

ISSN 1840-0698

УДК: 351.74

Година XVI



ЧАСОПИС  
МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА  
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

1-2/20

БЕЗБЈЕДНОСТ - ПОЛИЦИЈА - ГРАЂАНИ

# БЕЗБЈЕДНОСТ ПОЛИЦИЈА ГРАЂАНИ



E-mail: [mup@mup.vladars.net](mailto:mup@mup.vladars.net)

1-2/20

БЕЗБЈЕДНОСТ  
ПОЛИЦИЈА  
ГРАЂАНИ

**Бања Лука**  
**Година XVI**  
**Број 1-2/20**

*Министарство унутрашњих послова  
Републике Српске*

## УРЕДНИШТВО

**Издавач:** Министарство унутрашњих послова Републике Српске

**За издавача:** министар унутрашњих послова

**Главни и одговорни уредник:** др Миле Шикман

**Редакциони одбор:** др Бранка Савић, члан  
др Душко Вејновић, члан  
др Предраг Ђеранић, члан  
др Стево Иветић, члан  
др Горан Амићић, члан  
др Желимир Шкрбић, члан  
PhD Marek Fałdowski, члан  
др Оливер Бачановић, члан  
др Саша Мијалковић, члан  
др Божидар Оташевић, члан  
др Зоран Ђурђевић, члан  
др Михајло Манић, члан

**Секретаријат:** Адријана Митрић  
Јелена Шкрбић

**Технички уредник:** Драгиша Благић

**Лектор:** Јелена Шкрбић

**Адреса уредништва:** Булевар Живојина Мишића 10А  
Бања Лука  
Телефон: 051/333-666  
Телефакс: 051/333-699  
имејл: casopis.bpg@education.muprs.org; casopisvsup@gmail.com

**Тираж:** 300 примјерака

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

**ISSN: 1840-0698**

**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“ Бања Лука, уписан је у Регистар јавних гласила под редним бројем 487.

У складу са одредбама Правилника о публикувању научних публикација, часопис „Безбједност–Полиција–Грађани“ налази се у трећој категорији научних часописа у Републици Српској.

## САДРЖАЈ

### НАУЧНИ РАДОВИ

**ИСПИТИВАЊЕ СТАВОВА ГРАЂАНА О МОГУЋНОСТИМА УПОТРЕБЕ  
ХЕМИЈСКОГ ОРУЖЈА У ТЕРОРИСТИЧКЕ СВРХЕ: СТУДИЈА СЛУЧАЈА  
БЕОГРАД**

*Доц. др Владимир М. Цветковић  
Мирко Млинар, МА*

3

**ЈЕЗИЧКИ АСПЕКТИ САВРЕМЕНОГ ТЕРОРИЗМА**

*Др Јелена Војиновић-Костић*

19

**МЕНАЏМЕНТ У СПОРТУ И БЕЗБЕДНОСТ**

*Доц. др Станимир Ђукић  
Др Стево Иветић*

31

**КАЗНЕНА ОДГОВОРНОСТ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

*Др Иван Д. Милић*

55

### СТРУЧНИ РАДОВИ

**СТРАТЕШКИ, ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРИСТУП ХРВАТСКЕ У  
БОРБИ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА**

*Мр Предраг Поповић  
Горан Гуска, ма*

73

**ПОЛИЦИЈА И ГРАЂАНИ – МЕЂУСОБНО ПОВЈЕРЕЊЕ**

*Денис Пијетловић, МА*

83

**ЕВРОПСКИ БЕЗБЈЕДНОСНИ ОКВИР И ЗАШТИТА КРИТИЧНЕ  
ИНФРАСТРУКТУРЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**

*Милица Сикимић  
Даница Гњатовић*

95

**СТРУКТУРАЛНО-ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА ПОЛИЦИЈСКОГ СИСТЕМА  
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ СА ОСВРТОМ НА ПОЛИЦИЈСКЕ СИСТЕМЕ ЗЕМАЉА  
ОКРУЖЕЊА**

*Мсп Петар Ђукић*

**113**

**ОДНОС ТЕРОРИЗМА И ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛИТЕТА**

*Душко Башкало*

**143**

**УПУТСТВО АУТОРИМА, *Безбједност, полиција, грађани***

**159**

## **Поштовани читаоци,**

Пред Вама је часопис „Безбједност – полиција – грађани“, а овај пут, усљед пандемије вируса COVID 19, нови број објављујемо као двоброј 1-2/2020. Двоброј садржи девет радова који обрађују актуелне теме из области криминалистике, криминологије, права и безбједности. Сви радови су оцијењени од стране два анонимна рецензента и задовољавају постављене критеријуме науке и струке, али и техничког уређења и стандардизованог стила писања и цитирања, тј. правила АПА стандарда. Узимајући у обзир карактер радова, у овом броју објављујемо четири прегледна и пет стручних радова.

Први чланак аутора доц. др Владимира Цветковића и Мирка Млинара, МА под називом „Испитивање ставова грађана о могућностима употребе хемијског оружја у терористичке сврхе: студија случаја Београд“ представља истраживање које је спроведено на узорку од 115 испитаника са подручја града Београда коришћењем простог случајног узорка. Добијени резултати истраживања показују да висок проценат грађана познаје негативне посљедице хемијског оружја.

Рад „Језички аспекти савременог тероризма“ аутора др Јелене Војиновић-Костић говори о тероризму као једном од важних безбједносних проблема са којим се сусреће и бори савремени свијет. Специфичност језика којим се служе терористи је предмет интересовања лингвистике те се у овом раду аутор осврнуо на карактеристике језика којим се служе терористи данас и начине на који се прилагођава промјенама ситуације изазване спољним факторима.

Доц. др Станислав Ђукић написао је чланак под називом „Менаџмент у спорту и безбедност“ у којем се разматрају и облици угрожавања унутрашње безбедности у спорту, са анализом нарушавања јавног реда и мира, посебно на спортским приредбама, као облика угрожавања унутрашње безбедности. Такође, разматрани су најважнији аспекти законског оквира у погледу спречавања насиља и недоличног понашања на спортским приредбама и безбедност државе и друштва.

Др Иван Д. Милић написао је рад под насловом „Казнена одговорност у области јавних набавки“, а предмет пажње аутора је управо кривично и прекршајно кажњавање из области јавних набавки. Аутори мр Предраг Поповић и Горан Гуска, МА у раду „Стратешки, правни и институционални приступ Хрватске у борби против тероризма“ приказују на који начин и којим расположивим капацитетима Хрватска може дјеловати у погледу борбе против тероризма. Детаљном анализом и сагледавањем постојећих ресурса, а ту се прије свега мисли на стратешке документе, законску регулативу и институције које су укључене у борбу против тероризма јасно се види да Хрватска у том контексту располаже значајним капацитетима.

Денис Пијетловић, МА у свом раду „Полиција и грађани – међусобно повјерење“ сматра да би се овом односу требало посветити више пажње

него што се посвећује тренутно. Аутор наводи да односе полиције и грађана одувјек прати одређен степен неповјерења, а код једног дијела грађана и одбојност, зато што је полиција специфичан државни орган који примјењује физичку принуду и има законски апарат којим се ограничавају права и слободе грађана.

Циљ рада Милице Сикимић и Данице Гњатовић је да се сагледа еволуција планова и програма заштите (европских) критичних инфраструктура пратећи смјернице и захтјеве који су упућени земљама чланицама ЕУ, као и имплементација европског безбједносног оквира у нашој земљи. У првом дијелу рада анализиран је развој заштите критичне инфраструктуре на нивоу Уније, док је у наставку извршена компаративна анализа одредби националног законодавства и специфичних захтјева Директиве 2008/114/ЕК које се односе на дефинисање, секторску подјелу и управљање критичном инфраструктуром.

Мср Петар Ђукић у раду „Структурално-функционална анализа полицијског система Републике Српске са освртом на полицијске системе земаља окружења“ израдио је кратке структурално-функционалне анализе полицијског система Републике Српске, уз компаративни осврт на полицијске системе неких земаља окружења – Републике Србије, Републике Хрватске и Црне Горе. Аутор сматра да до сада, на нашим просторима, питањима организације и послова полиције није системски приступано те да су истраживања из ове области доста оптерећена неким традиционалним и превазиђеним парадигмама те да би овакво исраживање омогућило сагледавање неких основних системских карактеристика полицијских система, чиме би била изграђена једна солидна основа за даља, далеко шира, квалитативна истраживања.

Посљедњи рад у часопису аутора Душка Башкала под називом „Однос тероризма и организованог криминалитета“ говори о низу пријетњи које угрожавају како индивидуалну, националну тако и глобалну безбједност те наглашава да се данас у центру пажње, са научне и са стручне стране, налазе тероризам и организовани криминалитет. Аутор сматра да, поред тога што тероризам и организовани криминалитет имају различите мотиве и циљеве, њихове методе и начини дјеловања данас све више постају истовјетни, а сарадња припадника терористичких организација и организованих криминалних група на све већем нивоу.

