менаџмента<sup>28</sup>. Ово подразумева екстензивну комуникацију, обуку и планирање активности. Можемо закључити да структура организације, вођство, кључни менаџери и култура организације представљају организационе факторе који обезбеђују основна дугорочна средства за интитуционализацију стратегије организације.

## НАДГЛЕДАЊЕ, ВРЕДНОВАЊЕ И ПРЕИСПИТИВАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Уколико желе да успјешно спроведу изабране стратегије, организације морају да створе ефикасне механизме стратешке контроле, од којих се примјењују два приступа. Први, односно *традиционални приступ*, подразумева да се након одређеног периода имплементације стратегије врши поређење спроведених циљева са жељеним стандардима. Насупрот томе, други, односно *савремени приступ* подразумева непрекидно праћење интерног и екстерног окружења, на основу чега менаџери процјењују потребу за модификацијом стратегије. Данас је савремени приступ неопходан због услова који се брзо мијењају у скоро свим дјелатностима, а ефикасност овог система контроле имплементације стратегије препозната је и од стране Министарства унутрашњих послова Републике Српске.

Приликом спровођења стратегије неопходно је стално праћење и анализирање активности, како би се узеле у обзир новонастале промјене. Пракса показује да се преиспитивању стратегије приступа једном годишње, и то је најбоље чинити истовремено са планирањем буџета. Како би се успјешно одговорило на питања у вези са одступањима која се јављају при имплементацији стратегије, потребно је начинити план надгледања и вредновања стратегије, јер су то двије кључне компоненте, односно предуслови за њено преиспитивање. Преиспитивање стратегије потребно је вршити стално, још од њеног формулисања, како би се на вријеме уочили пропусни и извршила корекција.

## ЗАКЉУЧАК

Од квалитета постављеног плана зависе и постигнути резултати сваке организације, што увелико детерминише њен положај и развој у будућности. Планирање штеди вријеме и омогућује да укупни ресурси буду искоришћени на најбољи начин. Дobar план минимизира могућност појаве кризних ситуација и пружа полицијском менаџменту довољно простора за маневрисање, ако се за тим укаже потреба. Стратешким

---

28 Види Нуу, Q.H., *In praise of middle managers*, Harvard Business Review, 2001.

планирањем се премошћује јаз између онога гдје се налазимо сада и онога гдје желимо стићи у ближој или даљој будућности.

Кључни потенцијали Министарства унутрашњих послова Републике Српске јесу запослени, изграђена структура, култура и системи, који помажу идентификацији актуелних и потенцијалних проблема, али и пружају могућност прилагођавања организационог концепта новим стратегијама. Постојећа структура Министарства представља стабилну основу, која пред собом има нимало лак задатак да спозна одакле је потребно почети и у ком правцу се потребно кретати како би се испунила постављена мисија.

У условима динамичног окружења, од кључне важности је подржати конструктивне промјене и знати њима управљати. Проактивним радом и начином размишљања, предвиђањем будућих догађаја, стварањем потребне и одговарајуће климе која ће подржати спровођење очекиваних промјена, као и одговарајућим радним окружењем, могуће је реализовати промјене у жељеном правцу. Суштина је у чињеници да стратешко планирање подразумијева промјене у понашању, које се постижу усвајањем нових ставова, знања и вјештина, а по правилу велики број запослених се томе опире због инстинктивног страха од промјена и бојазни због некомпететности.

Концепти стратешког менаџмента доприносе стварању креативног, флексибилног, брзог, континуелног менаџмент процеса са циљем да организација одговори изазовима своје средине, уз остварење успјеха и спречавање изненађења.<sup>29</sup> Акцент се ставља на усаглашавање свих ресурса организације, у правцу постизања стратешке предности.

Стратешко планирање омогућује планску и организовану активност свих структура Министарства, одређује правце за успјешнији и бржи развој, укључење у европске и евроатлантске интеграције, достизање европских стандарда из области безбједности, утврђује стратешке смјернице и рокове у којима ће се на најбољи начин обезбиједити, распоредити и искористити сви људски и материјални ресурси. Организације које настоје да успјешно примијене концепт стратешког планирања морају да уважавају низ важних принципа, а један од приоритета јесте да се код најширег круга запослених створи осјећај да су њихови индивидуални циљеви у истинској корелацији са циљевима организације као цјелине.

---

<sup>29</sup> Извор: Машић, Б.: *Менаџмент принципи, концепти и процеси*, Сингидунум, Београд, 2010.

**ЛИТЕРАТУРА:**

- [1] Bryson, J.: *Strategic Planning for public and nonprofit organizations*, Josse Bass Publishers, San Francisco, USA, 1995.
- [2] Camp, R. C.: *Benchmarking: The Search for Industry – Best Practices that Lead to Superior Performance*, White Plains, NY: Quality Resources, 1989.
- [3] Certo, C. S., Peter J. P.: *Strategic Management: Concepts and Applicationc*, Mc Graw-Hill, N. Y., 1991.
- [4] Dess, G. G., Lumpkin, G. T., Eisner, A. B.: *Strategic Managment and Cases (2007)*, Стратешки менаџмент (превод Јелена Вујић), Дата Статус, Београд, 2007.
- [5] Drucker, P.: *Мој поглед на менаџмент*, Адиджес, Нови Сад, 2003.
- [6] Drucker, P.: *Management*, Pan Books, London, 1977.
- [7] Huy, Q. H.: *In praise of middle managers*, Harward Business Review, 2001.
- [8] Ohmae, K.: *The mind of the strategist: The art of Japanese business*, McGraw-Hill, New York, 1982.
- [9] Инић, Б.: *Strategic Management*, Београд, 2010.
- [10] Машић, Б.: *Менаџмент принципи, концепти и процеси*, Сингидунум, Београд, 2010.
- [11] Поповић, Б.: *Филозофски речник*, Плато, Београд, 1997.
- [12] Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у МУП РС, мај 2011. године.
- [13] Правци развоја Министарства унутрашњих послова Републике Српске за период 2012–2016. година, МУП РС, 2011. године.
- [14] Robert Jboxwell Jr.: *Benchmarking for competitive Advantage*, Mc Graw-Hill, New York, 1994.
- [15] Stacey, R.: *Стратешки менаџмент и организацијска динамика*, МАТЕ д.о.о., Загреб, 1997.



**THE IMPORTANCE OF THE CONCEPT OF THE STRATEGIC PLANNING IN  
THE MINISTRY OF INTERIOR OF THE REPUBLIC OF SRPSKA**

*Evelina Danilović, MA*

*Dmitar Vračar, MA*

*Borislav Šarić, MA*

**Abstract:** In search for new answers in one dynamic and turbulent surroundings, new concepts, paradigms and programmes appear, which manager can use successfully, only by a flexible approach and combining of ideas, principles and solutions. The significance of a strategic planning reflects itself in a long-term organization effectiveness that depends on a ability to predict, manage and respond to changes in invironment. Various strategic apooches must react to surroundings and its most important segments: demographic, sociocultural, political, legal, technical, economic and global. Trends and events in the mentioned segments, their interaction, may have an impact on the whole organization, and therefore it is necessary to scan, monitor and collect the intelligence data which are needed for analysis and prognostics. If this is not a case the organization could be forced to function in a negative, instead of positive direction. The strategic planning in a contemporary conditions is necessary for work of each segment of a police organization, since it directs the future development, and forces its credibility.

**Key words:** surrounding analysis, strategic planning, resistance to changes.



## ЦИВИЛНА ЗАШТИТА У СИСТЕМУ БЕЗБЈЕДНОСТИ

*Мр Срђан Гајић*

Полицијска станица Бијељина

**Апстракт:** Систем цивилне заштите обухвата програмирање, планирање, организовање, обучавање и оспособљавање, спровођење, надзор и финансирање мјера и активности за заштиту и спасавање од природних и других несрећа с циљем спречавања опасности, смањења броја несрећа и жртава, те отклањања и ублажавања штетних дјеловања и посљедица насталих од природних и других несрећа. Заштита од природних и других несрећа је саставни дио унутрашње безбједносне функције државе. Отуда се област заштите и спасавања организује као нормативно, организационо и функционално самосталан и јединствен подсистем националне безбједности државе. У њу су укључене и повезане све спасилачке активности, службе и друге намјенске снаге за заштиту, спасавање и помоћ, које у свом раду користе заједничку инфраструктуру. Основни циљ заштите, спасавања и помоћи јесте сачувати људе, животиње, материјална и друга добра и околину пред несрећама, односно од уништења и других посљедица несрећа, те ублажити њихове посљедице.

**Кључне ријечи:** заштита, спасавање, цивилна заштита, безбједност.

### УВОД

Развој концепције цивилне заштите подстакнут је међународним хуманитарним правом, и то кроз: четврту Женевску конвенцију о заштити грађанских лица за вријеме рата (1949), и други Допунски протокол о заштити жртава немеђународних оружаних сукоба (1977).

Цивилна заштита, као најмасовнија хуманитарна организација, појавила се крајем Првог свјетског рата и добила улогу заштите и спасавања ратом угроженог цивилног становништва, материјалних и културних добара, и показала пуну ефикасност током Другог свјетског рата спасивши

више милиона грађана од разорних бомбардовања. Међународноправни статус добила је тек на Дипломатској конференцији у Женеви 10. јуна 1977. године. На овој Конференцији, као прилог Женевским конвенцијама од 12. августа 1949. године, донијета су два допунска протокола: Допунски протокол о заштити жртава међународних оружаних сукоба и Допунски протокол о заштити жртава немеђународних оружаних сукоба.

Цивилна заштита као значајан подсистем система безбједности, организује се, припрема и спроводи као засебан систем заштите и спасавања људи, материјалних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других већих опасности.

## **СИСТЕМ ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ**

Систем цивилне заштите обухвата програмирање, планирање, организовање, обучавање и оспособљавање, спровођење, надзор и финансирање мјера и активности за заштиту и спасавање од природних и других несрећа с циљем спречавања опасности, смањења броја несрећа и жртава, те отклањања и ублажавања штетних дјеловања и посљедица насталих од природних и других несрећа.<sup>1</sup>

Сам појам цивилна заштита значи да је то плански организован дио система заштите од природних и других несрећа који обухвата организовање, припремање и учешће грађана, предузећа и других правних лица и професионалних служби, организација, удружења на заштити и спасавању људи и материјалних добара и животне средине од елементарних непогода, других несрећа већих размјера. Цивилна заштита и друге дјелатности заштите од природних и других несрећа су хуманитарне и невојне природе.<sup>2</sup>

Основни циљ заштите, спасавања и помоћи јесте сачувати људе, животиње, материјална и друга добра и околину пред несрећама, односно од уништења и других посљедица несрећа, те ублажити њихове посљедице. Циљеви заштите и спасавања људи и материјалних добара остварују се:

- превентивним активностима,
- приправношћу за предузимање мјера,
- осматрањем, обавјештавањем и узбуњивањем,

---

1 Чл. 1. Закона о цивилној заштити Републике Српске; Службени гласник РС бр: 26/02.

2 Чл. 2. Закона о цивилној заштити Републике Српске; Службени гласник РС бр: 26/02.

- заштитом, спасавањем и помоћи,
- отклањањем посљедица несрећа.

Циљ *превентивне активности* је спријечити, уклонити или смањити безбједносне ризике. Превентивно дјеловање обухвата организационе, техничке и друге мјере и активности предузете да се спријечи настанак или барем ублаже посљедице појединих несрећа, односно олакша извођење заштите, спасавања и помоћи ако до несреће дође.

*Приправност за предузимање мјера* обухвата планове заштите и спасавања и друге облике припремљености, које омогућују што бржи одзив и дјелотворно предузимање мјера у несрећи. Предуслов за обезбјеђење припремљености је такође одговарајућа организација, опремљеност и оспособљеност снага за заштиту, спасавање и помоћ у погледу врсте и обима несреће на подручју на којем су снаге основане. Овдје спадају такође просторне, грађевинске и друге техничке мјере којима се поједина подручја, насеља и објекти, граде, уређују и опремају тако да се у случају несреће спријече људске жртве и већа материјална штета и да се омогући ефикасно дјеловање спасилачких служби. Наведене мјере се узимају у обзир при изради просторних планова, те пројектовању и изградњи објеката.

*Осматрање, обавјештавање и узбуњивање* се организује као јединствен подсистем за откривање и праћење опасности од природних и других несрећа, обавјештавање и узбуњивање те вођење заштите, спасавања и помоћи у несрећама. Чине га информациони и телекомуникациони систем, центри за обавјештавање те средства за узбуњивање. Систем дјелује непрекидно у потребном обиму, а по потреби се активира у цијелости.

*Заштита, спасавање и помоћ* у несрећама обухватају особито гашење и спасавање уз пожаре и експлозије, спасавање из рушевина и одрона, спасавање у планинама, из пећина, рудника, на води и из воде, спасавање од невремена, олуја и других временских елементарних непогода, спасавање у саобраћајним незгодама, прву и хитну медицинску те ветеринарску помоћ, заштиту од неексплодираних убојних средстава, извођење радиолошке, хемијске и биолошке заштите, прикупљање података о жртвама и угроженим, помоћ угроженим, општу хуманитарну помоћ и обезбјеђење основних услова за живот.

*Отклањање посљедица несрећа* обухвата нужно предузете мјере и активности за обезбјеђење основних услова за живот и обезбјеђење услова за трајну обнову погођеног подручја. Активности за обезбјеђење основних животних услова обухватају нарочито снабдијевање питком водом, храном, лијековима, електричном енергијом, уређење нужних

путних комуникација, комуналних услуга, снабдијевање животиња и нужно обезбјеђење културног наслеђа.

## **ПОЈАМ, МЈЕСТО И УЛОГА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ У СИСТЕМУ БЕЗБЈЕДНОСТИ**

Цивилна заштита представља један од кључних садржаја безбједности и подразумејева припремање и учешће грађана, предузећа и других правних лица и професионалних служби, организација и удружења у заштити и спасавању људи и материјалних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа, тероризма и других опасности већих размјера.

Цивилна заштита је посебан институт међународног хуманитарног права, установљен Допунским протоколима уз Женевске конвенције, 1977. године, првенствено намијењен за заштиту и збрињавање цивилног становништва у оружаном сукобу.

У функционалном смислу, цивилна заштита је дефинисана искључиво као хуманитарна активност чији је основни циљ заштита становништва од несрећа, пружање помоћи становништву у савладавању посљедица опасности и несрећа, како у миру тако и током ратних опасности.<sup>3</sup>

У институционалном смислу, цивилна заштита се дефинише као организација под којом се подразумејевају установе и једнице које је надлежни орган организовао или овластио да обављају одређене задатке са циљем пружања помоћи и спасавања грађана и материјалних добара.<sup>4</sup>

Захваљујући таквом поимању и мјесту и улози у друштву, цивилна заштита у значајној мјери доприноси смањењу људских и материјалних губитака, а својим успјешним развојем и дјеловањем пружа помоћ људима када им је најпотребнија и омогућава функционисање политичког, економског, социјалног и културног система у сложеним друштвеним условима.