Овим путем се захваљујемо свим ауторима на чланцима, као и рецензентима који су својим сугестијама допринијели унапређењу радова. Такође, позивамо све заинтересоване да нам шаљу радове за објављивање у нашем часопису.

**У Бањој Луци, децембар 2020. године**

**Главни и одговорни уредник  
проф. др Миле Шикман**

# НАУЧНИ РАДОВИ





Научни рад  
УДК 623.458:[623.459:623.454.8  
DOI 10.7251/BPGBL2001003C

Рад за примљен: 3. 11. 2020. године  
Рад прихваћен: 25. 11. 2020. године

## ИСПИТИВАЊЕ СТАВОВА ГРАЂАНА О МОГУЋНОСТИМА УПОТРЕБЕ ХЕМИЈСКОГ ОРУЖЈА У ТЕРОРИСТИЧКЕ СВРХЕ: СТУДИЈА СЛУЧАЈА БЕОГРАД

Доц. др Владимир М. Цветковић\*  
Мирко Млинар, МА\*\*

**Апстракт:** Полазећи од озбиљности последица катастрофа изазваних терористичким нападима, спроведено је квантитативно истраживање са циљем научне дескрипције ставова грађана о значајним питањима о могућностима злоупотребе хемијског оружја у терористичке сврхе. Истраживање је спроведено на узорку од 115 испитаника са подручја града Београда коришћењем простог случајног узорка. Добијени резултати истраживања показују да висок проценат грађана познаје негативне последице хемијског оружја. Такође, утврђено је да грађани различито процењују вероватноћу да ће се терористички напад хемијским оружјем догодити у Републици Србији. Поред тога, приметно је и да јавност у Србији не доживљава хемијски тероризам као претњу, као и потпуно неповерење грађана у припремљеност државних и недржавних институција у Републици Србији да одговоре на катастрофе изазване терористичким нападима употребом хемијског оружја. Непостојање емпиријске базе о могућностима злоупотребе таквог оружја у терористичке сврхе недвосмислено сведочи о научном доприносу спроведеног истраживања. С друге

\* Факултет безбедности, Универзитет у Београду, имејл: vladimirkra@gmail.com

\*\* Министарство унутрашњих послова, Сектор за варедне ситуације РС,  
имејл: mirkomlinar79@gmail.com

стране, друштвени значај истраживања се огледа у стварању претпоставки за интегрисано унапређење нивоа безбедности грађана РС. Потребно је наставити са континуираним спровођењем истраживања како би се демистификовала многобројна истраживачка питања из области управљања ризицима од терористичких напада.

**Кључне речи:** катастрофе, ставови, терористички напади, хемијско оружје, управљање ризицима.

## УВОД

Употреба хемијских агенаса у терористичке сврхе, представља стварну претњу и у јавности се све више говори о могућим катастрофама изазваним употребом таквог оружја (Цветковић, 2013). За разлику од конвенционалног оружја, хемијско оружје поседује јединствене карактеристике које га чине веома атрактивним за употребу у терористичке сврхе. Догађаји широм света указали су на све већу могућност и реалност терористичких напада изведених употребом хемијског оружја (Цветковић, 2013). Могућност спровођења терористичких напада употребом хемијског оружја и осталих опасних материја, расте, а чини се да се и мотивација терориста за извођење таквих напада све више повећава. Због ових разлога, вероватноћу употребе хемијског оружја у терористичке сврхе, већ треба посматрати као знатну и растућу (Цветковић, 2013). Широко је распрострањено уверење да се интерес терориста за употребу хемијског оружја повећава, делом као резултат објављених доказа о терористичком интересу и способностима. Ово је озбиљна садашња забринутост која заслужује испитивање у ширем контексту. Иако може имати моћан психолошки утицај, употреба хемијских агенаса од стране терориста у прошлости била је ретка и није изазивала велики број жртава, нарочито у поређењу са другим оружјем. Међутим, с обзиром да су терористички напади намерно дизајнирани да изненаде, анализа трендова употребе хемијског оружја никада неће омогућити савршено предвиђање, нарочито у савременој међународној клими, што значи да могућност од све шире употребе овог оружја у терористичке сврхе заиста и постоји (Xuesong, & Карису, 2019). Примена хемијских средстава у тероризму данас је реално могућа опасност која би за циљ имала остварење различитих интереса, од политичких, преко националистичких, етничких, социјалних, па све до државних интереса (Unal & Aghlani, 2016).

Употреба хемијског оружја од стране терористичких група може проузроковати озбиљне катастрофе које ће захтевати реализацију великог броја мера и активности на стратешком, оперативном и

тактичком нивоу. У циљу унапређења процеса управљања ризицима од таквих догађаја, потребно је унапредити ниво припремљености развијањем одговарајућих планова, процедура и обезбеђивањем неопходних материјално-техничких средстава за ефикасно реаговање. Јавна перцепција овог оружја изузетно је важна, посебно ако се узме у обзир постојећа динамична промена природе тероризма. Зато, разумевање ставова јавности и информисање јавности о опасном оружју кључни су делови управљања у овој области.

## ПРЕГЛЕД ЛИТЕРАТУРЕ

У страниој литератури, пре свега, али и домаћој, постоје различите публикације у којима се истражују различите могућности злоупотреба хемијског оружја од стране терориста, као и перцепција јавности о таквим питањима. У једном од истраживања утврђено је да је знање испитаника о хемијском тероризму на ниском нивоу са мање од једне четвртине тачних одговора на питања о тероризму. Поред тога, мање од 23% испитаника изјавило је да су сигурни да ће пружити адекватну здравствену заштиту у хипотетичкој ситуацији хемијског тероризма (Rose & Larrimore, 2002). Група аутора спровела је истраживање са циљем проучавања психосоцијалних предиктора страха од тероризма и спремности становника Њујорка на одговор на тероризам, након чувеног напада на Светски трговински центар. У складу са резултатима истраживања, 44,9% испитаника било је забринуто за будуће нападе, а 16,9% испитаника оценило је ниво страха оценом 10 на аналогној скали од 10 тачака. Штавише, 14,8% испитаника навело је да су направили некакве планове за будући напад. Поред тога, иако је 42,6% испитаника показало да ће вероватно чекати инструкције за евакуацију након хемијског, биолошког или нуклеарног напада, 34,4% је пријавило да ће се самостално одмах евакуисати. Наведено је и да су међу онима који су били изложени сталним претњамна од тероризма, страх од тероризма и спремност били повезани са социоекономским факторима, статусом менталног здравља, нивоима изложености тероризму и изложености стресним животним догађајима (Boscarino et al., 2006).

Такође, истраживања показују да се опасност од хемијског тероризма повећала, те да је потребно едуковати грађане како да се понашају током хемијског инцидента. Такође, истичу да би едукација грађана требало да смањи број „забринутих“ пацијената у болницама, да смањи секундарну контаминацију и повећа усклађеност са упутствима хитних служби (Hildebrand, & Bleetm, 2007). У једном од истраживања, утврђено је да и су испитаници седам месеци након бомбашких напада у Лондону

осећали знатан стрес. Опажена претња се смањила, али је и даље остала значајна (43%). Уз то, као претње истицале су се и смањење путовања (19%), повећање страха међу људима итд (Rubin et al., 2007). Гур Надин и Бенџамин Кол (Gurr, Nadine и Benjamin Cole) истичу да је терористичка опасност од употребе опасног оружја стварна, али да је мишљење јавности у САД-а о овоме често превише сензационализовано у односу на мишљење јавности у другим земљама, где се о овоме мало расправља. Аутори истичу да ће вероватно само мали број група наставити са развојем и набавком опасног оружја, због техничких потешкоћа и мотивације (Gurr & Cole, 2005). У свом истраживању, Лугар је на узорку од 85 људи испитивао колики је перципирани ризик од употребе оружја за масовно унуштавање у наредних 5, 10 и 20 година (Lugar, 2005). Када је у питању хемијско оружје, аутор је дошао до закључка да испитаници сматрају да ће у наредним годинама вероватноћа употребе овог оружја у терористичке сврхе износити 30%. За 10 година, а у складу са одговорима испитаника, половина испитаника сматра да ће се овакав сценарио 100% догодити, док друга половина сматра да је вероватноћа избијања оваквог терористичког акта једнака нули. Цветковић и сарадници спровели су истраживање у Србији са циљем утврђивања перципираног ризика од терористичког напада, као и степена индивидуалне, колективне и спремности јавних ауторитета у Београду на такве нападе, имајући у виду дугу историју терористичких претњи у Србији. Резултати су показали и да постоје главне разлике у перцепцији ризика од терористичких претњи и да такве разлике треба да искористе агенције за управљање ванредним ситуацијама да повећају степен припремљености кроз промоцију промене понашања и побољшања доношења одлука и управљања ризицима (Cvetković et al., 2018).

## **МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА**

Предмет истраживања представља испитивање природе и начина перцепције терористичких претњи од употребе хемијског оружја од стране јавности и са тим у вези, импликација на процес управљања ризицима. У складу са предметом постављен је циљ истраживања, а то је научна анализа ставова и перцепције јавности о могућностима злоупотребе хемијског оружја у терористичке сврхе. Циљ истраживања је првенствено дескриптивни, односно указивање на мишљење, опажање (перцепцију) јавности о терористичким претњама употребе хемијског оружја и, са тим у вези, о процесу управљања ризицима у терористичким ванредним ситуацијама у Републици Србији, али и експликативни – утврђивање начина на који пол, старост, образовање, занимање и сл.

утичу на знања и информисање јавности о појму, карактеристикама, могућностима настанка, одговора и заштите од ванредних ситуација насталих употребом хемијског оружја у терористичке сврхе.

### **Узорак**

Истраживањем је обухваћен узорак од 115 насумично изабраних испитаника на централном градском тргу у Београду. Од укупног броја испитаника, 55 су мушкарци (47,85%), а 60 жене (52,17%). Највише је испитаника узраста од 19 до 34 година (40%), а потом од 35 до 54 године (36,52%). Испитаници су различитог степена образовања, а највише је испитаника са средњом стручном спремом (трогодишњом или четворогодишњом) и то 48,70%. Највише је ожењених/удатих испитаника, нешто више од половине (52,17%), као и запослених испитаника (65,22%). Највише испитаника има месечна примања у висини преко 60.000 динара (31,30%). Од укупног броја испитаника (115), највише је испитаника који припадају Категорији I (19-34 год) и то 46 испитаника односно 40%. Када се посматра место становања испитаника, уочава се да нису сви испитаници обухваћени узорком са подручја града Београда. Од укупног броја испитаника (115), 75 (65,22%) испитаника има место становања на територији града Београда, док 22 (19,3%) испитаника станује у неком другом граду (али су се током анкетирања затекли на територији града Београда). Од укупног броја испитаника, највише је оних са завршеном средњом школом (било трогодишњом или четворогодишњом), (табела 1).

*Табела 1. Преглед структуре узорка.*

<b>Варијабла</b>	<b>Категорија</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Пол	Мушки	55	47,85
	Женски	60	52,17
Године старости	19-34	46	40
	35-54	42	36,52
	55-77	27	23,48

Брачни статус	Није у вези	36	31,30
	У браку	60	52,17
	Разведен/а	15	13,04
	Верен/а	/	/
	Удовац/ица	4	3,48
Ниво образовања	Основно	6	5,22
	Средње	56	48,70
	Више	43	37,39
	Високо	10	8,70
Занимање	Незапослен	75	65,22
	Запослен	16	13,9
	Друго	24	20,87
Ниво прихода	До 25.000	13	11,31
	26.000 - 50.000	29	25,22
	51.000 – 75.000	39	33,91

Извор: обрада аутора.

### ***Инструмент***

За потребе истраживања осмишљен је и креиран анкетни упитник по узору на многобројна претходно спроведена истраживања. Такође, одређена питања из упитника резултат су сумирања налаза и резултата из бројне друге литературе и текстова на ову тему (нпр. питања о појму и ефектима хемијског оружја). У ту сврху, коришћен је анкетни упитник затвореног типа. На питања се одговарало заокруживањем једног броја, односно давањем оцене на скали од 1 до 5. Упитник је сачињен из два дела. Уводни део упитника чине основни социо-демографски подаци о грађанима. Други део упитника садржи питања која се односе на ставове јавности о употреби хемијског оружја у терористичке сврхе.

### *Анализа података*

У обради података примењене су методе дескриптивне статистике, а поред тога и одговарајући параметријски и непараметријски тестови, као и компаративна метода. За приказивање података коришћене су дескриптивне методе: табелирање, графичко приказивање. За анализу података коришћене су различите параметарске и непараметарске технике.

## **РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА**

Ставови и перцепција јавности о могућностима злоупотребе хемијског оружја у терористичке сврхе испитивани су постављањем различитих питања која се тичу појма хемијског оружја, оцене вероватноће догађања, оцене страха испитаника од таквог догађаја, ефеката хемијског тероризма, оцене спремности појединаца и државних и недржавних институција у Србији за одговор на нападе хемијским оружјем од стране терориста. На питање о томе шта је хемијско оружје, највећи број испитаника знао је да се хемијско оружје односи на „бојне отрове, хемикалије (сарин, сенф гас и сл.)“: чак 92 испитаника (80%). Шест испитаника (5,22%) одговорило је да се под хемијским оружјем подразумевају „бактерије, вируси, гљивице (антракс, куга, велике богиње) и сл.“, док су 3 испитаника (2,61%) истакла да се под хемијским оружјем подразумева „вода“. Следеће питање односило се на оцену вероватноће да ће се тероризам хемијским оружјем догодити на територији Републике Србије. Испитаници су на питање одговарали заокруживањем броја на скали од 1 до 5, где се број 1 односи на потпуну немогућност догађања хемијског тероризма на нашој територији – „немогуће“, а број 5 подразумева „дефинитивно“ догађање хемијског тероризма. На ово питање, у истом броју и проценту, испитаници су вероватноћу догађаја хемијског тероризма на територији Републике Србије оценили оценама 2 и 3, односно по 35 испитаника (по 30,43%). Затим, 29 испитаника (25,22%) на ово питање одговорило је заокруживањем броја 1, чиме су указали на потпуну немогућност оваквог догађаја.

На велику вероватноћу догађања хемијског тероризма указало је 11 испитаника заокруживањем броја 4 и то њих 11 (9,57%), док је само 5 испитаника (2,61%) вероватноћу злоупотребе хемијског оружја у терористичке сврхе у РС оценило као дефинитивну. Затим, такође коришћењем скале од 1 до 5, испитаници су изражавали степен слагања са тврдњом: „Плашим се да будем жртва терористичког напада хемијским оружјем“, где је број 1 – „уопште се не слажем“, а број 5 – „у потпуности



се слажем“. Од укупног броја испитаника, нешто мање од половине (њих 50, тј. 43,48%), уопште се нису сложили са наведеном тврдњом. Остали одговори су: 22 испитаника (19,13%) оценила су степен слагања са наведеном тврдњом оценом 2; 24 испитаника (20,87%) оценила су тврдњу оценом 3; оцену 4 дало је 7 испитаника (6,09%), а оцену 5: 12 испитаника (10,43%).

Испитаници су одговарали и на питање које се тиче ефеката напада хемијским оружјем. Анализом добијених резултата, установљено је да велика већина испитаника: 73 испитаника (63,48%) као одговор навело „све наведено“ (бр. 6). Остали одговори јесу: 15 испитаника (13,04%) навело је поремећај здравља као ефекат употребе хемијског оружја; 9 (7,83%) испитаника истакло је да је то губитак људских живота; паника и страх се налазе на следећем месту (8 испитаника тј. 6,96%); 4 (3,48%) испитаника навела су контаминацију као ефекат употребе хемијског оружја; такође 4 (3,48%) испитаника навела су као ефекат поремећај здравља; 2 испитаника (1,74%) навела су као ефекат материјалне, економске штете. Ниједан испитаник није истакао да ниједан од понуђених ефеката није ефекат напада хемијским оружјем, док само 4 (3,48%) испитаника нису знала одговор на ово питање (табела 2).

Табела 2. Ставови испитаника у вези са ефектима напада хемијским оружјем.

Ред. бр	Ефекти напада хемијским оружјем	Број испитаника (у %)
1	Губитак људских живота	7,83
2	Поремећај здравља	3,48
3	Контаминација	3,48
4	Паника, страх	6,96
5	Материјалне, економске штете	1,74
6	Све наведено	63,48
7	Ништа од наведеног	/
8	Не знам	3,48
	Укупно	100

Оценом од 1 до 5 (где је 1 „не уопште“, а 5 „дефинитивно бих знао/ла“) испитаници су и утврђивали колико су они сами спремни да се „носе са проблемом“, односно да правилно реагују уколико се догоди

терористички напад хемијским оружјем. Од укупног броја испитаника, највише је испитаника који су своју спремност оценили оценом 3: 45 испитаника (39,13%). Потом следе испитаници који уопште не би знали да се носе са овим проблемом (оцена 1): 22 испитаника (19,13%), па испитаници који су своју спремност оценили оценом 2: 21 испитаник (18,26%). Мање је испитаника који су своју спремност оценили оценама 4 и 5 које указују на висок степен спремности: 12 испитаника (10,43%) дало је оцену 4, а 15 (13,04%) испитаника оцену 5.

Оцена спремности односила се и на државне и недржавне институције у Републици Србији. Оценама од 1 до 5, где је 1 „не уопште“, а 5 „у потпуности су спремне“ испитаници су изражавали своје мишљење о томе колико су ове државне и недржавне структуре код нас спремне за терористички напад. Резултати су показали да највише испитаника сматра да наведене структуре уопште нису спремне за реаговање у случају терористичког напада: 44 испитаника (38,26%) оценило је спремност државе и недржавних институција оценом 1. Нешто мање испитаника, оценило је спремност ових структура оценом 3: 32 испитаника (27,83%), као и оценом 2: 29 испитаника (25,22%). Најмање испитаника оценило је спремност државних и недржавних институција за терористички напад оценама 4 и 5. Оцену 4 дало је 7 испитаника (6,09%), а само 3 испитаника (2,61%) мишљења је да су наведене структуре у потпуности спремне за терористички напад (оцена 5).