Полазећи од мјеста, улоге и значаја цивилне заштите у друштву и њене развијености и инкорпорираниости у све сфере друштвеног живота, можемо рећи да цивилна заштита представља важан подсистем система безбједности који има стратегијски значај.

Цивилна заштита има улогу савјетодавца влади и другим државним органима у вези са заштитом од несрећа. Она мора да врши притисак

<sup>3</sup> Види шире: Вучинић, З., Међународно ратно и хуманитарно право; друго допуњено издање; ЈП "Службени гласник", Београд 2006, стр. 324–326.

<sup>4</sup> Види шире: Вучинић, З., Међународно ратно и хуманитарно право; друго допуњено издање; ЈП "Службени гласник", Београд 2006, стр. 324–326.

на владу и на извршне органе власти на нижим нивоима да уграде превенцију од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других већих опасности у мјере приправности и дугорочну економску и социјалну развојну политику и да у буџету обезбиједе средства за те активности, упркос финансијским ограничењима која су присутна у многим земаљама. Цивилна заштита мора захтијевати од извршних органа власти да се њене мјере сматрају приоритетним превентивним и припремним мјерама којима могу да се смање негативни догађаји и посљедице несрећа, као и да се они заложе за обезбјеђење средстава за предузимање мјера помоћи и санирање посљедица.

Према међународним стандардима, цивилна заштита представља организован одговор државе на опасности које угрожавају становништво, материјална добра и животну средину. Она представља cjеловит систем и најшири облик организовања, припремања и учешћа становништва у хуманитарним активностима и задацима заштите и спасавања у случају елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других опасности.

У Републици Српској цивилна заштита дјелује као Републичка управа цивилне заштите која од 2009. године функционише у оквиру Министарства унутрашњих послова Републике Српске, а што је дефинисано Законом о унутрашњим пословима Републике Српске<sup>5</sup>, уграђено у остале унутрашње послове, односно послове полиције, која послове из своје надлежности врши у складу са Законом о републичкој управи и Законом о цивилној заштити.<sup>6</sup>

У Босни и Херцеговини, под окриљем Министарства безбједности, у складу са Оквирним законом о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа<sup>7</sup>, дјелује Сектор за заштиту и спасавање (до 2004. носио назив Сектор за цивилну заштиту).

## **МИСИЈЕ И ЗАДАЦИ ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ**

Основна мисија цивилне заштите јесте да реализацијом превентивних и оперативних мјера обезбиједи ефикасан систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од посљедица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и

---

<sup>5</sup> Члан 5. став 1. тачка б) Закона о унутрашњим пословима Републике Српске; Службени гласник РС бр. 4/12.

<sup>6</sup> Члан 8. став 2. Закона о унутрашњим пословима Републике Српске; Службени гласник РС бр. 4/12.

<sup>7</sup> Оквирни закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа; Службени гласник БиХ бр. 50/08

других већих опасности.

Полазећи од овакве мисије, а у складу са Женевским конвенцијама и Допунским протоколом, цивилна заштита Републике Српске у складу са Законом о цивилној заштити<sup>8</sup> извршава сљедеће задатке:

1. Осматрање, обавјештавање и узбуњивање
2. Склањање људи, материјалних и других добара
3. Евакуацију
4. Збрињавање угрожених и настрадалих
5. Замрачивање
6. Радиолошко-хемијску и биолошку заштиту
7. Заштиту и спасавање из рушевина
8. Заштиту и спасавање на води и под водом
9. Заштиту и спасавање од пожара
10. Заштиту од неексплодираних убојних средстава и мина
11. Прву медицинску помоћ
12. Заштиту и спасавање животиња и намирница животињског поријекла
13. Асанацију терена
14. Заштиту животне околине
15. Заштиту и спасавање у рудницима
16. Заштиту биља и биљних производа

### **1. Осматрање, обавјештавање и узбуњивање**

Осматрање, обавјештавање и узбуњивање јесте скуп организованих мјера и активности на прикупљању, обради и преношењу података о појавама у природи и догађаја у окружењу који могу имати штетне посљедице и опасно дејство на људе и материјална добра, обавјештавању надлежних органа, институција и грађана у циљу предузимања превентивних и оперативних активности на заштити и спасавању, те, уколико се укаже потреба, њиховом узбуњивању.

---

<sup>8</sup> Закон о цивилној заштити Републике Српске; Службени гласник РС бр. 26/02



## **2. Склањање људи и материјалних добара**

Све општине дужне су да својим просторним и урбанистичким плановима и пројектима и другим нормативноправним актима регулишу изградњу склоништа, првенствено као двонамјенских објеката у миру, и контролу реализације ових планова. Изградњу склоништа потребно је ускладити истовремено са изградњом нових зграда.

## **3. Евакуација**

Евакуацију угроженог и настрадалог становништва вршити када се оцијени да је то једина могућност за њихову заштиту, односно када се процијени да је то једини начин да се заштити становништво а да претходне мјере цивилне заштите нису допринијеле заштити становништва. Евакуацију треба организовати начелно на мање угрожена подручја своје, сусједне или друге општине.

Евакуацију планирати за становништво, материјална и покретна културна добра и сточни фонд, преко организација и служби чија је то функција, а саму евакуацију наређује градоначелник – начелник града – општине ако се ради о евакуацији са једног на друго подручје града – општине, односно предсједник Владе ако се ради о евакуацији са подручја више општина.

## **4. Збрињавање угрожених и настрадалих**

У циљу ефикасног спровођења ове мјере, а на основу процјене угрожености и повредљивости, потребно је извршити оријентациону процјену могућег броја угроженог и настрадалог становништва од елементарних и других већих непогода и других опасности. На основу тога треба планирати и вршити припреме за збрињавање. Средства и опрему за збрињавање угрожених и настрадалих грађана, начин и изворе финансирања, као и динамику стварања резерви ових средстава подмирује буџет града – општине на чијем подручју је организовано збрињавање али и буџет Републике, као и средства солидарне и хуманитарне помоћи, страних донација, те помоћи Високог комесаријата за избјегле при Уједињеним нацијама.

## **5. Замрачивање**

У циљу смањења ефикасности ваздушних и других дејстава у току ратне опасности и у циљу обезбјеђења повољних услова за заштиту становништва, а по потреби и у случају непосредне ратне опасности, потребно је вршити замрачивање насељених мјеста, привредних и других објеката и саобраћајних средстава. Замрачивање благовремено планирати и обезбиједити његову реализацију у складу с расположивим снагама и средствима која ће се одредити за ову намјену.

## **6. Радиолошка, хемијска и биолошка заштита**

Организовање и спровођење мјера РХБ заштите подразумијева радње и поступке ради откривања и утврђивања опасности, спречавања, ублажавања и отклањања посљедица дејства радилошких, хемијских и биолошких средстава на људе, биљни и животињски свијет и материјална и друга добра. У том циљу обезбиједити: нуклеарно-хемијско-биолошку контролу (РХБ контролу); благовремено предузимање превентивних мјера личне и колективне заштите; деконтаминацију људи, стоке, објеката, земљишта и материјалних добара, а за реализацију тих задатака ангажовати организације и специјализоване институције које располажу одговарајућим средствима и стручним кадровима за обављање ових послова.

## **7. Заштита и спасавање из рушевина**

Организација рашчишћавања и спасавања затрпаних из рушевина заснива се на ангажовању свих снага које могу брзо и ефикасно дјеловати. За спасавање затрпаних и рашчишћавање рушевина и саобраћајница, организовати и припремити све расположиве снаге које могу пружити помоћ било које врсте за успјешно остваривање ове мјере.

## **8. Заштита и спасавање на води и под водом**

Пошто се поплаве најчешће јављају као посљедица елементарне непогоде, потребно је разрадити планове, мјере и поступке за заштиту и спасавање. На основу тога цивилна заштита планира своје учешће у моменту када водопривредне и друге одговарајуће организације надлежне у тој области не могу саме савладати настале посљедице поплаве. У заштити од елементарних непогода обавезно се обезбјеђује учешће цивилне заштите, али и мјесних заједница, организација и грађана на спровођењу мјера којима се спречавају, отклањају или

ублажавају непосредне опасности и посљедице и обезбјеђује заштита и спасавање људи, материјалних и културних добара.

За спасавање на води, потребно је ангажовати постојеће професионалне организације за спасавање на води, спасилачке јединице на пловним објектима, друштвене организације из области спорта на води и за подводне активности, рибаре и друге грађане који се баве дјелатностима на води и јединице цивилне заштите за спасавање на води.

## **9. Заштита и спасавање од пожара**

При организацији заштите и спасавања од пожара посебну пажњу посветити превентивним мјерама, чије спровођење треба отпочети још у периоду израде просторних и урбанистичких планова и пројеката у које уградити све мјере заштите и спасавања од пожара у циљу потпуне и равномјерне покривености територије.

У изграђеним стамбеним, привредним и другим објектима посветити већу пажњу начину и мјесту депоновања запаљивих и експлозивних материја, њиховом уређењу у циљу заштите и спасавања од пожара (уредити околину, таване и подруме и уклонити лако запаљиви материјал и др.), опремању средствима превентивне заштите и спасавања од пожара (пијесак, апарати, цријева, бурад за воду и др.), обучавању грађана о начину употребе расположивих средстава за гашење почетних и других пожара и другим мјерама превентивне заштите и спасавања од пожара. С обзиром на стално присутну опасност од пожара, неопходно је обезбиједити да образоване ватрогасне јединице цивилне заштите у свим срединама буду придодате постојећим професионалним ватрогасним јединицима или добровољним ватрогасним друштвима, те њихове базе лоцирати на мјестима одакле најближе могу стићи до мјеста могуће интервенције, уз планирање да извори воде који ће се користити у случају потребе буду доступни и да се путеви до тих извора одржавају у проходном стању.

## **10. Заштита од неексплодираних убојних средстава и мина**

Заштита од неексплодираних убојних средстава (скраћено НУС-а) и мина је мјера која се састоји од проналажења, откривања, обиљежавања, ископавања, дезактивирања, транспорта и складиштења као и уништавања НУС-а без обзира на територијални размјештај и обим НУС-а, осим у случајевима када се ради о тим средствима у предметима кривичних дјела или прекршаја гдје су искључиво надлежни

припадници Министарства унутрашњих послова, затим у случају када се користе за потребе оружаних снага у поступку уклањања и уништавања употребљених а неексплодираних убојних средстава током обуке или вјежби или када је НУС-у истекао рок употребе или је непоуздан па га треба уништити.

Дужност сваког грађанина је да обавијести надлежне органе (оперативно-комуникацијски центар, полицију или цивилну заштиту на подручју општине) у случају проналаска НУС-а, а ова средства уклањају или уништавају, по процјени, стручна лица оспособљена за такву дјелатност.

## **11. Прва медицинска помоћ**

У циљу што ефикаснијег спасавања повријеђених и обољелих особа у елементарним непогодама и другим масовним несрећама и опасностима, организују се: пружање прве медицинске помоћи, тријажа, евакуација и предузимање даљих мјера збрињавања повријеђених и обољелих.

Припреме и оспособљавање за пружање прве медицинске помоћи и предузимање даљих мјера збрињавања повријеђених и обољелих људи и оспособљавање грађана, спроводити у циљу пружања самопомоћи, узајамне помоћи, прве медицинске помоћи и даљег збрињавања повријеђених и обољелих. Организацију пружања прве медицинске помоћи и даље збрињавање повријеђених и обољелих људи у рату, елементарним непогодама и другим масовним несрећама и опасностима, као и обучавање и стицање основних – неопходних знања у пружању прве медицинске помоћи, остварити у свим срединама у којима грађани раде и живе.

Штабови цивилне заштите у сарадњи са организацијама Црвеног крста, здравственим организацијама и другим учесницима ангажују се у организацији добровољног давања крви. Резерве крви, односно повећање броја добровољних давалаца крви у мјесним заједницама, организацијама и међу припадницима организованих снага, обезбиједити од цивилне заштите. У том циљу посебно ангажовати штабове, повјеренике и друге органе цивилне заштите.

## **12. Заштита и спасавање животиња и намирница животињског порјекла**

Организација заштите и спасавања животиња и намирница животињског порјекла заснива се на ангажовању свих снага које

обављају ову дјелатност, а могу брзо и ефикасно дјеловати, а то су: ветеринарска служба, пољопривредне и пољопривредно-индустријске и трговинске организације које се баве производњом и прометом животних намирница, индивидуални пољопривредни произвођачи-сопственици стоке, које се могу ангажовати у заштити и спасавању животиња и намирница животињског порјекла. Све ове организације извршиће планирање људи и средстава и предузимање осталих мјера које захтјева ова област.

### **13. Асанација терена**

У циљу стварања неопходних услова за рад и живот грађана у свим срединама у којима живе, обезбиједити спровођење ефикасне санације терена, која се састоји у санацији: отвореног (слободног) и затвореног простора, воде и водних објеката, у сахрањивању људских лешева, у нешкодљивом уклањању животињских лешева и др.

Организацију и спровођење санације терена заснивати на оспособљавању и опремању организација и органа који су дужни да дјелују у овој области, а то су: здравствене, ветеринарске, комуналне, грађевинске, саобраћајне и друге организације и органи који у оквиру своје редовне дјелатности имају обавезу учешћа у асанацији терена, као и органи унутрашњих послова, јединице, штабови и други органи цивилне заштите.

У циљу што ефикаснијег дјеловања надлежних органа и организација у санцији терена, неопходно је предузети све мјере да се оне што квалитетније и правовремено припреме и оспособе за синхронизовано и ефикасно спровођење санације терена. С обзиром на опасности од накнадних посљедица, мјере за спровођење санације морају се хитно предузимати и спроводити док се потпуно не уклони опасност од настанка накнадних посљедица (епидемија, заразних болести и др.).

### **14. Заштита животне околине**

Заштита животне околине од интереса је за цијелу земљу и међународну заједницу. То даје и основ за активност грађана и цивилне заштите у цјелини – да се ангажује на свим задацима заштите животне средине у условима све већег ангажовања на плану људског опстанка и општих услова у којима човјек живи и ради и остварује своје животне интересе.

У циљу потпуне контроле територије ради заштите животне средине, неопходна је координација и ангажовање државних органа

и служби и институција које се професионално баве овим послом, уз истовремено уважавање постојећих законских одредби о заштити животне средине. У том циљу неопходно је обезбиједити: непосредну контролу извора опасности; благовремено предузимање превентивних мјера; обавјештавање грађана о појави опасности; предузимање мјера ако до опасности дође и отклањање посљедица опасности.

## **15. Заштита и спасавање у рудницима**

Заштита и спасавање у рудницима је мјера која се састоји од заштите и спасавања људи и материјалних добара у случају рударских несрећа узрокованих експлозијом плинова или угљене прашине, јамских пожара и поплава, тровањем отровним плиновима, клизањем или обрушавањем земљишта на површинским или јамским коповима и других сличних несрећа које могу имати карактер природне несреће.