Када су у питању ставови испитаника о томе шта је хемијско оружје у односу на пол испитаника, утврђено је да не постоје статистички значајне разлике:  $\chi^2=1,09$ ;  $df=7,81$ ;  $p>0,05$ . Дакле, пол није фактор који утиче на ставове грађана о појму хемијског оружја. Такође, када је у питању пол испитаника и оцена вероватноће да ће се терористички напад хемијским оружјем догодити у РС, не постоји статистички значајна разлика:  $\chi^2=2,04$ ;  $df=9,49$ ;  $p>0,05$ . Између постојања страха испитаника од могућег терористичког напада хемијским оружјем и пола испитаника, такође нема статистички значајне разлике:  $\chi^2=7,58$ ;  $df=7,81$ ;  $p>0,05$ . Између пола испитаника и њихових ставова у вези са ефектима које има употреба хемијског оружја не постоје статистички значајне разлике:  $\chi^2=1,45$ ;  $df=7,81$ ;  $p>0,05$ . Исто је и са ставовима испитаника у вези са њиховом спремношћу ( $\chi^2=7,91$ ;  $df=9,49$ ;  $p>0,05$ ), односно спремношћу државних и недржавних институција за одговор на терористички напад хемијским оружјем ( $\chi^2=7,08$ ;  $df=9,49$ ;  $p>0,05$ ) – не постоје статистички значајне разлике. У табели 9 сумирани су резултати статистичке анализе о утицају пола на ставове испитаника о хемијском оружју и његовој употреби у терористичке сврхе.

Посматрањем узраста и ставова испитаника о појму хемијског оружја, установљено је да не постоји статистички значајна разлика:  $\chi^2=8,96$ ;  $df=12,59$ ;  $p>0,05$ . Са друге стране, између узраста и оцене

испитаника о вероватноћи јављања терористичког напада хемијским оружјем на територији РС, постоји статистички значајна разлика:  $\chi^2=21,24$ ;  $df=15,51$ ;  $p<0,05$ . Између узраста испитаника и њиховог страха од избијања терористичког напада хемијским оружјем не постоји статистички значајна разлика:  $\chi^2=14,06$ ;  $df=15,51$ ;  $p>0,05$ . Исто је и када се посматра узраст и поимање ефеката хемијског оружја – не постоје статистички значајне разлике:  $\chi^2=5,94$ ;  $df=12,59$ ;  $p>0,05$ . Између узраста испитаника и њихове оцене спремности да се „носе“ са проблемом не постоје статистички значајне разлике:  $\chi^2=8,76$ ;  $df=15,51$ ;  $p>0,05$ , а исто је и са оценом спремности државних и недржавних институција у РС за терористички напад:  $\chi^2=4,68$ ;  $df=15,51$ ;  $p>0,05$ .

Између брачног статуса испитаника и њихових ставова о томе шта је хемијско оружје, не постоје статистички значајне разлике:  $\chi^2=15,38$ ;  $df=16,92$ ;  $p>0,05$ . Са друге стране, између брачног статуса и оцене вероватноће да ће се догодити терористички напад хемијским оружјем, постоје статистички значајне разлике:  $\chi^2=23,21$ ;  $df=21,03$ ;  $p<0,05$ . Између брачног статуса и оцене страха испитаника од оваквог напада не постоје статистички значајне разлике:  $\chi^2=18,97$ ;  $df=21,03$ ;  $p>0,05$ , као и између брачног статуса и ставова испитаника о ефектима терористичког напада хемијским оружјем:  $\chi^2=7,59$ ;  $df=16,92$ ;  $p>0,05$ . Резултати статистичких тестова:  $\chi^2=7,32$ ;  $df=21,03$ ;  $p>0,05$  и  $\chi^2=15,42$ ;  $df=21,03$ ;  $p>0,05$  (који се односе на 9. и 10. питање из упитника), показују да између брачног статуса испитаника и оцене спремности њих самих, као и државних и недржавних институција за терористички напад хемијским оружјем такође не постоје статистички значајне разлике.

Како би се утврдило да ли социоекономске карактеристике утичу на ставове испитаника о хемијском оружју и тероризму, спроведени су статистички тестови базирани на утврђивању постојања односно непостојања статистички значајних разлика између социодемографских карактеристика и ставова испитаника. И овде се постојање статистички значајне разлике схвата као постојање утицаја одређених социоекономских карактеристика на ставове грађана. Испитаници имају сличне ставове о томе шта је хемијско оружје, без обзира на врсту школе коју су похађали:  $\chi^2=0,93$ ;  $df=3,84$ ;  $p>0,05$  (већина испитаника из свих образовних категорија истакла је да је се хемијско оружје најбоље може окарактерисати као „бојни отрови, хемикалије...“). Свој страх испитаници у већини оцењују оценама 2 и 3 (по 30,43%), а анализом постојања статистички значајних разлика између оцене страха и образовања, утврђено је да таквих разлика нема:  $\chi^2=0,93$ ;  $df=3,84$ ;  $p>0,05$ . Када је у питању оцена вероватноће да ће се терористички напад хемијским оружјем догодити на територији РС, такође не постоје статистички значајне разлике:  $\chi^2=4,90$ ;  $df=7,81$ ;  $p>0,05$ . Испитаници су доста сагласни и око тога који су најчешћи ефекти терористичког напада хемијским

оружјем, те ни за овај став нема статистички значајних разлика:  $\chi^2=0,93$ ;  $df=3,84$ ;  $p>0,05$ . Процене испитаника о њиховој спремности, те спремности државних и недржавних институција да изађу на крај са евентуалним терористичким нападом хемијског оружја, не разликују се превише – нема статистички значајних разлика између образовања испитаника и ових процена:  $\chi^2=0,44$ ;  $df=5,99$ ;  $p>0,05$ ;  $\chi^2=2,27$ ;  $df=5,99$ ;  $p>0,05$ . Посматрањем значајности разлика између радног статуса и става испитаника о томе шта је хемијско оружје, установљено је да не постоји статистички значајна разлика:  $\chi^2=9,34$ ;  $df=12,59$ ;  $p>0,05$ . Са друге стране, између радног статуса испитаника и њихове оцене вероватноће да ће се терористички напад хемијским оружјем догодити на територији РС постоје статистички значајне разлике:  $\chi^2=14,36$ ;  $df=12,59$ ;  $p<0,05$  (табела 3).

Табела 3. Однос између радног статуса и ставова о вероватноћи избијања терористичког напада хемијским оружјем у РС.

Категорија радног статуса	Оцена вероватноће да ће се терористички напад хемијским оружјем догодити у РС* (%)					Укупно (%)
	1	2	3	4	5	
	I запослен/а	15,65	21,74	19,13	5,22	
II незапослен/а	2,61	7,83	1,74	0,87	0,87	13,91
III друго	6,96	0,87	9,57	3,48	/	20,87
Укупно	25,22	30,43	30,43	9,57	2,61	100

Између радног статуса и оцене страха испитаника не постоје статистички значајне разлике:  $\chi^2=3,80$ ;  $df=12,59$ ;  $p>0,05$ . Слично је и са ставовима испитаника о томе који су ефекти напада хемијским оружјем – не постоје статистички значајне разлике између радног статуса и ставова у вези са ефектима:  $\chi^2=11,78$ ;  $df=12,59$ ;  $p>0,05$ , иако ипак постоје извесне разлике, али оне нису статистички значајне. Између радног статуса и оцене испитаника о њиховој спремности да изађу на крај са терористичким нападом хемијским оружјем, не постоје статистички значајне разлике:  $\chi^2=10,39$ ;  $df=12,59$ ;  $p>0,05$ , као и између радног статуса и оцене спремности државних и недржавних институција у РС за терористички напад:  $\chi^2=4,86$ ;  $df=12,59$ ;  $p>0,05$ . Од укупног броја испитаника из свих радних категорија, 39,13% оценило је своју спремност оценом 3, а спремност државних и недржавних институција највише испитаника оценило је оценом 1. У односу на висину месечних прихода, не постоје статистички значајне разлике између висине

прихода испитаника и њихових ставова у вези са употребом хемијског оружја у терористичке сврхе.

## ДИСКУСИЈА

Експерти, аналитичари, научници сматрају, без сумње, да су терористичке претње употребом хемијског оружја реалне и да се, у појединим деловима света, оне све више повећавају. Са друге стране, обични грађани имају веома мало знања или погрешног знања о томе, а које добијају путем медија, интернета и слично (Allouche & Lind, 2010). Уз то, у домаћој литератури, мало је радова који се баве анализом могућности употребе хемијског оружја у терористичке сврхе у нашој земљи. Питању перцепције јавности о терористичким претњама употребе хемијског оружја и процесу управљања ризицима у оваквим ситуацијама посвећено је недовољно пажње, а на основу прегледа постојећих истраживања, нарочито у Републици Србији.

Утврђивањем постојања и непостојања статистички значајних разлика између социодемографских карактеристика и ставова и перцепције јавности о употреби хемијског оружја у терористичке сврхе, дошло се до закључака да у највећем броју не постоје статистички значајне разлике. Свакако да одређене разлике у ставовима постоје, али оне већином нису статистички значајне, те се не може тврдити да су социодемографске карактеристике кључни фактори који утичу на ставове појединаца о наведеној теми. Резултати су показали да постоје одређене разлике када су у питању поједини ставови испитаника о могућностима злоупотребе хемијског оружја у терористичке сврхе, а посматрано са аспекта социо-демографске категорије којој припадају. Ипак, те разлике углавном нису статистички значајне, па се може рећи да припадност одређеној социодемографској категорији није није главни фактор који утиче на њихове ставове о тероризму и хемијском оружју. У већини случајева, једине статистички значајне разлике уочавају се код оцене испитаника о вероватноћи да ће се терористички напад хемијским оружјем догодити на територији Републике Србије.

У односу на добијене резултате, може се истаћи да су они конзистентни са резултатима до којих су дошли Цветковић и сарадници (2018) у свом истраживању, а пре свега када је у питању оцена вероватноће догађања терористичког напада, односно оцена спремности појединаца и државних и недржавних структура. У споменутим истраживањима увиђа се да се јавност тероризам не сматра великом претњом, нити је перципира као велику претњу за себе. Уз то, увиђа се и овде да су грађани спремност државе и недржавних структура оценили веома

малом оценом, што је свакако забрињавајућа чињеница, а нарочито што се до оваквих резултата дошло у више различитих истраживања. Јавност има различите ставове када је у питању терористички напад хемијским оружјем, а по појединим ставовима увиђа се велики утицај припадности одређеној социодемографској категорији, што опет, у поређењу са другим истраживањима, говори о сличности добијених резултата. Забрињавајуће је да јавност уопште нема поверења у државне и недржавне структуре, као и да у највећој мери уопште не уочава претње од оваквих напада као реалне и могуће. Претпоставља се да су овакви резултати узроковани недовољном пажњом и неширењем свести код јавности о терористичким нападима, а нарочито нападима хемијским оружјем, као и чињеницом да, иако терористичке претње Србији постоје, оне се заправо никада нису догодиле. Уз то, недовољно развијена безбедносна култура може бити узрок који доприноси просечним оценама спремности појединаца да одговоре на терористички напад хемијским оружјем. Ово може бити и узрок негативног става јавности о спремности државе и недржавних институција да одговоре на терористички напад. Ширење свести, подсећање јавности на улогу коју могу имати у отпорности на терористичке нападе, припрема, промоција знања, али и поновно грађење поверења, могу бити кључни у промени перцепције и ставова јавности о наведеним питањима. У том смислу, кључна је улога државних, недржавних структура, агенција и субјеката.

## ЗАКЉУЧАК

Након обраде, разматрања и анализе налаза добијених ових испитивањем, изведени су различити закључци. Наиме, велика већина испитаника (80,00%) има знања о томе шта је хемијско оружје. Између социодемографских карактеристика и схватања појма хемијског оружја, не постоје статистички значајне разлике. Поред тога, висок проценат испитаних грађана познаје и ефекте који би настали као последица употребе хемијског оружја у терористичке сврхе (63,48%), док само 3,48% грађана не зна који би били ефекти. Ни овде не постоје разлике када се посматра наведени став и социодемографске карактеристике. Вероватноћу да ће се догодити терористички напад хемијским оружјем, испитаници су оценили као врло малу. Између одређених социодемографских карактеристика и оцене вероватноће, постоје статистички значајне разлике: старији испитаници различито оцењују вероватноћу догађања терористичког напада хемијским оружјем од млађих испитаника, као и запослени и незапослени и испитаници другог радног статуса. Грађани су у највећем броју истакли да се не

плаше да буду жртва терористичког напада – потпуно одсуство страха уочено је код нешто мање од половине испитаника (48,43%). Нема значајног утицаја социодемографских карактеристика на оцену страха. Такође, у највећем броју оценили су своју спремност да изађу на крај са евентуалним терористичким нападом хемијским оружјем оценом 3 (39,13%). Дакле, спремност грађана је на просечном нивоу и ово би могло послужити као основа за подизање свести и информисање грађана о начинима заштите и одговора на ванредне ситуације настале терористичким нападом хемијским оружјем. Приметно је мишљење грађана да државне и недржавне институције у РС уопште нису спремне да одговоре на терористички напад (38,26%). У поређењу са личном спремношћу, грађани имају више поверења у своја знања и могућности, него у спремност државе.

На основу добијених резултата, установили смо да, иако постоје извесне разлике у погледу ставова испитаника по појединим питањима, оне нису статистички значајне, осим у случају оцене вероватноће да ће се терористички напад догодити у РС. На овај став утичу одређене социодемографске карактеристике, односно узраст и радни статус. Код других ставова, ситуација није таква. Резултати добијени истраживањем могу се користити за утврђивање даљих смерница које се пре свега односе на подизање поверења грађана у своју државу, односно на ширење знања и информисање јавности у Србији о начинима заштите и одговора на терористички напад, а како би, најпре, јавност била свесна постојања могућности да се такав терористички напад догоди, односно како би била спремнија да на такав напад одговори. Државне и недржавне институције треба да покажу већу спремност да би грађани имали више поверења у њих.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Allouche, J., Lind, S. (2010). Public Attitudes to Global Uncertainties. A Research Synthesis Exploring the Trends and Gaps in Knowledge. Institute of Development Studies.
2. Boscarino, J. A., Adams, R. E., Figley, C. R., Galea, S., & Foa, E. B. (2006). Fear of terrorism and preparedness in New York City 2 years after the attacks: implications for disaster planning and research. *Journal of public health management and practice*, 12(6), 505.
3. Cvetković, V., Noji, E., Filipović, M., Marija, M. P., Želimir, K., & Nenad, R. (2018). Public Risk Perspectives Regarding the Threat of Terrorism in Belgrade: Implications for Risk Management Decision-Making for Individuals, Communities and Public Authorities. *Journal of Criminal Investigation and Criminology*, 69(4), 279-298.
4. Gurr, N., Cole, B. (2000). *The New Face of Terrorism: Threats from Weapons of Mass Destruction*. New York: I.B. Tauris & Co.
5. Hildebrand, S., Bleetman, A. (2007). Comparative Study Illustrating Difficulties Educating the Public to Respond to Chemical Terrorism. *Prehospital and Disaster Medicine*, vol. 22, issue 1, 35-41.
6. Lugar, R. (2005). *The Lugar Survey on Proliferation Threats and Responses*. Washington, D.C.
7. Rose, M., Larrimore, K. (2002). Knowledge and Awareness Concerning Chemical and Biological Terrorism: Continuing Education Implications. *The Journal of Continuing Education in Nursing*, 33(6), 253-258.
8. Rubin, J., et al. (2007). Enduring consequences of terrorism: 7-month follow-up survey of reactions to the bombings in London on 7 July 2005. *British Journal of Psychiatry*, 190, 350-356.
9. Sabirov, F. (2008). *Nuclear, Biological, Chemical Terrorism and Steps to Prevent it*. Tokyo: The Japan Forum on International Relations, The Japan Foundation.
10. Unal, B., Aghlani, S. (2016). *Lloyd's Emerging Risk Report. Use of Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Weapons by Non-State Actors: Emerging Trends and Risk Factors*. Chatam House. The Royal Institute of International Affairs.
11. Xuesong, G., & Kapucu, N. (2019). Examining Stakeholder Participation in Social Stability Risk Assessment for Mega Projects using Network Analysis. *International Journal of Disaster Risk Management*, 1(1), 1-31.
12. Цветковић, В. (2013). Могућности злоупотребе биолошког оружја у терористичке сврхе. *Безбедност*, 55(1), 122-140;
13. Цветковић, В. (2020). *Управљање ризицима у ванредним ситуацијама*, Научно-стручно друштво за управљање ризицима у ванредним ситуацијама.