Основа заштите и спасавања у рудницима обухвата изградњу, одржавање и коришћење рудника у складу са прописима и стандардима, као и нормативима из области рударства, а приликом спровођења акција заштите и спасавања у рудницима потребно је ангажовати све привредне организације и инспекцијске службе из области рударства, као и друге грађевинске субјекте и остала правна лица која имају оспособљена и стручна лица за такав вид заштите и спасавања.

## **16. Заштита биља и биљних производа**

Заштиту и спасавање биља и биљних производа обезбиједити ангажовањем свих снага које могу брзо и ефикасно дјеловати, а посебно: пољопривредних, пољопривредно-индустријских организација, у области узгоја и експлоатације шума и других одговарајућих институција које се баве пољопривредном производњом, складиштењем пољопривредних производа и газдовањем шумама, индивидуалних пољопривредних произвођача и др.

Основно опредјељење код организовања и спровођења мјера заштите биља и биљних производа треба да буде на боље организованом и рационалнијем коришћењу расположивих материјалних средстава и контролисаној употреби свих средстава за заштиту.

## ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ

*Систем заштите и спасавања у савременом смислу, егзистира од 1955. године. Концепцијски и организационо заокружен је као систем прије двије деценије. Протекли период пружио је довољно могућности за промјену постојећих рјешења и прилагођавање система цивилне заштите стварним потребама друштва.*

Да би се сложени задаци могли извршити, неопходно је да се успостави хармоничан систем цивилне заштите, односно систем заштите и спасавања државе од елементарних непогода, техничко-технолошких удеса и других опасности.

Цивилна заштита се најчешће организује на три нивоа: националном, регионалном и локалном нивоу. Своје задатке извршава у сарадњи са другим државним организацијама и службама и локалним властима.

Елементи структуре система цивилне заштите прописани су Женевским конвенцијама, које је, после ратификације, дужна свака земља уградити у своје национално законодавство. У функционалном и институционалном погледу, у већини земаља данас, основу система цивилне заштите чине:

- лична и узајамна заштита становништва,
- служба осматрања, обавјештавања и узбуњивања,
- јединице цивилне заштите,
- органи руковођења цивилном заштитом (штабови и повјереници),
- предузећа, организације и службе опремљене и оспособљене за заштиту и спасавање,
- организације које обављају јавну службу или дјелатност.

**Лична и узајамна заштита** обухвата мјере и поступке за непосредну личну и узајамну заштиту и спасавање људи на свим мјестима где они живе и раде.

**Служба осматрања, обавјештавања и узбуњивања**, као дио система цивилне заштите, образује се као јединствен систем у форми мреже осматрања, оперативно-комуникативних центара (112) и узбуњивања путем републичког оперативног центра, подручног оперативног центра и оперативног центра града-општине и врши слиједеће функције: осматрање, откривање и праћење опасности; прикупљање, обрада података о откривеним опасностима и благовремена дистрибуција

информација; обавјештавање и узбуњивање становништва, предузећа и других правних лица.

**Јединице цивилне заштите** организују се, опремају и оспособљавају за заштиту и спасавање људи, материјалних и културних добара од елементарних и других већих непогода и других опасности. Организују се на свим нивоима од Републике до мјесне заједнице. Одлуку о формирању на приједлог штабова цивилне заштите доносе извршни органи власти, а план цивилне заштите треба да садржи процјену угрожености од природне и друге несреће; план превентивног дјеловања; план приправности; план мобилизације и план хитног одговора.

За руковођење јединицама цивилне заштите неопходно је именовати и поставити стручно способне старјешине.

При образовању јединица цивилне заштите неопходно је сагледати и оцијенити број, врсту и структуру јединица, екипа и других облика организовања, друштвених организација за заштиту и спасавање људи, материјалних и културних добара, као и комуналних, грађевинских и других организација и служби које се у оквиру својих редовних дјелатности баве заштитом и спасавањем и које се, према плановима цивилне заштите, укључују у акције заштите и спасавање.

У општинама, градовима и осталим насељима у којима се на основу процјене угрожености и повредљивости од елементарних непогода или других несрећа и процјене сопствених снага и могућности за заштиту и спасавање утврди да одговарајуће организације и службе које се у оквиру својих редовних дјелатности баве заштитом и спасавањем нису довољне за отклањање посљедица елементарних и других већих непогода и других опасности, односно ако тих организација и служби нема у појединим срединама, образоваће се јединице цивилне заштите. Јединице цивилне заштите могу се организовано и кадровски попуњавати становништвом без обзира на старосно доба, али не млађим од 18 година.

**Штабови цивилне заштите** су оперативно-стручни органи руковођења акцијама заштите и спасавања људи и материјалних добара. Они прате територијалну организацију и организовани су на свим нивоима у држави, од локалног до републичког.

**Предузећа, организације и службе опремљене и оспособљене за заштиту и спасавање**, подељене су у три групе: *Прву групу* сачињавају предузећа, као што су: стамбено-комунална, грађевинска, за одржавање путева, саобраћајно-транспортна, туристичко-угоститељска, трговинска, прехрамбена, занатска, пољопривредна, водопривредна, електропривредна, за одржавање и експлоатацију шума, здравствено-



социјална, задружна, информативно-пропагандна, образовно-културна и друга. Другу групу сачињавају спортске и друштвене организације, као што су: ваздухопловни, планинарски и ватрогасни савези, као и савез за зимске спортове, друштво за подводну активност и црвени крст. Трећу групу чине организације и службе, као што су: ветеринарске, хидрометролошке, противградне, хидролошке, сеизмолошке и геолошке службе; завод за дезинфекцију, дезинсекцију и дератизацију; служба за спасавање на ријекама, језерима и планинама; спасилачке јединице у рудницима, хемијској индустрији и сл.; територијалне ватрогасне јединице, агенције за погребне услуге, организације за заштиту на раду и осигуравајуће куће за осигурање имовине и лица и др.

**Организације које обављају јавну службу или дјелатност**, по одлуци извршних органа власти имају обавезу заштите и спасавања у цивилној заштити, а одговорне су за планирање, организацију и извршавање задатака заштите и спасавања становништва, материјалних и културних добара.

Организације, мјесне заједнице, друштвене организације, насељена мјеста, општине и градови, у складу са степеном угрожености своје територије од елементарних непогода и других несрећа и опасности, морају да обезбиједу спровођење свих активности у погледу организовања и припремања цивилне заштите у својој средини.

## **ЗАКЉУЧАК**

Област цивилне заштите регулисана је посебним правним прописима у области безбједности, донијетим од стране законодавне и извршне власти, а дио ове области уређује се и подзаконским актима.

Област заштите и спасавања (Цивилне заштите) у већини земаља регулисана је посебним Законом о заштити и спасавању или Законом о цивилној заштити. Овим законима регулише се систем заштите државе, права и дужности грађана и других органа, привредних друштава и других правних лица, учешће оружаних снага и полиције у заштити и спасавању, организација цивилне заштите, попуна, материјално опремање и евиденција, осматрање и обавјештавање, обучавање и оспособљавање, програмирање и планирање, мобилизација и финансирање цивилне заштите, инспекцијски надзор, радни односи, награде и признања у цивилној заштити и друга питања од значаја за заштиту и спасавање људи и материјалних добара.

У организовању и спровођењу мјера заштите и спасавања доминантну улогу треба да имају оне мјере и поступци унутар мјера

који имају превентивни карактер, затим оне мјере и поступци којима се отклањају посљедице елементарних непогода и техничко-технолошких катастрофа.

За организацију, припреме и спровођење мјера заштите и спасавања у миру одговорни су Република, градови, општине и њихови органи, насељена мјеста, организације и мјесне заједнице и њихови извршни органи.

Све организације које извршавају послове и задатке од значаја за заштиту и спасавање дужне су да у миру изврше процјене могућности сопственог ангажовања људи и средстава, направе план употребе и изврше процјену потребног људства и материјално-техничких средстава у циљу извршавања постављеног задатка.

Отуда је, сагледавајући могуће опасности које пријете становништву и материјалним добрима која су битна за његов опстанак и потребу очувања културног блага, велики број земаља прибјегао припремама и организацији цивилне заштите са циљем предузимања превентивних мјера, заштите и отклањања посљедица ако до њих дође. Држава је одговорна не само за предузимање мјера заштите, него и за стварање претпоставки да се оне реализују.

За организацију цивилне заштите одговорност сноси држава преко своје законодавне и извршне власти. Тим прије што присуство бројних опасности, различитих мјера, великог броја субјеката и укључивање великог броја људи у заштиту и спасавање захтијева добро организовану структуру цивилне заштите на извршавању овог сложеног задатка. Будући да је главни задатак цивилне заштите да обезбиједи основне мјере заштите, то је за ту сврху неопходна одговарајућа организација цивилне заштите, без које нема успешне и сигурне заштите од свих врста опасности.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Гачић, Ј.; Цивилно планирање за ванредне ситуације; Факултет безбедности, Београд, 2008.
- [2] Horlick-Jones, T.; Amendola, A.; Casale, R.; Natural risk and civil protection, E & FM Spoon, Chapman and Hall, London, 1995.
- [3] Јаковљевић, В.; Ђармати, Ш., Цивилна заштита у СРЈ, ИП ``Студентски трг`` Београд, 1996.
- [4] Јаковљевић, В.; Систем цивилне одбране; Факултет цивилне одбране; Београд 2006.

- [5] Moiraghi, M.; Civil protection; Maggioli Editore; Sanatareangelo di Romagna, 2007.
- [6] Вучинић, З., Међународно ратно и хуманитарно право; друго допуњено издање; ЈП ``Службени гласник``, Београд 2006.
- [7] Закон о цивилној заштити, Сл. гласник РС 26/02.
- [8] Оквирни закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа БиХ; Сл. гласник БиХ бр. 50/08.
- [9] Закон о измјенама и допунама Закона о цивилној заштити; Сл. гласник РС бр. 29/10.
- [10] Закон о унутрашњим

## **ROLE OF CIVIL PROTECTION IN THE SECURITY SYSTEM**

*Srdjan Gajic*

**Abstract:** The civil protection system includes programming, planning, organizing, education and training, implementation, monitoring and financing of measures and activities for protection and rescue of natural and other disasters to prevent the danger of reducing the number of accidents and victims, and to eliminate and mitigate adverse effects and consequences arising from natural and other disasters. Protection of natural and other disasters is an integral part of the protective functions of the internal security of the state. Therefore, the protection and rescue organized as normative, organizational and functionally independent and unique subsystem of the national security state. It includes all the rescue and related activities, services and other special purpose forces for protection, rescue and aid in their work using a common infrastructure. The main objective of the rescue and help save people, animals, material and other goods and the environment before the accident, or from destruction and other consequences of disasters and to mitigate their consequences.

**Key words:** protection, rescue, civil protection, security.



## ПОЈАМ И ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОРЕСКОГ СИСТЕМА

*Др Српко Косорић*

Висока школа унутрашњих послова  
Бања Лука

**Резиме:** У раду је обрађена дефиниција пореског система, почевши од његовог појма и основних карактеристика, кроз анализу пореског монизма и плурализма и упознавање са структурама савремених пореских система и савременим кретањима на подручју опорезивања.

**Кључне ријечи:** Порески систем, порески монизам, порески плурализам, опорезивање.

### УВОД

Државама у транзицији иманентан је недостатак капитала за убрзање привредног раста. Основни предуслови значајнијег привлачења страног капитала јесу функционисање и стабилност правног система, постојање независних и ефикасних државних институција, законодавство уређено на принципима слободне тржишне економије, стабилан и конкурентан порески систем, постојање развијене инфраструктуре и др. Пореска конкурентност представља, према томе, само један од елемената укупног привредног амбијента који утиче на прилив инвестиција и привредни раст.

Република Српска, као дио БиХ, која је кандидат за пуноправно чланство у ЕУ, мора чинити значајне напоре у усклађивању свога законодавства са правним прописима ЕУ. Посебан значај у свему томе има порески систем и његово прилагођавање директивама и другим правним актима из Европске уније.

Порески систем представља један од основних елемената макроекономског система и као такав треба да обезбиједи остваривање основног, фискалног, циља – прикупљање довољног износа јавних прихода за покриће јавних расхода, али и бројних екстрафискалних,

посебно макроекономских, циљева (стабилност цијена, одрживи привредни раст, пуна запосленост и равнотежа платног биланса).

## ПОЈАМ ПОРЕСКОГ СИСТЕМА

Пореским системом назива се скуп пореза, такса, доприноса, накнада и других јавних прихода (дажбина) уведених у једној земљи и повезаних у цјелину, којима се могу остваривати циљеви пореске политике, чијем се остварењу тежи у склопу финансијске, односно шире економске политике. Овдје се пореским системом назива *via facti* систем јавних прихода, и то би се могло назвати широм дефиницијом. Међутим, порески систем у ужем смислу представља укупност пореских облика једне земље<sup>1</sup>.

Иако термин «систем» указује на то да би однос између елемената који га чине требало да је складан, пракса показује да се опорезивање у многим државама одвија примјеном различитих пореских инструмената, од којих сваки има сопствене циљеве и начин захватања економске снаге обвезника. Иза постојања појединих пореза крију се, поред фискалних и економских, разноврсни социјални, политички, историјски и други разлози.

Поред стандардних пореза, који се, мање-више, срећу у највећем броју земаља (попут пореза на доходак физичких и правних лица, пореза на додату вриједност, акциза, пореза на непокретности, пореза на насљеђе и поклон и слично), јављају се и бројни, сасвим специфични фискалитети, чија је издашност, по правилу, мала, али који су уведени са неком посебном намјером.

За разлику од неког идеалног пореског система који би чинили порези повезани неком утврђеном заједничком сврхом што се опорезивањем жели остварити, у пракси сусрећемо пореске облике који су у различитом времену и са различитом намјером увршћени у систем прихода одређене земље.

Порески систем не настаје као резултат унапријед дефинисаног, на научним принципима заснованог плана, већ прије на основу компромиса различитих политичких снага, под утицајем историјског развоја, као и притисака да се пронађу нови извори за финансирање јавних расхода, па и под дејством иностраног фактора.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Јелчић, Божић: **Наука о финансијама и финансијско право**, Народне новине, Загреб, 1990, стр. 213.

<sup>2</sup> Поповић, Дејан: **Наука о порезима и пореско право**, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 482.

## **ПОРЕСКИ МОНИЗАМ И ПОРЕСКИ ПЛУРАЛИЗАМ**

У финансијској теорији су релативно подијељена мишљења о томе да ли порески систем (у ужем смислу, прије свега) треба да се састоји од једног пореског облика или од више њих. У том смислу се говори о пореском монизму, у коме постоји само један облик пореза (јавних прихода), односно о пореском плурализму, у коме постоји читав варијабилитет пореских облика односно облика јавних прихода. Чињеница је да се проблем пореске структуре поставља у теорији јавних финансија било у виду инсистирања на пореском монизму, било у виду истицања компликованости разуђеног, поготово савременог, пореског плурализма.