## **SURVEYING THE ATTITUDES OF CITIZENS ABOUT THE POSSIBILITIES OF USING CHEMICAL WEAPONS FOR TERRORIST PURPOSES: CASE STUDY BELGRADE**

**Doc. dr Vladimir M. Cvetković\***  
**Mirko Mlinar, MA\*\***

**Abstract:** Starting from the seriousness of the consequences of disasters caused by terrorist attacks, a quantitative research was conducted with the aim of scientifically describing the attitudes of citizens on important issues regarding the possibilities of abusing chemical weapons for terrorist purposes. The research was conducted on a sample of 115 respondents from the area of the city of Belgrade using a simple random sample. The obtained research results show that a high percentage of citizens know the negative consequences of chemical weapons. Also, it was determined that citizens differently assess the probability that a terrorist attack with chemical weapons will occur in the Republic of Serbia. In addition, it is noticeable that the public in Serbia does not perceive chemical terrorism as a threat, as well as the complete distrust of citizens in the readiness of state and non-state institutions in the Republic of Serbia to respond to disasters caused by terrorist attacks using chemical weapons. The lack of an empirical basis on the possibilities of abusing such weapons for terrorist purposes, unequivocally testifies to the scientific contribution of the conducted research. On the other hand, the social significance of the research is reflected in the creation of preconditions for the integrated improvement of the level of security of the citizens of RS. Continuous research needs to be continued in order to demystify many research issues in the field of terrorist risk management.

**Keywords:** disasters, attitudes, terrorist attacks, chemical weapons, risk management.

---

\* University of Belgrade Faculty of Security Studies, email: vladimirkpa@gmail.com

\*\* Ministry of Interior of the RS

Научни рад  
УДК 327.88::323.28]:316.774  
DOI 10.7251/BPGBL2001019V

Рад заprimљен: 20. 10. 2020. године  
Рад прихваћен: 25.11.2020. године

## ЈЕЗИЧКИ АСПЕКТИ САВРЕМЕНОГ ТЕРОРИЗМА

Др Јелена Војиновић-Костић\*

**Апстракт:** Тероризам као један од важних безбједоносних проблема са којим се сусреће и бори савремени свијет област је интересовања различитих научних дисциплина због своје сложености и свеобухватности као социјалне појаве. Упоредо са развојем друштва и друштвеним појавама мијењају се и појавни облици тероризма укључујући и језик којим се служи. Специфичност језика којим се служе терористи данас је предмет интересовања лингвистике. У овом раду ћемо се осврнути на карактеристике језика којим се служе терористи данас и начине на који се прилагођава промјенама ситуације изазване спољним факторима.

**Кључне ријечи:** тероризам, језик, структура, лексика, интернет, терминологија, пријетња, анализа дискурса, манипулација, тајни језик.

---

\* Министарство унутрашњих послова Републике Српске, имејл: [jelena.vojinovicostic@education.muprs.org](mailto:jelena.vojinovicostic@education.muprs.org).

## УВОД

Језик је друштвена категорија, средство комуникације међу појединцима, групама и као такав карактерише поједице, групе које га, служећи се њиме, прилагођавају својим потребама сходно социјалним ситуацијама у којима се налазе, мијењајући, у већој или мањој мјери, поједине дјелове језичког система или пак цијели језички систем. „Природни људски језик, дакле, обично се дефинише као систем јединица и правила са друштвеном функцијом споразумевања, тј. као комуникациони знаковни систем“ (Радовановић, 1979: 23).

Људски језик је универзална способност те „(...) Захваљујући понајвише управо језичкој способности, тј. привилегији да може поседовати, развијати и употребљавати тако савршено средство за споразумевање какав је природни људски језик, човекова врста и чини релативно брзи напредак у стицању и изградњи интелектуалних и креативних способности, у мењању друштвених организација и односа, и културних облика у којима живи и ствара“ (Радовановић, 1979:24).

Једна од особина језика је, као што видимо из горе наведеног, кретивност. Креативност језика очитује се у постојању безброј могућности комбинација језичких јединица, њиховог међусобног повезивања као и давања додатних семантичких, значајних, садржаја ријечима и реченицама поред уобичајених а у скаду са договором, било прећутним или директним, међу говорницима који га употребљавају. Нису ријетки примјери када једна говорна заједница дефинише нова језичка правила којим уређује свој мета-језик којим се само та заједница служи са циљем идентификације припадника групе, прикривања порука. На такав начин се група говорника издваја од осталих говорника. Примјер таквог језичког издвајања су жаргони који као такви редовно задржавају граматичку структуру језика којем припадају али граде своју специфичну лексику или мијењају значење постојећим ријечима.

Језик којим се служе терористи се може у крајњој линији назвати и *жаргоном*, *аргом* или *тајним језиком* и његови говорници га употребљавају у одређеним ситуацијама и као средство идентификације припадности групи или пак хијерархијској позицији у њој. Овакви *тајни језици* нису обиљежје тајних група само данас, они су као такви постојали и у готово свим ратним сукобима и имали су исти циљ.

Тероризам и језик су нераскидиво повезани кроз психолошко-пропагандну дјелатност терориста. „Основа специјалног програма психолошко-пропагандног дејства сагледава се кроз практичну примјену три кључне теорије и то: а) практична примјена теорије лажи, б) практична примјена теорије о стању измјењене свјести и в) манипулација.

а) Практична примјена теорије лажи спроводи се у психолошко-пропагандним дејствима кроз коришћење полуистине, тоталне неистине или лажи. За пласирање неистина користе се сви доступни масовни медији (тв, радио, интернет и слично) који има велик утицај на формирање властитог става о неком проблему) [...]

в) Манипулација представља вјешт, често прикривени утицај и дјеловање на друге особе, навођење на мишљење и активност у корист циљева и интереса који манипулисана особа, група или маса, нису свјесни. Она је вид злоупотребе утицаја, функције и положаја (Шикман, 2009: 230)

Колико је језик, а самим тим и манипулација битна за остваривање политичких циљева показаћемо на само једном од општепознатих историјских примјера доласка Адолфа Хитлера на власт, великим дјелом, захваљујући вјештој манипулацији јавним мјењем од стране Јозефа Гебелса који ће у историји остати забиљежен као један од највећих мајстора пропаганде и чији се „пропагандни рецепти“ и данас користе. Гебелсу се приписује неколико основних принципа пропаганде:

- пропаганда мора бити планирана и изведена од стране искључиво једног актера;
- само кредибилитет одлучује да ли ће кроз пропаганду да се лаже или говори истина;
- пропаганда мора да означава људе у јасним фразама и слоганима;
- пропаганда мора преусмјерити агресију према тачно одређеним метама;
- употребити негативну пропаганду ако се позитивна покаже неуспјешном;
- да би била прихваћена, пропаганда мора да побуди интерес публике и мора се извршити кроз медије који привлаче пажњу;
- пропаганда мора да одржи оптимални ниво анксиозности код публике, итд. (подаци доступни на <http://www.goebbels.info/>). (Више о пропаганди и манипулацији в. Војиновић-Костић, 2014.)

## НАВАХО ШИФРА

Језика Навахо индијанца који је кориштен као средство комуникације у Другом свјетском рату од стране Америчке морнарице у сукобу са Јапаном. Тзв. Навахо шифра коју је измислио 1942. године Филип Џонстон представља један од примјера тајних језика о којим је било ријечи у претходним редовима.

*Навахо шифра* је моноалфабетска субституција која је за базу имала навахо језик а не енглески који се могао очекивати, с обзиром на

то да се ради о тајном или кодном језику америчке морнарице. Навахо језик припада групи апачких језика и њиме говоре припадници Навахо индијанаца, највећег индијанског плема, који су насељавали просторе Сјеверноамеричког континента сјеверно од Мексика.

*Навахо шифра* је настала из потребе сакривања садржаја комуникације припадника америчке морнарице, послије напада на Перл Харбур, од јапанских и њемачких криптоанлитичара. У ту сврху направљен је и посебан алфавет за комуникацију међу везистима а за везисте су бирани двојезични говорници навахо и енглеског језика, Навахо индијанци који су без икакве војне обуке уврштени у америчку морнарицу. До краја Другог свјетског рата криптоаналитичари Јапана и Њемачке нису успјели одгонетнути овај *тајни језик*, дешифровати поруке које су везисти размјењивали иако су их више пута пресретали и давали на анализу најбољим криптоаналитичарима које су имали.

Овај тајни језик је имао више „проблема“, поред тога што није имао свој алфавет, проблем је био што навахо језик није имао ријечи за војне термине тог времена па се морало прибјећи додавању нових значења постојећим ријечима навахо језика; нпр., за ловачки авион је пронађена субституција у ријечи колибри – Да-хе-тих-ти, итд. Као алфавет којим се језик реализовао у писаној форми није кориштен алфавет навахо већ енглеског језика, јер навахо језик, као што смо већ рекли, сам по себи нема алфавет, тј. није имао писану реализацију,

Слика 1. Навахо везисти у Саипану, јун 1944.



извор:<https://bs.wikipedia.org/wiki> (приступљено страници 25. 11. 2020)

## КРЕИРАЊЕ ЈЕЗИКА ТЕРОРИСТА

Постоји низ дефиниција тероризма, што нам говори о комплексности појма. За потребе овог рада који је, неопходно је истаћи, преваходно лингвистички, поћи ћемо од дефиниције тероризма професора Симеуновића који сматра да се савремени тероризам може теоретски најопштије одредити као сложени облик организованог, индивидуалног и рјеђе институционализованог политичког насиља, који је обиљежен застрашујућим насилним, физичким и психолошким методама политичке борбе којима се, обично, у вријеме политичких и економских криза (ријетко и у условима остварене економске и политичке стабилности једног друштва) систематски покушавају остварити *велики циљеви* који су потпуно непримерени датим условима, пре свега, друштвеној ситуацији и историјским могућностима оних који га, као политичку стратегију, упражњавају (Симеуновић. 2020: 13).