Порески монизам је модел пореског система који се заснива само на једном пореском облику. Идеја о пореском монизму је стара неколико вијекова и више се пута појављивала у финансијској теорији. Најјаче је везана за физиократско учење о земљи као једином извору богатства, односно за теорију о постојању «чистог продукта» у земљорадњи. Логична консеквенца таквог учења јесте да се сви порези који непосредно не терете пољопривреду, преваљују и плаћају из чистог продукта, што је само дужи и скупљи пут да се опорезује пољопривреда. Са таквим ставом сасвим је нормално да се у том правцу и тражи рјешење у избору јединог пореза, пореза на «чист продукт», односно на земљишну ренту.

Мада је Адам Смит побио основну полазну тачку физиократског учења и тиме срушио основу за низ закључака и захтјева који су се на њој темељили, идеја о пореском монизму није била напуштена. Инспирушући се Рикардовом теоријом земљишне ренте, исту идеју је у XIX вијеку поновио и амерички аграрни социјалиста Хенри Џорџ.<sup>3</sup>

Крах физиократског учења о пореском монизму не значи и крах тезе о пореском монизму уопште. Нове идеје се јављају у току XIX вијека, а и данас. Каснији заступници пореског монизма истичу да је најбољи порески облик порез на капитал, затим порез на луксузну потрошњу, порез на доходак и посебно порез на енергију.<sup>4</sup>

Идеја о увођењу јединственог пореза на енергију је шездесетих година XX вијека у Француској била веома актуелна. Према њеном аутору Е. Шилеру, требало би опорезовати потрошњу енергије и тако заправо порески равномјерно захватити све привредне субјекте који у било ком облику, обављајући своју активност, троше енергију из било ког извора.

<sup>3</sup> Према: Јелчић, Барбара: **Јавне финансије**, Информатор, Загреб, 1997, стр. 149.

<sup>4</sup> Ристић, Жарко: **Финансијски менаџмент и економија јавног сектора**, Етностил, Београд, 2010, стр. 244.

Порез на енергију би довео до равномјерне расподјеле терета и знатно би поједноставио читав сложени поступак убирања пореза. Ова идеја је имала бројне присталице, али још више бројних огорчених противника и критичара.

У посљедњој деценији XX вијека поново се, у специфичним условима, јављају идеје блиске идејама пореског монизма. Њих срећемо у радовима Ј. Корнаија и посебно Ч. МекЛура. У питању су проблеми које са собом носе пореске реформе у земљама у транзицији. Наиме, оба аутора предлажу да се умјесто разуђеног и пореским облицима богатог пореског система, који је својствен развијеним тржишним привредама, или земљама у транзицији у првим годинама, уведу, у склопу пореске реформе, поједностављени и мање бројни порески облици.

Тако Ј. Корнаи тврди да би Мађарска, а самим тим и све економије у транзицији, требало да прихвате три врсте пореза као примарне изворе јавних прихода. То су: линеарни порез на промет, линеарни и непрогресивни порез на фонд плата и линеарни и непрогресивни порез на профит. Тим би се приступом постигла три циља: једноставност, економска неутралност и непрогресивност.

Основна идеја да се земљама у транзицији понуде «примарни извори јавних прихода» односно «поједностављени алтернативни порез» свакако лежи у чињеници да се оне сукобљавају са многим и озбиљним фискалним проблемима. Потешкоћа није само у томе што већина има велике буџетске дефиците који пријете да у фази транзиције потпире инфлацију. Проблеми сумногбројнији и веома озбиљни. Ради се, најприје, о томе да поменути земље, прије започињања процеса транзиције нису имале пореске системе који су на било који начин и у било којој мери својствени тржишним привредама. Такође, тим земљама недостају административна инфраструктура, рачуноводствена пракса и искуства са пореском администрацијом и уредним извршавањем пореских обавеза. У таквим околностима, по мишљењу поменутих аутора, није препоручљиво у земљама у транзицији реализовати пореске реформе које се практично састоје у прихватању пореских система скројених по узору на оне који постоје у развијеним тржишним привредама.

Порески монизам, осим привремених покушаја, није нашао практичну примјену. Пракса је показала да порески монизам није могуће спровести. Када би постојао један порез, он би морао бити све већи, да би могао да осигура средства за врло велике расходе модерне државе. Њиме се не би могли обухватити сви порески субјекти и објекти опорезивања. Јединствен порез и при најбољем избору доводи у питање укупну финансијску издашност. Брзо би се постигла горња граница



опорезивања. Дефраудација пореза би морала, такође, бити већа што је порез виши, што би доводило и до тешкоћа у наплаћивању пореза и велике принуде.<sup>5</sup> Овоме треба додати и врло значајне психолошки негативне ефекте. Зато није чудо да многи аутори говоре о својеврсној утопији пореског монизма.

Финансијска теорија, а посебно пракса, опредјељује се за постојање пореског плурализма, односно за порески систем који се састоји из већег броја пореских облика.

Неспорна је супериорност плуралног пореског система, будући да је нарочито фискално издешнији и да омогућује већу правичност.

Плурални порески систем, при томе, мора да представља рационалну комбинацију различитих пореза и других јавних прихода, погодних за остваривање како чисто фискалних (прикупљање средстава за финансирање јавне потрошње у најширем смислу ријечи) тако и бројних екстрафискалних циљева (економске, социјалне, политичке или неке друге природе).

Порески системи савремених држава се међусобно разликују. Разумљиво је да су мјесто и улога појединих пореских облика и групација пореских облика другачији у једној индустријски развијеној земљи од пореског система земаља у развоју, као и оних које се налазе у фази транзиције. Такође, постоје разлике у пореским системима земаља које су унитарно уређене и земаља са федеративним државним уређењем (постојање тзв. фискалног федерализма).

## **СТРУКТУРА САВРЕМЕНИХ ПОРЕСКИХ СИСТЕМА**

У савременим пореским системима среће се већи број пореских облика. Најчешће се ради о порезима који погађају доходак, приход или имовину, о порезима који погађају пораст вриједности имовине, односно њен пренос, као и о порезима који погађају трошење дохотка, прихода или имовине.

Глобално посматрано, постоје савремени порески системи који су ослоњени већим дијелом на непосредне порезе (порез на доходак), односно они који су у већој мјери ослоњени на посредне порезе (порез на промет, односно порез на додатну вриједност). У посљедњих деценију-двје постоји изражена тенденција ка проширењу употребе и значаја посредних пореза, посебно због растуће примјене пореза на додатну

<sup>5</sup> Стакић, Будимир; Бараћ, Слободан: **Јавне финансије**, Универзитет Сингидунум, Београд, 2008, стр. 101.

вредност. Ова тенденција се шири упркос чињеници да је са гледишта правичности и равномјерности расподјеле пореског терета (сразмјерно економској снази) погоднији порески систем у коме преовладавају непосредни порески облици.

Порески системи савремених држава међусобно се разликују, не само с обзиром на саставне елементе, него и с обзиром на релативно учешће појединих пореских облика у структури јавних прихода фискалног карактера. Бројни су фактори који условљавају поменуте разлике:<sup>6</sup>

- развијеност привреде,
- друштвено-економско уређење,
- флексибилност појединих пореза,
- политичке реакције влада на проистекле аутоматске ефекте,
- одређивање бирача између ниских пореза и високе социјалне сигурности државе благостања,
- образовни ниво становништва и могућности коришћења нових технологија,
- структура радне снаге,
- начин финансирања социјалног осигурања,
- карактер државног уређења,
- припадност одређеној међународној организацији,
- историјски развој и традиција.

У развијеним земљама, у којима је *per capita* доходак висок, по правилу ће бити веће учешће пореза на доходак, па и пореза на имовину, него у земљама у развоју. Државе у којима је доходак становништва низак морају се релативно више ослањати на порезе који погађају потрошњу. Зато је код њих удио царина, акциза и пореза на промет у укупним пореским приходима значајнији него у индустријализованим земљама.

У тржишно оријентисаним привредама порези се постављају тако да што мање ремете неутралност. Порески подстицаји су релативно распрострањени, али се, по правилу, пружају на основу чврсто постављених критеријума (најчешће економске, еколошке или социјално-политичке природе). Све у свему, иако држава примарно настоји да путем пореза дође до финансијских средстава, пореска

---

<sup>6</sup> Поповић, Дејан: **Наука о порезима и пореско право**, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 491.

### *Појам и основне карактеристике пореског система*

политика се води на начин да се обезбиједи оптималност у остваривању алокативних и редистрибутивних циљева.

На промјене у структури пореског система може утицати и аутоматска еластичност прихода од неких пореских облика у односу на конјунктурна кретања у привреди.

Иако је свако уопштавање помало ризично, може се уочити извјесна правилност да владе десно од центра настоје да проводе политику нижих пореза, уопште, и смањивање учешћа пореза на доходак у односу на порезе на потрошњу, посебно. Владе лијево од центра имају, по правилу, приступ у складу са којим јавни сектор треба да буде већи, што подразумеива веће порезе и, посебно, оштрије опорезивање дохотка.<sup>7</sup>

Свака влада која у демократском друштву жели да буде реизабрана, принуђена је да води рачуна о томе да ли више вреднује околност да су порези које плаћају сразмјерно ниски, макар зато користи које примају у виду јавних добара биле скромне, или, пак, околност да је социјална сигурност коју пружа држава благостања на високом нивоу, па и по цијену високих пореза.<sup>8</sup>

Ако је становништво неке земље у просјеку добро образовано, пореске власти у њој ће моћи да се више ослоне на порезе код којих се основица утврђује примјеном директне методе (дакле, на основу података које порески обвезник доставља у пореској пријави), односно на сложеније облике пореза на промет (попут пореза на додату вриједност).

Сразмјерно велики број лица која самостално обављају дјелатност у поређењу са запосленима имплицира релативно мањи удио пореза на доходак физичких лица. Најједноставнији, а уједно и најефикаснији механизам наплате овог пореза јесте «наплата по одбитку», која се примјењује код плата које се исплаћују запосленима. Порез на приход од самосталне дјелатности утврђује се, међутим, на основу рјешења надлежног пореског органа о висини пореске основице.

Већина савремених држава финансира обавезно социјално осигурање путем посебних доприноса, који се уплаћују у специјалне фондове јавног социјалног осигурања. У државама код којих се обавезно социјално осигурање обезбјеђује из буџета, уопште не постоје доприноси за социјално осигурање или је њихово учешће у пореској структури маргинално, док је удио пореза на доходак физичких лица изнад просјека.

---

<sup>7</sup> Messere, Ken: **Tax policy in OECD Countries**, IBFD Publications, Amsterdam, 1993, str.52.

<sup>8</sup> Исто.

Земље код којих је учешће спољнотрговинског сектора у друштвеном производу сразмјерно велико (отворене привреде) воде рачуна о конкуритивности пореског система. Посебно када су у питању посредни порези, оне настоје да примијене пореске облике (попут пореза на додату вриједност) који се могу лако искористити за подстицање извоза.

Околност да ли је нека држава федерација, такође може утицати на структуру њеног пореског система. Карактеристично је да код земаља ОЕЦД-а ПДВ није уведен само у двије сложене државе – у САД и Аустралији.

Чланство у Европској економској заједници подразумејева висок степен хармонизованости националних система опорезивања промета. Све земље примјењују порез на додату вриједност чија је основица јединствено уређена, док код стопа и даље постоје одређене разлике.

Конечно, историјски развој и традиција су фактори који могу утицати на структуру пореског система. Посебно су порески системи земаља у развоју под утицајем традиционалног и историјског фактора.

## САВРЕМЕНА КРЕТАЊА НА ПОДРУЧЈУ ОПОРЕЗИВАЊА

Несметано кретање људи, капитала, робе и услуга незаобилазна је претпоставка за остварење идеје о интеграцији националних привреда у супранационалне. Препреку таквом кретању представљају, уз остало, и порески систем и мјере пореске политике, које аутономно, на основу свог финансијског суверенитета, утврђују поједине државе. Такви системи опорезивања функционисали су више-мање у оквиру очекиваног и испуњавали задате им циљеве у условима релативно затворене привреде (релативно мала спољно-трговинска размјена, отежана могућност извоза капитала, мала покретљивост радне снаге).<sup>9</sup> Међутим, они више нису могли одговорити потребама и послужити циљевима од оног момента када су се националне привреде, што институционално, што неформално, почеле све интензивније и на ширем привредном подручју повезивати.

Интеграција националних привреда у протеклих неколико десетина година снажно је утицала на привредна кретања, не само унутар појединих држава, него и међу државама – чланицама интеграцијских асоцијација и слично, стварајући тако нови простор и нове услове за нове и другачије међусобне односе.<sup>10</sup> Тако се троба, спора и обимом мала

---

<sup>9</sup> Јелчић, Барбара: **Јавне финансије**, Информатор, Загреб, 1997., стр. 153.

<sup>10</sup> Исто.

### *Појам и основне карактеристике пореског система*

спољнотрговинска размјена, снижењем царина и ублажавањем других царинских давања, а нарочито њиховим укидањем, значајано повећала и постала бржа.

Указивање на феномен интеграције националних законодавстава неопходно је због тога што ће се он свакако одразити и на опорезивање, односно на порески систем, мјере пореске политике, као и на пореску администрацију унутар неке националне економије. Наиме, интеграција и опорезивање међусобно су повезани и узрочно-последично условљени. Што су национални порески системи различитији, што су удаљенији један од другог, што је степен њиховог међусобног усклађења нижи, то је и утакмица међу њима израженија, а такав је онда и утицај на дистрибуцију, односно редистрибуцију дохотка.<sup>11</sup>

Интернационализација економских активности не мора промијенити циљеве које држава жели остварити својим пореским системом и мјерама пореске политике, али ће свакако као последица те интернационализације, проширењем активности пореских обвезника на различите државе, као и проширењем домета њихових дјелатности, порески системи и пореске политике појединих држава постати фактори од утицаја на економске одлуке пореских обвезника одређених држава. Порески системи и пореске политике појединих држава одразиће се као својеврсни притисци на пореске обвезнике и њихове пословне одлуке тиме што ће се поједини национални порески системи међусобно разликовати и конкурисати разликама у висини пореских основица, у висинама пореских стопа, већим или мањим могућностима избјегавања плаћања пореза и друго. Ове факторе могу користити поједини порески обвезници, али и поједине државе, које ће настојати остварити веће приходе на рачун неких других држава.

Теоријска сазнања, емпиријска истраживања и практична искуства на подручју опорезивања, на једној страни, те интеграцијска кретања ширих размјера на другој, у неколико протеклих деценија, имала су значајан утицај и на промјене у пореском систему, као и у мјерама пореске политике, односно значајан утицај на захтјеве који се у савременим условима постављају пред порески систем и пореску политику. Неки од њих јесу:<sup>12</sup>

- хармонизација пореза,
- неутрални порези,
- смањење пореског оптерећења,

---

<sup>11</sup> Исто, стр. 154.

<sup>12</sup> Јелчић, Барбара: **Јавне финансије**, Информатор, Загреб, 1997, стр. 155.

- једноставност у опорезивању,
- предност опорезивања потрошње у односу на опорезивање дохотка,
- праведност у опорезивању.

Да би се што брже и боље реализовали циљеви којима су при свом формирању тежиле интегрисане економске заједнице, потребно је, између осталог, што више усагласити пореске системе и мјере пореске политике. Пракса је показала да за успјешно функционисање тих заједница није неопходно унифицирати пореске системе и пореске политике чланица заједница, него је за остварење прокламираних циљева довољно да се ти системи и те политике што више приближе, да се што више ускладе, односно да се хармонизују толико да преостале разлике не буду препрека реализацији слободе кретања људи, капитала, производа и услуга. У правцу хармонизације пореских система и пореске политике највише је учињено у Европској унији. Државе чланице ЕУ су у цијелости уједначиле систем царинења, а учињени су значајни кораци и у хармонизацији прописа којима је регулисана материја опорезивања промета, односно у области пореза на додату вриједност и акциза. Међутим, мада су све чланице Европске уније у свој порески систем уградиле порез на додату вриједност, још увијек међу њима постоје значајне разлике у броју и висини стопа овог пореза, пореским ослобађањима, као и судјеловању прихода од пореза на додату вриједност у укупним пореским приходима појединих земаља. По угледу на чланице Европске уније, порез на додату вриједност су у своје пореске системе уградиле и многе друге државе (оне које желе постати чланице Европске уније, државе које имају развијене трговинске односе с чланицама Европске уније, државе у транзицији које реформом својих система опорезивања настоје што брже и успјешније прећи на тржишни начин привређивања).<sup>13</sup>

У пракси се није потврдило кориштење пореза као инструмента економске политике државе. Држава се показала као лош привредник, а дјеловање државе у привреди инфериорно у односу на тржишни механизам. Због нежељених економских учинака опорезивања, односно због захтјева да држава што мање утиче на понашање пореских обвезника (доношење одлуке када, колико, куда, у шта улагати, како ће и гдје организовати привредну активност и слично), све су гласнији захтјеви да се улога пореза неутралише, односно ограничи на остварење фискалних циљева, те да се ризик доношења пословних одлука препусти самим предузетницима, односно да се искључи могућност државе да мјерама

---

<sup>13</sup> Јелчић, Барбара: **Јавне финансије**, Информатор, Загреб, 1997, стр. 155.

пореске политике утиче на пословне одлуке пореских обвезника.<sup>14</sup>

Све су гласнији захтјеви теоретичара, политичара, привредника, разних интересних група и шире јавности за смањење пореског оптерећења, односно за заустављање повећаног судјеловања пореза у друштвеном производу у посљедњих 20-ак година. Захтјеви за „штедљивију“ државу, за смањивање, односно ограничавање неких задатака и мјера из надлежности државе, за растерећење привреде, како би се подстакла производња, повећала запосленост, смањила инфлација и друго, изражени су у свим савременим државама.

Логична посљедица све веће демократизације друштва јесте настојање да опорезивање буде што једноставније, односно да се порески обвезници што лакше сналазе у пореским прописима и да пореска материја буде прецизно регулисана. Међутим, захтјев за поједностављење у опорезивању не смије довести у питање плаћање пореза према економској снази, односно праведност у опорезивању.

У научним круговима све је заступљеније мишљење да је опорезивање потрошње праведније него опорезивање дохотка, да је могућност пореске евазије мања при опорезивању потрошње, те да је логичније опорезовати потрошњу него доходак. У прилог опорезивању потрошње истиче се да људи раде и остварују доходак, не зато да би га имали, већ зато да би га трошили и тако задовољили неке своје потребе. Оријентација на опорезивање потрошње подстиче штедњу, самим тим позитивно утиче на улагања, па, према томе, доприноси отварању нових радних мјеста и привредном напретку уопште. Уз несумњиве предности опорезивања потрошње, истичу се и одређени недостаци. Наиме, како економски слабија лица већи дио свог дохотка троше, опорезивање потрошње јаче терети сиромашније, односно у повлаштен положај доводи богатије.

Трајни задатак који се поставља пред креаторе система опорезивања јесте равномјерна расподјела пореског терета, остварење што веће хоризонталне и вертикалне једнакости, односно што веће праведности у опорезивању.

## **ЗАКЉУЧАК**

Пореским системом назива се скуп пореза, такса, доприноса, накнада и других јавних прихода уведених у једној земљи и повезаних у цјелину, којима се могу остваривати циљеви пореске политике, чијем се остварењу тежи у склопу финансијске, односно шире економске

14 Жилберт, Ф.: **Колико порезне економске политике?** Финанцијска пракса бр 1, Институт за јавне финансије, Загреб, 1996, стр. 27.

политике. Порески систем у ужем смислу представља укупност пореских облика једне земље. Порески систем не настаје као резултат унапријед дефинисаног, на научним принципима заснованог плана, већ прије на основу компромиса различитих политичких снага, под утицајем историјског развоја, као и притисака да се пронађу нови извори за финансирање јавних расхода.

У финансијској теорији су релативно подијељена мишљења о томе да ли порески систем (у ужем смислу, прије свега) треба да се састоји од једног пореског облика или од више њих. Порески монизам је модел пореског система који се заснива само на једном пореском облику. Порески монизам, осим привремених покушаја, није нашао практичну примјену. Финансијска теорија, а посебно пракса, одређује се за постојање пореског плурализма, односно за порески систем који се састоји из већег броја пореских облика. Неспорна је супериорност плуралног пореског система, будући да је он нарочито фискално издашнији и да омогућује већу правичност.

У савременим пореским системима среће се већи број пореских облика. Најчешће се ради о порезима који погађају доходак, приход или имовину, о порезима који погађају пораст вриједности имовине, односно њен пренос као и о порезима који погађају трошење дохотка, прихода или имовине. Теоријска сазнања, емпиријска истраживања и практична искуства на подручју опорезивања, на једној страни, те интеграцијска кретања ширих размјера на другој, у неколико протеклих деценија, имала су значајан утицај и на промјене у пореском систему, као и у мјерама пореске политике, односно на захтјеве који се у савременим условима постављају пред порески систем и пореску политику.

#### ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Јелчић, Божидар: **Наука о финансијама и финансијско право**, Народне новине, Загреб, 1990.
- [2] Јелчић, Барбара: **Јавне финансије**, Информатор, Загреб, 1997.
- [3] Messere, Ken: **Tax policy in OECD Countries**, IBFD Publications, Amsterdam, 1993.
- [4] Поповић, Дејан: **Наука о порезима и пореско право**, Савремена администрација, Београд, 1997.
- [5] Ристић, Жарко: **Финансијски менаџмент и економија јавног сектора**, Етностил, Београд, 2010.
- [6] Стакић, Будимир; Бараћ, Слободан: **Јавне финансије**, Универзитет Сингидунум, Београд, 2008.



- [7] Жилберт, Ф.: **Колико порезне економске политике?** Финанцијска пракса бр. 1, Институт за јавне финансије, Загреб, 1996.

## **DEFINITION AND BASIC CHARACTERISTICS OF TAX SYSTEM**

*PhD. Srpko Kosoric*

Advanced School of Internal Affairs  
Banja Luka

**Abstract:** In this paper the definition of tax system was defined, beginning of the basic meaning and characteristics, through analysis of tax monism and purism and introducing with various structures of contemporary tax systems and directions in the field of taxes.

**Key words:** Tax system, tax monism, tax plurism, taxation.



## ФАКТОРИ КОЈИ ДОПРИНОСЕ РАЗВОЈУ И АКТУЕЛНОСТИ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ ПОТЕНЦИЈАЛИМА

Милорад Тодоровић<sup>1</sup>

Марина Милошевић<sup>2</sup>

Драгана Марковић<sup>3</sup>

**Апстракт:** Почетком осамдесетих година минулог века, кадровска делатност, као поједностављена, разједињена и неефикасна функција трансформише се у нову, интегрисану и стратешку функцију менаџмента. Практични разлози и интереси предузећа и његовог менаџмента наметнули су потребу даље рационализације унутрашњих потенцијала предузећа. Економска нужност је довела до већег ослањања на људе, њихове вредности и њихове способности. Задатак менаџера је да их негује, одржава, развија и унапређује, ради остваривања не само организационих него и индивидуалних циљева и интереса.

Развоју и актуелности управљања људским потенцијалима доприносе бројни фактори. Најзначајнији међу њима су економски фактори и фактори који проистичу из кадровског и научнотехнолошког развоја. Осим њих, на развој и актуелност управљања људским ресурсима, у већој или мањој мери, могу утицати и други одговарајући фактори.

**Кључне речи:** људски потенцијали, менаџмент, економски фактори, глобализација, технолошки развој.

### УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Управљање људским потенцијалима и понашањем људи у процесу рада веома је одговоран и динамичан процес, који организацији помаже да дође до људи жељених способности, квалитета и могућности, а њеном менаџменту да утицајем на понашање појединаца и група обезбеди

<sup>1</sup> Министарство унутрашњих послова Републике Србије – Секретаријат Министарства.

<sup>2</sup> Министарство унутрашњих послова Републике Србије – Сектор за ванредне ситуације.

<sup>3</sup> Криминалистичко-полицијска академија.

остваривање жељених резултата и пројектованих циљева. Успешно управљање људским ресурсима помаже да се за свако радно место обезбеде способни и одговорни кадрови и да се из сваког појединца и тима извуче максимум резултата.

Процес управљања људским ресурсима подразумева одговарајуће мере и активности у којима учествују две стране. На једној страни су они који управљају, макар и у најмањој мери, а на другој – они којима се управља. Управљачким активностима се бави менаџмент предузећа. Захваљујући тим активностима, организација долази до кадрова жељених квалитета и способности, заинтересованих за остваривање планираних задатака и циљева. На другој страни су запослени, чијим понашањем и радом се управља, с циљем да се њихови умни, физички и други потенцијали усмере у правцу остваривања циљева организације.

На сам процес управљања људским потенцијалима утичу бројни фактори. Економски фактори и фактори који проистичу из кадровског и научнотехнолошког развоја имају најзначајнији утицај на управљање људским потенцијалима. Осим њих, на развој и актуелност управљања људским ресурсима, у већој или мањој мери, могу утицати и други одговарајући фактори.

## **ЕКОНОМСКИ ФАКТОРИ**

С обзиром на чињеницу да су економски разлози довели до преображаја кадровске функције у функцију менаџмента, односно до израстања персоналног менаџмента у менаџмент људских ресурса, није тешко закључити да ти разлози, у исто време, доприносе и развоју и актуелности менаџмента људских потенцијала. За најзначајније такве разлоге, односно факторе, сматрају се:<sup>4</sup> 1) процеси отварања и глобализације, 2) трансформација производних метода, 3) диверзификација тржишта рада, 4) нафтна криза и 5) јапанска и кинеска привредна експанзија.

## **Процеси отварања и глобализације**

Процеси отварања, глобализације и интеграције постали су веома интензивни у последњих неколико деценија. Из године у годину долази до све већег отварања националних економија и повећања

---

<sup>4</sup> Ж. Кулић, Г. Милошевић, С. Ристић: *Управљање кадровима и њиховим потенцијалима*, Београд, 2005, стр. 40.

### *Фактори који доприносе развоју и актуелности управљања људским ...*

спољнотрговинског промета и инвестиционих улагања у иностранству. Главни носиоци тих активности јесу мултинационалне компаније, пре свега из високоиндустријализованих земаља. Размена робе и ангажовање капитала у међународним размерама, нарочито у последњих двадесетак година, представљају факторе који, уз примену нових технологија, у највећој мери доприносе интернационализацији тржишне производње и убрзању процеса друштвене репродукције у светским оквирима.

Интернационализација економије и процеси отварања и интеграција довели су до великог јачања тржишне конкуренције и наглог снажења појединих мултинационалних компанија. Светско тржиште је постало својеврсна арена за одмеравање економске моћи националних привреда, односно мултинационалних компанија. Економски најснажније корпорације заузимају водеће улоге и стичу доминантне позиције у светској привреди. На тржишту опстају само најуспешнији, најорганизованији и најконкурентнији.

При таквом стању ствари, организацији се намећу нови и сложенији задаци. Да би опстала на тржишту, мора се добро организовати и максимално ослонити на своје ресурсе, што, између осталог, подразумева и другачији однос према запосленима и њиховим потенцијалима. Повећани резултати се не могу очекивати ако се у запослене, њихов развој и њихово оспособљавање не улаже довољно. То је правило од кога се у процесу управљања људским ресурсима не може одступити.

Наведени процеси су значајно допринели развоју и актуелности управљања људским ресурсима, схваћеног у најширем смислу. Организација и њен менаџмент су били принуђени да им се прилагођавају. Један од сегмената тог прилагођавања тиче се и управљања људским ресурсима. Управљачки процес се стално развија, прилагођава и обогаћује, а због значаја који се људским ресурсима све више придаје, повећава се и његова актуелност.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Милошевић, Г., Кулић Ж., „Управљање људским ресурсима у области безбедности и здравља на раду“, *Безбедност*, бр. 1/07. стр. 63–75.

## Трансформација производних метода

Појачана тржишна конкуренција намеће потребу сталног трагања за производним методама које доводе до смањења трошкова привређивања и повећања квалитета финалних производа, односно услуга. На тржишту нема места за преживеле, неделотворне и истрошене моделе привређивања, јер тржишно надметање није привремена и пролазна појава, него трајан и мукотрпан процес. Бити конкурентан данас, не значи бити конкурентан и сутра. С увођењем нових технологија, афирмишу се и нови, савременији и флексибилнији производни методи. Тржишне промене доводе до сталног прилагођавања организације, њеног пословања и управљачких активности њеног менаџмента. Ако не иде једно, прелази се на друго. Ко брже реагује, у предности је у односу на друге.

Стално мењање привредног амбијента захтева и перманентно преиспитивање производних метода. Старе и мање продуктивне методе замењују се новијим и савременијим методама, јер је то једини начин опстанка на тржишту. Тим пре што производне методе морају бити у функцији остваривања организационих и индивидуалних циљева. Пораст продуктивности рада и увећање профита више се не обезбеђују “кроз ширење покретних трака и исцрпљивање радника, већ побољшањем квалитета рада, већом покретљивошћу радне снаге, побољшањем здравствених услова, а нарочито побољшањем образовне функције”.<sup>6</sup>

Насупрот ранијим схватањима, према којима се излаз за повећање профита често тражио и налазио у смањењу зарада запослених, сада све више преовлађује мишљење да се увећани профит најуспешније обезбеђује њиховим повећањем. Без пристојних и прихватљивих зарада, радник није мотивисан за повећање резултата рада. Уосталом, он није робот, већ човек од крви и меса, са одређеним манама и врлинама. Он има своја осећања, своје достојанство, своје потребе и интересе, и коначно - своју породицу. Зато га треба уважавати и разумети, а не само терати да ради.

Флексибилизација производних метода је нужна последица увођења нове технологије и све веће тржишне конкуренције. Нови услови привређивања захтевају више знања и нове вештине. Појављују се и нови облици предузећа, нови облици радног односа и нови облици својине. Капитал се улаже тамо где за то постоји највећи интерес. Ако се интерес изгуби или угрози, капитал се повлачи и улаже тамо где ће донети већу добит и где није угрожен.

<sup>6</sup> Т. Ђокановић, Привредни раст: економска снага државе, “Економика”, 2–3/1998, стр. 68.