Тероризам је смишљени акт одређене групе који, да би га извела на одређени начин и са жељеним ефектом, мора бити испланиран. С обзиром на то да су терористичке групе тајне организације по себи и често бројне, чији чланови нису лоцирани само на једном географском подручју, неопходно је успоставити одговарајући начин комуникације међу њима. Терористичке групе дефинишу средства комуникације и начине преношења порука што нас доводи на терен лингвистике, као науке о језику уопште.

Избор начина комуникације је широк, од мобилних телефона, штампаних медија, друштвених мрежа, електронске поште, радија и телевизије. С обзиром на широк спектар могућности праћења комуникације терористичких група од стране безбједносних агенција, оне су принуђене декодирању комуникације или дефинисању *тајног језика*, што представља креативан и стални процес узрокован управо сталним праћењем њихових активности од стране безбједносних агенција које константно раде на декодирању њихових поруке, прате све промјене у начинима њихове комуникације, преноса порука, промјене у синтакси, семантици као и у избору ријечи. Уосталом, познато је да терористи користе све наведене медије, поред тога што служе као канали комуникације, релативно безбједни канали комуникације, и као мјеста на којима сами долазе до неопходних информација. „Како би прикупили информације о метама и жртви напада, терористичке организације могу користити и јавне изворе информација као што су часописи, публикације, периодике и службене штампане материјале“ (Шикман, 2009: 229).

*Тајни језик* поред преношења поруке о терористичком акту, плану његовог извођења, учесницима итд. служи и са идентификацију припадника групе. Уколико познајете *тајни језик* припадате групи,

уколико не познајете онда не припадате. Може се рећи да је језик тероризма употреба језика у терористичке сврхе, ма какав њихов крајњи циљ био.

Тајност језика постиже се употребом лексичких јединица са новим семантичким садржајем од уобичајеног значења, метафоре чије је значење познато само припадницима групе или се разликује од њеног уобичајеног значења – замјена редослиједа ријечи у реченици, употреба властитих имена да би се асоцирало на неке потезе које треба предузети и који су повезани са тим именима итд.

Различите су методе креирања тајних језика и њихов спектар је широк и захвата све језичке нивое, од семантике до синтаксе. Оно што карактерише *тајне језике* је флексибилност, прилагођавање новим ситуацијама и велики степен промјењивости. Наведене особине проистичу из саме сврхе, циљева и намјене њиховог креирања. Уколико тајни језик буде *дешифрован* од било које групе, без обзира на то да ли се ради о безједносним агеницијама или не, он мора да се мијења у већој или мањој мјери. Било какво *дешифровање тајног језика* обесмишљава његову основну сврху тајне, шифроване, комуникације међу члановима одређене групе.

Језик креиран за потребе тајне, шифроване, криптовне комуникације међу члановима групе или међу групама које имају исти циљ понекад има своју посебу граматичку структуру и тачно утврђену прозодију те се дешава да се управо кроз прозодију, акценте или интонацију, преносе скривене поруке. (У свакодневном говору, уколико једну реченицу изговоримо неочекиваном или неуобичајеном интонацијом пренијеће нам други семантички садржај од оног који би смо добили да је изговорена уобичајеном интонацијом, темпом.)

## АНАЛИЗА ДИСКУРСА И ПРОУЧАВАЊА ТЕРОРИЗМА

Анализа дискурса (Discours Analysis – DA) је језичка анализа текста која укључује у себе и анализу ко је продуковао текст, када, у којим условима, гдје, тј. поред језичког укључује и шири социјалну, па и психолошку, димензију.

DA је методолошки приступ, техника за анализу специфичних текстова или говорних чинова и подразумејева утврђивање, разумијевање, везу између текста, дискурса, и посебних, са њим повезаних, социјалних и политичких феномена.

Дискурс је група на одређени начин повезаних идеја исказаних кроз говорне или писане текстове уз употребу различитих правила, ријечи, симбола, претпоставки, знања, наратива, социјалних дјеловања. Дискурс

као такав не постоји ни у каквом вакууму нити се може посматрати само на један начин. Да би се анализа дискурса успјешно реализовала и дала сувисле резултате онај ко се бави анализом мора посједовати широка знања, од језичких, политичких, до социјалних итд.

ДА је структурирана на три контекстуално зависне димензије које су експлицитно инкорпориране у текст. Фејрклаут (Fairclough, 2010) говори о анализи текста кроз:

- микро анализу – вокабулар и синтакса;
- макро анализу – структуру текста и интерперсоналних елемената
- анализу употребе дискурса, продукције, дистрибуције и анализа социјалног и културног оквира који утичу на дизајнирање дискурса.

ДА језика тероризма пролази кроз све три наведене димензије. Анализира се вокабулар, значење ријечи, синтакса, услови који су утицали на појаву неке врсте дискурса и тренутно социјално окружење, укључујући и политичку ситуацију која има утицаја на рад групе. Анализа дискурса је заправо анализа језика у контексту.

CADS (Corpus Assisted Discourses Study) је нова подобласт анализе дискурса која се бави изричито повезивањем текста са социјалном праксом. У оквиру ове подобласти врши се анализа терористичких текстова комбинацијом когнитивних и свих других врста сазнања и софтверских техника анализе текста.

Циљ овакве анализе је откривање значења која нису „на први поглед“ видљива, која су сакривена и то софтверски, утврђујући обрасце појављивања одређених језичких елемената у одређеном језичком окружењу и на одређеном нивоу фреквентности. (Lorenco-Dus, Walker, Kinzel, 2017).

Утврђивање схема обично почиње идентификовањем кључних ријечи, односно ријечи чија је фреквенција на високом нивоу, вишем него што је њихов ниво фреквенције у свакодневном дискурсу. Сљедећи корак је повезивање кључних ријечи (Key words In Context-KWIC анализа) са језичким контекстом у којем се најчешће у посматраном дискурсу и идентификоване ријечи налазе (реченице, текстуални блокови или цијели текст) (Lorenco-Dus, Walker, Kinzel, 2017).

Уопштено говорећи, све методе анализе дискурса које се регуларно употребљавају кад истражујемо карактеристике контекстуално и социјално условљеног дискурса, од дебатног па до породичног, могу бити примјењиване у анализи дискурса тероризма јер се он ни по чему не разликује од било којег другог дискурса, нити захтијева употребу других метода или алатки. Од оног који анализира, наравно, захтијевају се и подразумијевају шира знања из области којој дискурс припада, тј. из области тероризма и безбједности из простог разлога – јер да не посједује таква знања анализа би била само формална без схватања скривених порука, самим тим неупотребљива у превенцији и истрази



терористичких напада, што треба бити и основна функција DA у области тероризма и безбједности.

Неопходно је нагласити да би DA у области безбједности, поред теоретске функције, примарно управо требало да буде практична. Теоретска DA је ту само да помогне да разумијемо претходне догађаје и да нам помогне да на основу тих анализа лакше откријемо битне елементе у дискурсу и на такав начин превенирамо терористичке акте или да нам послужи да идентификујемо терористичке групе.

Језик којим се служе терористи у обраћању некој нацији, народу, групи над којом намјеравају извршити терористички акт било које врсте, макар се радило и о застрашивању, нема обиљежја тајног језика.

Такав дискурс обилује замјеницама које служе за идентификацију група, увијек смо Ми према Они и обавезно је група која је окарактерисана замјеницом „ми“ та која носи позитиван предзнак, она чији су припадници, они који су њоме покривени, „бољи“, на „исправном путу“, чије идеје су „за добробит нације“ итд. „Они“, припадници групе који нису дио групе „ми“ су „лоши“, „зли“ они „мрзе“ итд. Пут тероризма је „оправдан и изнуђен“ а изнудили су га „они“ својим понашањем. Прва група је „жртва“ друге групе која за то мора „платити“ а погинули терористи се „морају осветити“.

Сарфо и Крампа анализирајући два говора у којима су о тероризму говорили Барак Обама и Џорџ Буш, користећи анализу дискурса као основну алатку, наводе ријечи, фразе и реченице које су у анализираним говорима биле најфреквентније када се говорило о тероризму и о антитероризму. Ако се говорило о тероризму најфреквентније ријечи су биле: напад, убити, непријатељ, опасност, трагедија. Ако се говорило о антитероризму најфреквентније се биле: суд, ЦИА, војска, Министарство правде.

На нивоу фраза, као устаљених језичких израза, у дјеловима говора у којима се говорило о тероризму, најфреквентнијим су се показале: насилни екстермисти, убити недужне и изазвати хаос, покољ невиних, науручени напади против Америке. У дјеловима говора у којима се говорило о антитероризму најчешће фразе су: борити се против непријатеља, ловити непријатеља, побједити рак једном заувјек... (Сафо, Крамп, 2013: 381–383).