### ***Фактори који доприносе развоју и актуелности управљања људским ...***

Доминација нових производних метода, повећана конкуренција и све већа либерализација тржишних услова привређања доприносе убрзаном развоју и све већој актуелности менаџмента људских ресурса.<sup>7</sup> С прилагођавањем организације, прилагођавају се и управљачке активности. Менаџмент организације стално трага за моделитетима менаџмент процеса којима се обезбеђује рационално коришћење расположивих потенцијала и истовремено остваривање организационих и индивидуалних циљева. Повећано интересовање за људске ресурсе доводи до убрзаног развоја менаџмента људских потенцијала и све већег ослањања на људе, њихове квалитете и њихова знања и способности.

### **Диверзификација тржишта рада**

Диверзификација тржишта рада, у основи, огледа се у појави нових категорија радника, нових облика радног односа и нових облика организовања и функционисања привредних субјеката. Афирмацијом нових технологија и облика рада повећава се и потреба за непрекидним усавршавањем и иновирањем знања и вештина запослених. Високоспецијализован рад је постао продуктивнији и конкурентнији на тржишту, због чега се посебно цени и награђује. Глобализација економије и тржишта рада довела је до мешања радника из различитих земаља, култура и региона. Сваки од њих у себи носи и део свог завичаја, који није лако уклопити у нову средину, често богату разликама у менталитету, вери, традицији, обичајима, образовању, култури, идеологији итд.

Да би се удовољило различитим укусима понуде и тражње на тржишту, осим традиционалних, појавили су се и нови облици рада, као што су: рад на одређено време, рад на основу уговора о делу, рад с непуним радним временом, волонтерски рад, допунски рад, рад код куће и слично. Управљачка активност, у таквим условима рада, мора полазити од флексибилних правила и принципа, јер атипичним облицима рада не одговарају типичне форме управљања. Управљачке активности се морају прилагођавати стварности, како би производиле веће ефекте.

Према томе, диверзификација тржишта рада има значајну улогу у развоју, обогаћивању, прилагођавању и афирмацији управљања људским ресурсима. Промене на тржишту рада морају се одразити на организацију и систем управљања. Уосталом, свака већа промена у окружењу, по правилу, доводи и до одговарајућих промена у организацији, односно у начину управљања људским ресурсима, јер је то једини начин да се опстане на тржишту.

<sup>7</sup> Ж. Кулић, Г. Милошевић, С. Ристић, цит. дело, стр. 43.

У људским потенцијалима се скрива огромно богатство. На менаџерима је да га препознају, активирају, одржавају, развијају и на прави начин усмеравају у правцу остваривања жељених циљева. Управљачке активности морају бити адекватне и добро испланиране. Не треба их наметати, нити унифицирати, већ прилагођавати организационој стварности и конкретним људима. Ниједна активност није толико добра да не би могла бити још боља, због чега развој менаџмента људских ресурса треба схватити као неминовност, коју, између осталог, намеће и диверзификација тржишта рада.

## **Нафтна криза**

Нафтна криза је озбиљан феномен, који сваки пут изнова доводи у питање политику ослањања на туђе ресурсе. Због ограничених количина нафте и енормног повећања потреба за њом и њеним дериватима, сваки литар постаје драгоцен. Како се њене резерве исцрпљују, тако се увећава грозница због ње. Сви би хтели да је имају што више, а ње је све мање. Што не може милом, понекад се остварује и силом. У јагми за нафтом, најјачи повремено губе живце и покрећу ратове. Због ње су пале многе главе, а у неким случајевима – чак и владе.

Свака већа нафтна криза, а не само она из 1973. године, изазивала је велике поремећаје на светском тржишту и доводила до наглих поскупљења низа производа, чак и оних за широку потрошњу. Земље чија је економија у већој мери оријентисана на туђе ресурсе, нафтне кризе, по правилу, више погађају, и обрнуто. Људски ресурси тада посебно добијају на цени, јер својим готово неограниченим могућностима и креативним способностима доприносе безболнијем превазилажењу насталог стања. Ако се на прави начин мобилишу, организују и усмеравају, резултати не могу изостати. Највећу одговорност за то носе они који их предводе и њима управљају.

## **Јапанска и кинеска привредна експанзија**

Јапанска и кинеска привредна експанзија је додатно заоштрила односе на светском тржишту. Убрзан развој јапанске привреде, нарочито осамдесетих година прошлог века, за многе је био велико изненађење. Стручњаци Сједињених Америчких Држава, на пример, дужи низ година били су просто запањени успехом јапанских предузећа, која су и на тржиштима најразвијенијих земаља света, укључујући и америчко, постајала све конкурентнија. Такав тренд је гушио домаћу производњу, а многе компаније доведене су до просјачког штапа. На тако озбиљан изазов се није могло гледати скрштених руку. Читави тимови



### *Фактори који доприносе развоју и актуелности управљања људским ...*

експерата, различитог профила, основани на националном нивоу или нивоу појединих компанија, средином осамдесетих “бацили” су се на посао. Њихови налази су били неочекивани: јапанско чудо није настало захваљујући надмоћној технологији и јефтним сировинама, него захваљујући друкчијем односу према запосленима.

Однос менаџера према запосленима је приснији, хуманији и човечнији. Од њега полази све или готово све. Предузеће се доживљава као свој дом, а људи који у њему раде – као једна породица. И када је на годишњем одмору, плаћеном одсуству, па чак и у пензији, радник, односно бивши радник, навраћа у предузеће, молећи да му се омогући да нешто ради. Тако не размишља само радник него и његова породица. За његову децу, на пример, сасвим је нормално да посао траже тамо где им раде родитељи, јер се тамо обично знају са свима, осећајући се делом тог амбијента. Али, тако не размишљају само они. Тако размишља и послодавац, односно менаџмент предузећа. И за једну и за другу страну то је нормална и подразумевајућа ствар. Сваки други приступ третира се као неуобичајен и непожељан. То је формула која побеђује и којој још увек нема правог премца.

Дакле, очигледно је да су за јапанску, али и за кинеску привредну експанзију најзаслужнији људски ресурси и њихов адекватан третман у организацији. Људима који предузеће доживљавају као други дом, није тешко управљати. Међутим, тешко их је у том уверењу одржавати, јер ништа није вечито. Без сталне и искрене бриге о људима, поверење се брзо губи. Менаџмент јапанских организација, по свему судећи, зна како се та брига брине.

### **ФАКТОРИ КОЈИ ПРОИСТИЧУ ИЗ КАДРОВСКОГ И НАУЧНОТЕХНОЛОШКОГ РАЗВОЈА**

Кадровски и научнотехнолошки развој имају значајну улогу у развоју и популаризацији менаџмента људских ресурса. Без сталног развоја и прилагођавања нема ни ефективности управљачког процеса. Све је повезано и зависно једно од другог. Ако се мењају фактори окружења, мења се и организациона стварност. То је логичан и природан след ствари и тако га треба посматрати.

Међу факторима који проистичу из кадровског и научнотехнолошког развоја, а који доприносе развоју и актуелизацији менаџмента људских ресурса, посебан значај имају:<sup>8</sup> 1) појава нових струка и занимања, 2) научнотехнолошки развој и 3) интелектуализација рада.

---

8 Ж. Кулић, Г. Милошевић, С. Ристић, цит. дело, стр. 45.

## Појава нових струка и занимања

Према одредби члана 13. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, свако лице има право на образовање у циљу пуног развоја своје личности и достојанства и обезбеђивања корисне улоге у слободном друштву. образовање се стиче редовним школовањем, али оно, с аспекта потреба процеса рада, није увек довољно. Једном стечено знање, ма колико било, брзо се заборавља уколико се не обнавља. Редовно школовање, по правилу, не обезбеђује заокружено и за цео радни век довољно образовање. С убрзаним развојем науке и технологије и у све сложенијим условима привређивања повећавају се и потребе за обезбеђивањем кадрова с посебним знањима и способностима, што доводи до “поплаве” нових струка и занимања.

Високоразвијена технологија и беспштедна тржишна конкуренција траже високостручне, високоспецијализоване, амбициозне и способне кадрове. Систем образовања их мора стварати и припремати за највећа искушења и изазове. Природне и друштвене законитости развоја неминовно утичу на појаву нових струка, занимања и професија. Поједина занимања и професије се гасе и замењују новим. И највећи експерти преко ноћи могу бити превазиђени ако запоставе потребу за сталним учењем и усавршавањем.

Потреба за новим занимањима није увек узрокована техничко-технолошким прогресом и развојем науке. Понекад је могу наметнути и најобичнији разлози из свакодневног живота, што је разлог више за констатацију да број струка и занимања стално расте. Број нових занимања увек је већи од броја угашених послова и занимања. Да није тако, свет би стагнирао. Поплава нових струка и занимања не говори само о процесу убрзаног научнотехнолошког развоја и развоја менаџмента људских ресурса него и о чињеници да се друштвена подела рада и даље интензивно одвија.

Појава нових струка и занимања отвара нове перспективе. Менаџерима који одлучују о пријему нових људи пружа се јединствена могућност да организацију обогате новим потенцијалима. Да би се у томе успело, мора се знати шта се хоће и шта се може, како треба осмислити процес регрутовања и селекције и на који начин треба приступити питањима обуке и усавршавања. Промене у образовном профилу и понуди радне снаге доводе и до одговарајућих промена у менаџменту људских ресурса.

## **Научнотехнолошки развој**

Развој науке и технологије неодојив је од развоја људских ресурса. У ери економског прогреса какав свет није запамтио, наука и технологија заузимају почасно место. Од камене секире и лука и стреле стигло се до интернета и електронског пословања. Убрзан развој науке и технологије намеће потребу за сталним усавршавањем људских ресурса, без обзира на то што и кадровски развој обогаћује и убрзава процес техничко-технолошког развоја. Та међузависност и међуусловљеност кадровског и технолошког развоја основна је претпоставка опстанка и развоја људског друштва. То је необична спрега између човека, његовог знања и његових способности и вештина, на једној страни, и машине, односно технологије, као његове творевине, на другој страни.

Савремени свет је на новој историјској прекретници. Цео свет је у променама. Индустијска технологија све више уступа место информационим технологијама. Развој науке и технологије постаје важнији него икада раније. Захваљујући томе, створен је потпуно нов амбијент привређивања. Амбијент у коме се постепено превазилазе противуречности између рада и капитала. Приватна својина почиње да губи примат који је донедавно имала, јер из године у годину расте значај мешовите, акционарске својине и других облика својине.

Високоразвијена технологија захтева високоспецијализоване и добро обучене кадрове. Технологијом од више стотина, па и више милијарди долара, на пример, не могу управљати недовољно оспособљени кадрови. Све је убрзано и подложно променама. Из године у годину ствари се коренито мењају, нарочито у сфери информационе технологије. Упоредо с тим, свакако, убрзано се развија и наука. Поводом тих и таквих појава и процеса менаџери не могу стајати по страни. Напротив, њихов задатак је да према њима имају активан однос, који се, између осталог, исказује и у процесу управљања људским ресурсима.

## **Интелектуализација рада**

Технолошки и економски прогрес отварају велике перспективе за афирмацију науке и знања. Богатство се све мање цени по капиталу, а све више по знању. Наука и знање постају примарни у односу на власништво над средствима за производњу, тим пре што власници капитала најчешће нису способни да управљају производњом. Уместо њих, процесом рада управљају савремени менаџери, односно надарени инжењери, технолози, економисти, правници и други стручњаци, способни за обављање и најсложенијих управљачких послова.

Без знања и науке нема ни развоја. Само образовани и надарени кадрови могу да стварају и примењују нову технологију, преуређују и модернизују економију, побољшавају и прилагођавају организацију рада, развијају и унапређују управљање људским ресурсима и слично. Захваљујући развоју науке и знања, дошло је до повећања запослености у области саобраћаја, туризма, образовања, здравства, телекомуникација, спорта и других делатности, доводећи до озбиљних промена у структури запосленог становништва.

Очигледно је, дакле, да се наука и знање све више претварају у својеврсну покретачку снагу наступајућег постиндустријског друштва, јачајући, у извесном смислу, духовне аспекте производње и чинећи беспредметном традиционалну тезу о примату материјалне над духовном сфером човека. Реч је, у ствари, о подједнако значајним и међузависним сферама, које није нужно међусобно супротстављати.

Претварање науке и знања у покретачку и производну снагу модерног друштва доводи до интелектуализације укупног рада, односно до дематеријализације економије, захваљујући чему “људски капитал” добија примат над физичким капиталом. Човек се све мање ослања на своју снагу и своје мишиће, а све више на своју памет и своје знање. Креативне способности постају значајније него икад, а улагање у људе корисније од улагања у капитал.

Умногим организацијама постоје иновативни организациони делови у којима се одвијају и најсложеније научноистраживачке активности. Улагање у те активности понекад је веће од улагања у производне или друге активности организације. У иновативном делу предузећа раде стручњаци различитих квалификација и интересовања. Њихова преокупација су иновације, проналасци, изналажење рационалнијих решења и слично. Без нових идеја и иновација не може се дуго опстати на тржишту. Велике компаније, једноставно, не могу рачунати на успешно пословање уколико се не ослањају на знање, искуство, иновације и идеје својих експерата.

Запосленима који обављају сложене, осетљиве и одговорне послове, као и експертима који се баве научноистраживачким радом не може се управљати на традиционалан и рутински начин. Таквим људима је неопходна већа самосталност у раду, јер природи њиховог посла и њима самима не одговара туторство, често надгледање и осино понашање менаџера. Управљачке активности се морају прилагођавати конкретним људима, захтевима времена и организационој стварности у целини. Без таквог приступа, жељени резултати се не могу остваривати.

## **ОСТАЛИ ФАКТОРИ**

На развој и афирмацију управљања људским ресурсима, осим економских фактора и фактора који проистичу из кадровског и научнотехнолошког развоја, делују и други одговарајући фактори, као што су:<sup>9</sup> 1) промена вредности и стила живота, 2) демографске промене, 3) еманципација и повећано запошљавање жена и слично.

### **Промена вредности и стила живота**

Савремени човек не гледа на живот и свет рада на начин на који су то чиниле раније генерације. У последњих двадесетак година много тога се изменило. Сви би хтели да имају удобан стан, добар ауто и профитабилан посао. Више се улаже у здравље, одмор и разоноду. Многи “болују” од комформизма и потребе за гомилањем богатства. Сати и сати проводе се уз телевизор, компјутер или дневну штампу. Мање је времена за дружење и истинско опуштање. Нервоза и стрес прате готово сваког пословног човека. Поједине функције, које су одувек припадале породици, све више преузима држава, односно друштво, што не даје увек добре резултате.

Свет је постао глобално село, чије лице и наличје, захваљујући медијима, постаје доступно сваком човеку. При таквом стању ствари, долази до промене вредносних ставова, одбацивања многих традиционалних вредности и вредности националне културе, прихватања нових правила понашања и слично, у чему неретко има и претеривања. Наиме, многима као да није јасно да се зарад пролазних, а често и моднотрендовских вредности не треба одрицати трајних и вековима потврђиваних вредности и идеала.

Потрошачко друштво ствара човека који од посла много очекује, тим пре што се његове потребе из године у годину повећавају. Ако својим примањима те потребе не може да задовољи, постаће незадовољан, а временом и недовољно мотивисан за рад. Менаџери тога морају бити свесни. На њих је пала велика одговорност, јер очекивања запослених нису мала. Да би радници били довољно мотивисани за рад, осим добрих зарада, обезбеђују им се и повољни услови за коришћење годишњег одмора, откуп акција предузећа, решавање стамбеног питања и слично. Без улагања у људе, њихов стандард, њихово знање, њихов развој и њихову будућност нема ни резултата. Управљање људским ресурсима мора се заснивати и на тој чињеници.

---

<sup>9</sup> Ж. Кулић, Г. Милошевић, С. Ристић, цит. дело, стр. 46.

## Демографске промене

Свет је суочен са све већим поремећајима демографске равнотеже. Да парадокс буде већи, највећи прираштај становништва бележи се у друштвима, земљама, регионима, народима и етничким заједницама у којима зато нема довољно економских и других услова. И обрнуто, тамо где за повећање броја становника постоје материјални и други предуслови, долази до пада стопе наталитета. Такво стање се најнепосредније одражава на емиграциону политику, због тога што су огромни вишкови радне снаге из недовољно развијених земаља и региона принуђени да, и под понижавајућим условима, одлазе у развијеније делове света, надајући се бољем животу.

Због великих емиграционих кретања, која су дуги низ година веома изражена у целом свету, у земљама у којима се бележи највећи прилив емиграната предузимају се акције за успостављање веће и ефикасније контроле над њиховим прихватом и даљим третманом. Тим пре, што су многе од тих земаља почеле да се суочавају са проблемима незапослености домаћег становништва. Само у Француској, примера ради, око четири милиона радно способног становништва не може да нађе стални посао, док је број оних који чекају на запослење у Немачкој још већи. У неким земљама организовани су разни покрети чије су активности усмерене против збрињавања и запошљавања странаца.

Мотивисани жељом да се помогну што већих профита, послодавци, често не марећи за националне и државне интересе, запошљавају странце под веома неповољним, па чак и понижавајућим условима, што додатно компликује ионако сложену ситуацију у овој области. Такви трендови, ма колико били примамљиви за (лакомислене) послодавце, из године у годину, мењају демографску слику земаља Западне Европе, САД, Аустралије и других земаља и региона. Ради њиховог ублажавања, у појединим земљама се улажу све већи напори за поштравање услова боравка и запошљавања странаца и очување постојеће демографске ситуације. У борби за остваривање тих и сличних циљева, осим државе, учествују и бројни покрети, удружења, институције и други одговарајући субјекти. При таквом стању ствари, ни предузећа не могу остати по страни. На њима је велика одговорност, која посебно долази до изражаја у поступку пријема нових радника. Како год се тај поступак одвијао, структура запослених у организацији временом се мења и постаје сложенија, стварајући нове обавезе њеном менаџменту.

Правила и принципи управљања људским ресурсима у организацији испуњеној људима различитих култура, вера, схватања, вредносних ставова и навика, морају бити прилагођени таквој организационој

стварности. Не може се на исти начин управљати у свакој организацији. Ако се управљачке активности добро осмисле и прилагоде конкретним људима, условима и циљевима, ефекти управљања људским ресурсима морају бити већи.

### **Еманципација и повећано запошљавање жена**

Иако је процес еманципације жена давно започет, по многим, он још није окончан. Жене још увек нису равноправно заступљене у свим областима живота и рада. У политици и врхунском бизнису, на пример, много је више мушкараца, чак и у најдемократским друштвима. И поред тога, са сигурношћу се може рећи да су се жене великим делом избориле за равноправност с мушкарцима и да су све заступљеније у јавном, културном, привредном и политичком животу. Жене имају све значајнију улогу и у организацији. Њихов удео у структури запослених, укључујући и менаџере, из године у годину се увећава. У многим компанијама поверене су им челне позиције. Показало се да могу бити веома успешне у послу.

Повећано присуство жена у организацији отвара нове могућности. Потенцијали жена су непредвидиви. Поједини послови им боље иду од руке него мушкарцима. Педантније су и уредније у извршавању преузетих обавеза, а богомдане су за послове у администрацији. Што их је више, већи су и организациони потенцијали. И тамо где су некада сматране баластом организације, сада се доживљавају као њено непроцењиво богатство.

Мењањем структуре запослених, мењају се и управљачка правила и принципи. Иако се послови, по правилу, не деле на мушке и женске, у организацији се води рачуна о томе да се женама препусте послови који им више одговарају. При запошљавању нових радника за обављање таквих послова, предност се најчешће даје кандидатима женског пола. При подели послова и улога унутар организације морају се поштовати законски и други прописи о мерама посебне заштите жена и омладине, као и прописи о заштити материнства, породилском одсуству и одсуству са рада ради неге детета. Управљачким мерама и активностима мора се обезбедити њихова доследна и несметана примена.

### **УМЕСТО ЗАКЉУЧКА**

У савременим условима пословања неопходно је да се људским ресурсима посвети знатно више пажње него осталим ресурсима, јер

се људски ресурси односе на укупност људских потенција, које чине знања, способности, вештине, креативност, мотивација и радна енергија која је потребна за остваривање циљева организације. У последњих десетак година филозофија менаџмента људских ресурса заснована је на поверењу, децентрализацији и дистрибуцији информација и знања, образовању и учењу вештина, јасним улогама и одговорности, слободи деловања, давању повратних информација, мотивисању, подршци и одређивању ресурса потребних за рад. Наиме, само функционисање организације засновано је на стручној оспособљености, као и сарадњи свих запослених, заинтересованости, флексибилности и квалитету њиховог рада. На тај начин се усклађује интерес оних који управљају (менаџери) и оних којима се управља (запослени).

Посебно треба истаћи да успешно управљање и употреба људских потенцијала није могућа без доброг информацијског система и информисања, а све у циљу правовременог обавештавања запослених о ономе што је битно за њихову активност, међусобне односе у процесу рада и управљања, као и односе у организацији.

Даљи развој науке и знања несумњиво ће повећати запосленост у различитим областима друштва, али и довести до великих промена у структури запосленог становништва. Како би се стварала и примењивала нова технологија, потребни су образовани и надарени кадрови, који могу преуређивати и модернизовати економију, побољшавати и прилагођавати организацију рада, развијати и унапређивати управљање људским ресурсима.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Ђокановић, Т., *Привредни раст: економска снага државе, "Економика"*, 2–3/1998.
- [2] Кулић, Ж., Милошевић, Г., Ристић, С.: *Управљање кадровима и њиховим потенцијалима*, Београд, 2005.
- [3] Кулић, Ж., Милошевић, Г.: *Управљање људским ресурсима у области безбедности и здравља на раду, Безбедност*, бр. 1/07, *Београд*, 2007. Петковић, М.: *Организационо понашање*, Економски факултет, Београд, 2003.
- [4] Кулић, Ж.: *Управљање људским ресурсима са организационим понашањем*, Мегатренд универзитет, Београд, 2002.
- [5] Кулић, Ж.: *Управљање људским потенцијалима*, Радничка штампа, Београд, 2005.



- [6] Петковић, М. – Јовановић, М.: *Организационо понашање*, Мегатренд универзитет, Београд, 2001.
- [7] Петковић, М. – Јанићијевић, Н. – Богићевић, В.: *Организација*, Економски факултет, Београд, 2003.
- [8] Кулић, Ж.: *Управљање људским ресурсима са организационим понашањем*, Мегатренд универзитет, Београд, 2002.
- [9] Кулић, Ж.: *Управљање људским потенцијалима*, Радничка штампа, Београд, 2005.

## **FACTORS THAT CONTRIBUTE TO THE DEVELOPMENT AND ACTUALITIES IN MANAGEMENT OF HUMAN POTENTIALS**

**Milorad Todorović**

**Marina Milošević**

**Dragana Marković**

**Abstract:** At the beginning of the 80's of the last century, the personnel as simplified, disconnected and non-efficient function has been transformed into a new, integrated and strategic function of management. The practical reasons and the interests of companies and their management have imposed the need to further rationalize the internal potentials of the companies. The economic necessity has led to relying on people, their values and capabilities. The duty of the managers is to nurture, maintain, develop and improve the latter, for the purpose of creating not only organizational but also individual objectives and interests.

Many factors contribute to development and actuality of the management of human potentials. The most important among them are economic factors and factors that come from personnel and scientific development. Besides these, other appropriate factors can effect on development and actuality of human resources management more or less.

**Key words:** human potentials, management, economic factors, globalization, technological development.



## РЕЗУЛТАТИ ЗДРАВСТВЕНИХ ПРЕГЛЕДА КАНДИДАТА ЗА ПРИЈЕМ НА ШКОЛОВАЊЕ У МУП РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ У 2011. ГОДИНИ

*Снежана Трнинић-Ђаковић<sup>1</sup>*

*Апстракт:* Оцјена здравствене способности кандидата за пријем на школовање или рад на радна мјеста с повећаним ризиком увијек је захтјевна и деликатна, те је потребно и преиспитивање постојећих критеријума.

**Кључне ријечи:** претходни љекарски прегледи за полицијске послове, превенција обољења и повреда, ефикасан и безбједан рад

Циљ рада јесте да укаже на неке резултате оцјењивања здравствене способности кандидата за пријем на школовање за радна мјеста са повећаним ризиком у МУП-а Републике Српске.

Материјал и методе: Анализирани су подаци с превентивних здравствених прегледа 849 кандидата за пријем на школовање у МУП РС, и то на: Високу школу унутрашњих послова (ВШУП – 184), Полицијску академију (ПА – 526) и Полицијску академију за Специјалну јединицу полиције (ПА за СЈП – 139), обављених у периоду од 13. 6. до 1. 11. 2011. године у Јединици за здравствену превентиву радника МУП-а РС. Сви кандидати су цијењени по истим критеријумима изузев кандидата за пријем на ПА за СЈП по основу функције слуха (који су били строжи) и кандидата за пријем на ПА по основу психолошког тестирања (који су за њих били блажи), док су критеријуми тестирања моторичких способности били различити за сваку групу испитаника, а најблажи за кандидате за пријем на ВШУП.

Резултати: Оцијењено неспособним од укупног броја кандидата за пријем на школовање на ВШУП је било 27,7% кандидата, за пријем на школовање на ПА 59,7%, а за пријем на школовање на ПА за СЈП 58,3% кандидата. Од укупног броја кандидата који нису задовољили одредбе Правилника за школовање у МУП-у РС (њих 52,7%), 13,7% или скоро сваки седми је био неспособан по више основа, а на преглед су се јављали

<sup>1</sup> Начелник Јединице за здравствену превентиву радника МУП-а Републике Српске snezanatrniccdjakovi@yahoo.com.

и кандидати који су били лијечени од тежих обољења (штитњаче, тумора, психозе, као и са посљедицама тешких повреда). На прегледима је откривен и случај активне туберкулозе, а кандидат је истог дана и хоспитализован. Психолошке захтјеве није задовољило укупно 16,3 % кандидата, а њих 11,0% је било неспособно само по овом основу. Највећи проценат кандидата неспособних по основу психолошких тестирања било је у групи за пријем на ПА за СЈП. По основу функције вида укупно 8,2% кандидата није задовољило критеријуме за пријем, а неспособних само по овом основу је било 5,5%. По основу функције слуха укупно 1,8% кандидата није задовољило критеријуме за пријем, а неспособних само по овом основу је било 1,1%. По основу интернистичких обољења, од укупног броја кандидата, 6,9% је било неспособно за пријем, а њих 2,8% је само по овом основу цијењено неспособним. Највећи број кандидата, њих 23,7% или скоро сваки четврти, не само да није задовољио захтјеве тестирања моторичких способности, већ је једино по овом основу био неспособан за пријем (23,3%). У групи кандидата оцијењених неспособним само по једном основу, учешће провере моторичких способности је веће не само од свих других појединачних основа, већ и од свих осталих основа заједно (23,3 : 22,0%). Захтјеве по основу тестирања моторичких способности није задовољило само 4,3% кандидата за пријем на школовање на ВШУП, за разлику од 26,6% кандидата за пријем на ПА за СЈП и 29,7% кандидата за пријем на ПА. Будући да су резултати тестирања моторичког статуса саставни дио здравствених прегледа кандидата за пријем на школовање, они значајно утичу на коначне резултате љекарских прегледа кандидата, што се види из чињенице да је проценат кандидата оцијењених неспособним на љекарском прегледу више него двоструко мањи код кандидата из групе за пријем на ВШУП у односу на кандидате за пријем на ПА и кандидате за пријем на ПА за СЈП.

Закључак: Претходни прегледи кандидата за пријем на школовање у МУП-у РС су неопходан вид превенције за откривање фактора ризика оболијевања и повреда, а тиме и ефикаснијег и безбједнијег обављања послова. Процент кандидата оцијењених неспособним за пријем на школовање за полицијске послове није неочекиван, с обзиром на чињеницу да они морају задовољавати критеријуме Правилника<sup>2</sup> који је прилагођен високим професионалним захтјевима и ризицима којима су припадници МУП-а на полицијским пословима свакодневно изложени.

---

2 Правилник о јединственим здравственим условима запослених и кандидата за пријем на рад и образовање за рад у МУП-у Републике Српске (Сл. гласник РС, бр: 53/04).

## **УВОД**

Оцјена здравствене способности кандидата за пријем на школовање или рад на радна мјеста са повећаним ризиком увијек је захтјевна и деликатна, те је потребно стално преиспитивање постојећих критеријума. Претходни љекарски прегледи су једна од превентивних мјера, а врше се ради оцјењивања здравственог стања кандидата за пријем на школовање или рад. Спровођење превентивних мјера на свим нивоима рада с циљем спречавања повређивања или оштећења здравља је не само неопходно, већ је и законска обавеза послодавца, а обављање претходних љекарских прегледа је значајно у превенцији настанка обољења, повреда, боловања и инвалидности радника, а тиме и ефикаснијег и безбједнијег обављања послова. (1)

Циљ рада јесте да укаже на неке резултате оцјене здравствене способности кандидата за пријем на школовање за радна мјеста са повећаним ризиком у МУП-у РС.

## **МЕТОД РАДА**

Из документације Јединице за здравствену превентиву радника МУП-а РС узети су подаци о 849 кандидата (испитаника) за пријем на школовање за рад на радним мјестима са повећаним ризиком. Испитиване су три групе кандидата за пријем у: Високу школу унутрашњих послова (ВШУП), Полицијску академију за Специјалну јединицу полиције (ПА за СЈП) и Полицијску академију (ПА). Прегледи су обављени у периоду од 13. 6. 2011. до 1. 11. 2011. године. Будући да успјешно и безбједно обављање послова припадника МУП-а нужно изискује и адекватан профил извршилаца (2), то су прегледи извршени у складу са Правилником о јединственим здравственим условима запослених и кандидата за пријем на рад и образовање за рад у МУП-У РС (3). Подаци су приказани по резултатима оцјене здравствене способности кандидата и по групама захтјева по основу којих су цијењени неспособним за пријем на школовање у МУП РС, представљени су табеларно, израчунате су пропорције, те урађена анализа резултата љекарских прегледа.

## **РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА**

Од укупно 849 испитаника, њих 184 (или 21,7%) су били кандидати за пријем на школовање на ВШУП, 526 (или 61,9%) на Полицијску академију, а 139 (или 16,4%) за пријем на школовање за послове у

Специјалној јединици полиције. (Табела бр.1)

КАНДИДАТИ ЗА ПРИЈЕМ НА ШКОЛОВАЊЕ У МУП РС У 2011. ГОДИНИ

Табела бр. 1

КАНДИДАТИ ЗА ПРИЈЕМ НА ШКОЛОВАЊЕ У МУП РС	На ВШУП	На Полицијску академију	На Полицијску академију за СЈП	УКУП- НО
Број	184	526	139	849
%	21,7	61,9	16,4	100,0

СТРУКТУРА КАНДИДАТА ЗА ПРИЈЕМ НА ШКОЛОВАЊЕ У МУП РС У 2011.  
ГОДИНИ ПО ОЦЈЕНИ ЗДРАВСТВЕНЕ СПОСОБНОСТИ

Табела бр. 2

КАНДИДА- ТИ ЗА ПРИЈЕМ НА ШКОЛОВА- ЊЕ У МУП РС	На ВШУП		На Полицијску академију		На Полицијску академију за СЈП		УКУПНО	
	Број	%	Број	%	Број	%	Број	%
СПОСОБНИ	128	69,6	198	37,6	53	38,1	379	44,7
НЕСПО- СОБНИ	51	27,7	314	59,7	81	58,3	446	52,5
ПРИВРЕ- МЕНО НЕСПО- СОБНИ	5	2,7	14	2,7	5	3,6	24	2,8
УКУПНО	184	100,0	526	100,0	139	100,0	849	100,0

### *Резултати здравствених прегледа кандидата за пријем на школовање у ...*

Способним за школовање је оцијењено укупно 379 или 44,7% испитаника тј. кандидата за пријем на школовање у МУП РС у 2011. години. Оцијењено способним од укупног броја кандидата за пријем на школовање на ВШУП је било 128 или 69,6% кандидата, за пријем на школовање на ПА њих 198 или 37,6%, а за пријем на школовање на ПА за СЈП 53 или 38,1% кандидат.

За укупно 24 (или 2,8 %) испитаника тј. кандидата за пријем на школовање у МУП РС у 2011. години није дата коначна оцјена здравствене способности, јер се нису јавили на контролни преглед након завршетка лијечења акутног обољења или обављених додатних дијагностичких претрага.

Неспособним за школовање је оцијењено укупно 446 или 52,5% испитаника, тј. кандидата за пријем на школовање у МУП РС у 2011, и у даљим анализама ћемо посматрати само ову групу кандидата. Оцијењен неспособним од укупног броја кандидата за пријем на школовање на ВШУП је био 51 или 27,7% кандидата, за пријем на школовање на ПА њих 314 или 59,7%, а за пријем на школовање на ПА за СЈП 81 или 58,3% кандидата. (Табела бр. 2)

### СТРУКТУРА КАНДИДАТА ЗА ПРИЈЕМ НА ШКОЛОВАЊЕ У МУП РС У 2011. ГОДИНИ ПО БРОЈУ ОСНОВА ЗБОГ КОЈИХ СУ ОЦИЈЕЊЕНИ НЕСПОСОБНИМ

Табела бр. 3

КАНДИДАТИ ЗА ПРИЈЕМ НА ШКОЛОВАЊЕ У МУП РС	На ВШУП		На Полицијску академију		На Полицијску академију за СЈП		УКУПНО	
	Број	%	Број	%	Број	%	Број	%
УКУПНО	51	100,0	314	100,0	81	100,0	446	100,0

од тога по	једном основу	43	84,3	276	87,9	66	81,5	385	86,3
	два основа	7	13,7	35	11,1	11	13,6	53	11,9
	три основа	1	2,0	3	1,0	3	3,7	7	1,6
	четири основа	-	-	—	—	1	1,2	1	0,2

Од укупног броја кандидата који нису задовољили Правилник за школовање у МУП-у РС у 2011. години, скоро сваки седми или 13,7% је било неспособно по више основа, од чега 11,9 % по два, 1,6% по три основа, а један кандидат је био неспособан по четири основа, и то без тестирања моторичких способности на које није ни упућен. Напомињемо да кандидате који нису обавили тестирање моторичких способности, било да нису упућени или да су одустали, нисмо узимали у обзир за оцјену неспособности и по том основу. (Табела бр. 3)

**ПРИКАЗ УЧЕШЋА ГРУПА ПСИХОФИЗИЧКИХ ЗАХТЈЕВА ПО ОСНОВУ  
КОЈИХ СУ КАНДИДАТИ ЗА ПРИЈЕМ НА ШКОЛОВАЊЕ У МУП РС У 2011.  
ГОДИНИ ОЦИЈЕЊЕНИ НЕСПОСОБНИМ**

Табела бр. 4

ГРУПЕ ПСИХО- ФИЗИЧКИХ ЗАХТЈЕВА	% кандидата оцијењених неспособним по неком од захтјева у односу на укупан број оцијењених кандидата (од тога, подаци у загради се односе на кандидате који су оцијењени неспособним једино по том захтјеву)			
	ВШУП (184 канди- дата)	Полицијска академија (526 кандидата)	Полицијска академија за СЈП (139 кандидата)	УКУПНО (849 кандидата)
Моторичке способно- сти*	4,3 (4,3)	29,7 (29,3)	26,6 (25,9)	23,7 (23,3)



*Резултати здравствених прегледа кандидата за пријем на школовање у ...*

Психолошки критеријуми	13,6 (10,9)	15,6 (10,3)	22,3 (13,7)	16,3 (11,0)
Функције вида	8,2 (6,0)	8,9 (6,3)	5,8 (2,1)	8,2 (5,5)
Психијатријски налаз	0,5 (-)	2,5 (0,4)	2,1 (-)	2,0 (0,2)
По основу интернистичких обољења	5,4 (1,6)	5,9 (3,2)	8,6 (3,6)	6,9 (2,8)
Функција слуха	0,5 (0,5)	2,1 (1,1)	2,1 (1,4)	1,8 (1,1)
По свим осталим основама	0,5 (0,5)	2,9 (1,9)	5,0 (1,7)	2,7 (1,4)

\*само кандидати за које смо добили резултате да су приступили и да не задовољавају тест провјере моторичких способности

УПОРЕДНИ ПРИКАЗ УЧЕШЋА ТЕСТИРАЊА МОТОРИЧКИХ СПОСОБНОСТИ И СВИХ ОСТАЛИХ ГРУПА ПСИХОФИЗИЧКИХ ЗАХТЈЕВА ПО ОСНОВУ КОЈИХ СУ КАНДИДАТИ ЗА ПРИЈЕМ НА ШКОЛОВАЊЕ У МУП РС У 2011. ГОДИНИ ОЦИЈЕЊЕНИ НЕСПОСОБНИМ

Табела бр. 4а

ГРУПЕ ПСИХО-ФИЗИЧКИХ ЗАХТЈЕВА	% кандидата оцијењених неспособним по неком од захтјева у односу на укупан број оцијењених кандидата (од тога се подаци у загради односе на кандидате који су оцијењени неспособним једино по том захтјеву)			
	ВШУП (184 кандидата)	Полицијска академија (526 кандидата)	Полицијска академија за СЈП (139 кандидата)	УКУПНО (849 кандидата)
Моторичке способности*	4,3 (4,3)	29,7 (29,3)	26,6 (25,9)	23,7 (23,3)
По свим осталим основама	28,8 (19,5)	37,8 (23,2)	46,0 (21,6)	37,2 (22,0)

\*само кандидати за које смо добили резултате да су приступили и да не задовољавају тест провјере моторичких способности

ПРЕГЛЕД РЕЗУЛТАТА ТЕСТИРАЊА МОТОРИЧКИХ СПОСОБНОСТИ  
КАНДИДАТА ЗА ПРИЈЕМ НА НА ШКОЛОВАЊЕ У МУП РС У 2011. ГОДИНИ

Табела бр. 5

Кандидати за пријем на школовање у МУП РС	Тестирања моторичких способности				
	Оцијењени способним	Оцијењени* неспособним	Одустали од тестирања	Нису упућени по основу здрав. контраиндикација	УКУПНО
ВШУП (184)	73,4	4,3	15,8	6,5	100,0
ПА (526)	39,0	29,7	16,3	15,0	100,0
ПА за СЈП (139)	38,1	26,6	24,5	10,8	100,0
УКУПНО (849)	46,3	23,7	17,6	12,4	100,0

\*само кандидати за које смо добили резултате да су приступили и да не задовољавају тест провјере моторичких способности

Из табеле број 4 видимо појединачно учешће група психофизичких захтјева по основу којих кандидати нису задовољили услове за пријем, као и њихов проценат у односу како на укупан број кандидата за пријем на школовање у МУП-у РС у 2011. години тако и у односу на број кандидата за пријем на ВШС, ПА и ПА за СЈП. Напомињемо да су сви кандидати цијењени по истим критеријумима, изузев кандидата за пријем у Специјалну јединицу полиције по основу функције слуха (који су били строжи) и кандидата за пријем на ПА по основу психолошког тестирања (који су за њих били блажи), док су критеријуми тестирања моторичких способности били различити за сваку групу испитаника а најблажи за кандидате за пријем на ВШУП.

Психолошке захтјеве за пријем у 2011. години није задовољило укупно 16,3 % или више него сваки шести кандидат за пријем, а сваки девети кандидат или њих 11,0% је био неспособан само по основу психолошких захтјева. Највећи проценат кандидата неспособних по основу психолошких тестирања био је у групи за пријем у Специјалну јединицу полиције.

По основу функције вида, 8,2 % кандидата у 2011. години није задовољило критеријуме за пријем, а постотак кандидата неспособних само по основу функције вида од укупног броја кандидата је био 5,5%. Процент учешћа поремећаја функција органа вида код испитаника на првом љекарском прегледу за школовање за послове са високим захтјевима у погледу ових функција, с обзиром на врсту послова који се обављају у МУП-у, у складу је са подацима за општу популацију (4), што значи да је показатељ стања функције вида наших испитаника реалан, те је потребно и даље задржати исте критеријуме у Правилнику за оцјењивање способности за пријем на школовање на ПА, ПА за СЈП и ВШУП-а.

По основу функције слуха, 1,8% кандидата у 2011. години није задовољило критеријуме за пријем, а учешће кандидата неспособних само по овом основу у укупном броју кандидата је било 1,1%.

По основу интернистичких обољења, од укупног броја кандидата 6,9% је било неспособно за пријем, а њих 2,8% је само по овом основу оцијењено неспособним. Ове године су се јављали на преглед и кандидати који су били лијечени од тежих обољења (штитњаче, тумора, психозе) као и кандидати који су имали посљедице тешких вишеструких повреда.

Из табела број 4, 4а и 5 видимо резултате тестирања моторичких способности. Највећи број кандидата за пријем на школовање у МУП-у РС у 2011. години, њих 23,7% или скоро сваки четврти, не само да није задовољило захтјеве тестирања моторичких способности, већ је једино по овом основу било неспособно за пријем (23,3%). (Табела бр. 4) Напомињемо да по овом основу немамо комплетне податке, јер немамо резултате за све кандидате. Наиме, осим кандидата који из здравствених разлога (њих 12,4%) нису упућени на тестирање, 17,6% кандидата је одустало од тестирања моторичких способности. Будући да од укупног броја кандидата скоро сваки трећи (укупно 30,1%) није био тестиран по основу моторичких способности, не знамо ни колико би их по овом основу задовољило захтјеве за пријем на школовање. (Табела бр. 5)

У групи кандидата оцијењених неспособним само по једном основу, учешће провјере моторичких способности је веће не само од свих других појединачних основа, већ и од свих осталих основа заједно (23,3 : 22,0%). (Табела бр. 4а).

Захтјеве по основу тестирања моторичких способности није задовољило само 4,3% кандидата за пријем на школовање на ВШУП, за разлику од 26,6% кандидата за пријем на ПА за СЈП и 29,7% кандидата за пријем на ПА. Пошто су резултати тестирања моторичког статуса саставни дио здравствених прегледа кандидата за пријем на школовање,

### *Резултати здравствених прегледа кандидата за пријем на школовање у ...*

он значајно утичу на коначне резултате љекарских прегледа кандидата, што се види из чињенице да је проценат кандидата оцијењених неспособним на љекарском прегледу више него двоструко мањи код кандидата из групе за пријем на ВШУП (27,7%) у односу на кандидате за пријем на ПА (59,7%) и кандидате за пријем на ПА за СЈП (58,3%). (Табеле бр. 2 и 4)

## **ЗАКЉУЧЦИ**

С обзиром на то да обављање полицијских послова нужно изискује адекватан профил извршиоца, након резимирања резултата извршених претходних љекарских прегледа кандидата за пријем на школовање у МУП РС мора се констатовати су они неопходан вид превенције за откривање фактора ризика оболијевања и повреда, а тиме и ефикаснијег и безбједнијег обављања послова. Процент кандидата оцијењених неспособним за пријем на школовање за полицијске послове није неочекиван, ако се има у виду чињеница да кандидати морају задовољавати критеријуме Правилника о јединственим здравственим условима запослених и кандидата за пријем на рад и образовање за рад у Министарству унутрашњих послова Републике Српске, који је прилагођен високим професионалним захтјевима и ризицима којима су радници на полицијским пословима свакодневно изложени.

## **ЛИТЕРАТУРА**

- [1] Закон о заштити на раду. „Сл. гласник Републике Српске“, бр. 01/08.
- [2] Јовановић, Б.; Такач-Костић, М. Служба унутрашњих послова. У: Видаковић, А.: Медицина рада I. Београд: КЦС Институт за медицину рада и радиолошку заштиту „Др Драгомир Карајовић“, 1996: 466–68.
- [3] Правилник о јединственим здравственим условима запослених и кандидата за пријем на рад и образовање за рад у Министарству унутрашњих послова Републике Српске. „Сл. гласник Републике Српске“, бр. 53/04.
- [4] Трнинић-Ђаковић, С.; Којовић, Ј.; Војчић, М.; Прерадовић, Љ. Функција вида на претходном љекарском прегледу код кандидата за послове са посебним условима рада, Могућности и ограничења интеграција земаља Подунавља, Шеста сесија, Бања Лука, 2003: 125–136.

**HE RESULTS OF MEDICAL EXAMINATION OF THE CANDIDATES TO  
ENROL THE STUDIES IN THE RS MoI IN 2011**

**Snežana Trninić-Đaković**

**Abstract:** The assessment of medical capabilities of the candidates to enrol the studies or work at the working positions of high risk is always demanding and delicate, so it is necessary to re-examine the existing criteria.

**Key words:** previous medical examination for the police work, prevention of disease and injuries, efficient and safe work