Групација терориста све епитете који су позитивни приписује себи а оне са негативним предзнаком другој групи. Ријечи које су обиљежје текста су тзв. текстуални индикатори и они нам служе за идентификацију основних порука и њихових креатора.

Текстуални индикатори или индикатори текста су лингвистички маркери који обиљежавају и дефинишу неку комуникацију. Да би се прецизно утврдили и анализирали користи се информатички приступ који као индикаторе текста узима у обзир све језичке елементе, од

интерпункције па надаље. Истовјетна врста анализе користи се при форензичкој обради текста, нпр. при утврђивању ауторских права. Индикатори текста, послје њихове идентификације, класификују се према врстама и фреквенцији у посматраном сегменту текста а потом се анализирају начини њихове употребе. Показало се да ова анализа није адекватна уколико онај ко анализира текст не посједује и додатна језичка знања. Анализа индикатора текста је област којом се баве математички и рачунарски лингвисти, на најадекватнији начин обједињујући информатичке алатке и методе са лингвистичким, и тако долазе до најкомплетније могуће анализе текста.

## ЗАКЉУЧАК

Сваки језик служи споразумијевању међу социјалним групама. Некад су те социјалне групе веће а некад мање. Језик је средство и начин преношења мисли, идеја, осјећања, упутстава, планова итд. Он је средство идентификације њених говорника. Ако говорите, ако размијете језик, поруке које се њиме преносе, ви припадате одређеној социјалној групи, а то значи – да бисте постали дијелом неке социјалне групе, па и терористичке организације, морате познавати језик те групе. *Тајни језици* су постојали од када постоји људска цивилизација и увијек су настајали са истом сврхом: сакривања праве поруке од друге социјалне групе. Такви језици се могу, у крајњој линији, сматрати и вјештачким јер у својој бити, по начину постанка, они то и јесу.

Да би се дешифровао *тајни језик* потребно је учити језичке обрасце који се понављају у тексту. Утврђивање обрасца само по себи не значи ништа без лингвистичке анализе која подразумева додатна језичка знања. Данас се за утврђивање образаца и издвајање индикатора текста користе разни рачунарски програми што умногоме убрзава процес декодирања тајних језика, што је и неопходно, с обзиром на брзину којом се тајни језици терористичких група мијењају, а мијењају се чим се појави траг сумње да су дешифровани или чак по претходно утврђеном ритму без обзира на то да ли постоје индиције да су декодирани или не.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бугарски, Р. (1996). *Лингвистика у примени*, Чигоја штампа, Београд
2. Војиновић-Костић, Ј. (2014). Језик и манипулација у: *Историјографија и савремено друштво*, Филозофски факултет, Ниш
3. Војиновић-Костић, Ј. (2014). Језик ултиматума у светлу Првог светског рата у: *Први свјетски рат, одраз у језику, књижевности и култури*, Филолошки факултет, Бања Лука
4. Gibbons, J. (2003). *Forensic Discourse: An Introduction to the Language in Justice System*, Blackwell, Oxford
5. Радовановић, М. (1986). *Социолингвистика*, Књижевна заједница Новог Сада, Дневник, Нови Сад
6. Coulthard, M. (1992). Forensic Discourse Analysis in *Advances in: Spoken Discourse Analysis*, Routledge, London
7. Шикман, М. (2009). *Тероризам*, Факултет за безбједност и заштиту, Авалон, Бања Лука
8. Sarfo, E & Krampa, E.A.(2013). Language and war: A Critical Discourse Analysis of Speeches of Bush and Obama on Terrorism in: *International Journal of Social Science & Education*, Vol 3. SAVAP International, Islamabad
9. Sageman, M. (2004). *Understanding terror networks*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia
10. Симеуновић, Д. (2002). *Међународни тероризам*, Београдски форум за свет равноправних, Кринен, Београд
11. Fairclough, N. (2010). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*, Routledge, London
12. Lorenzo Dus, N. Walker, L. Kinzel, A (2017). The role of Discourse Analysis in: *Terrorrists` Use of Internet: Assessment and Response*, Ios Press, The Hague

## LANGUAGE ASPECTS OF THE MODERN TERRORISM

**Jelena Vojinovic-Kostic, PhD\***

**Abstract:** Terrorism as one of the important security problems that the modern world faces and fights is the area of interest of various scientific disciplines due to its complexity and comprehensiveness as a social phenomenon. Along with the development of society and social phenomena, the forms of terrorism are changing, including the language it used. The specificity of the languages used by terrorist is the subject of interest of linguistics. In this paper, we will look at the characteristics of the language used by terrorists today and the ways in which it adapts to changes in the situation caused by external factors.

**Keywords:** terrorism, language, structure, vocabulary, Internet, terminology, threat.

---

\* Ministry of Interior of the Republic of Srpska,  
email: jelena.vojinovickostic@education.muprs.org



Научни рад  
УДК 005:796]:351.74.76  
DOI 10.7251/BPGBL2001031I

Рад за примљен: 14. 1. 2020. године  
Рад прихваћен: 25. 11. 2020. године

## МЕНАЏМЕНТ У СПОРТУ И БЕЗБЕДНОСТ

**Доц. др Станимир Ђукић\***  
**Др Стево Иветић\*\***

**Апстракт:** Менаџмент, динамична дисциплина, представља вођство у некој организацији. Менаџмент подразумева оптимално коришћење ресурса, руковођење процесима и активностима подређених, делегирање послова и одговорности, координацију свих ресурса путем планирања, организовања, вођења и контроле. Менаџмент у спорту, односно у спортској организацији, у функцији је трансфера идеје до коначног циља. Можемо рећи да примена менаџмента у спорту представља успешно вођење идеје ка циљу. Менаџмент сваке организације, па тако и менаџмент у спорту, посебну пажњу поклања безбедности као основном услову опстанка и просперитета. Различите организације имају различите безбедносне изазове, ризике и претње, па се тако ризици којима је изложена држава као организација у великој мери разликују од изазова којима су изложени привредни субјекти, односно спорт и спортске организације. Изазови, ризици и претње којима је изложена нека организација, посебно спортска, као и одговорности које организација има према окружењу у погледу безбедности, пресудно утичу на менаџмент у спорту, односно на начин на који ће бити донете одлуке везане за безбедност и заштиту лица, имовине и пословања. У раду је појмовно дефинисан менаџмент и дато појмовно одређење менаџмента у спорту. Осим тога, у раду се разматра практична примена менаџмента у спорту, као и спортски менаџмент и комерцијализација у спорту. У раду се

\* Факултет за дипломатију и безбедност, Београд, имејл: [stanimirdj@hotmail.com](mailto:stanimirdj@hotmail.com)

\*\* Министарство унутрашњих послова Републике Српске, имејл: [stevoivetic@gmail.com](mailto:stevoivetic@gmail.com)

разматрају и облици угрожавања унутрашње безбедности у спорту, са анализом нарушавања јавног реда и мира, посебно на спортским приредбама, као облика угрожавања унутрашње безбедности. Такође, разматрани су најважнији аспекти законског оквира у погледу спречавања насиља и недоличног понашања на спортским приредбама и безбедност државе и друштва.

**Кључне речи:** менаџмент, спорт, менаџмент у спорту, безбедност, унутрашња безбедност, јавни ред и мир, облици угрожавања унутрашње безбедности, насиље, недолично понашање на спортским приредбама.

## УВОД

Када говоримо о менаџменту као дисциплини, можемо сасвим сигурно рећи да је менаџмент дисциплина која може бити примењена на различите организације. Менаџмент примењен на предузеће представља менаџмент предузећа или пословни менаџмент, менаџмент примењен у спорту је спортски менаџмент, менаџмент примењен на образовне институције називамо менаџментом у образовању, менаџмент у полицији полицијским менаџментом, а менаџмент у јавним службама – јавним менаџментом. Практично, колико постоји врста организација, толико може бити различитих дисциплина менаџмента. То, наравно, не значи да је свако поље људске делатности на који се примењује менаџмент уједно и посебна научна дисциплина. Основни принципи науке менаџмента примењују се на све области људског рада, док се посебне методе и технике менаџмента примењују у свакој посебној организацији у зависности од њене специфичности. Основни задатак менаџмента сваке организације јесте да повећа виталност организације, тј. њену способност преживљавања у различитим околностима, уз просперитет и раст организације.

Начин на који се менаџмент бави питањима безбедности у првом реду зависи од општих циљева организације. Тако можемо разликовати безбедносни менаџмент, односно менаџмент корпоративне безбедности у организацијама којима је пружање безбедносних услуга другим корисницима основна мисија од безбедносног менаџмента у организацијама које се баве привредним или друштвеним делатностима, а безбедносни менаџмент и менаџмент корпоративне безбедности се налазе у функцији очувања и раста организације. Поред тога, постоје привредна предузећа која су веома значајна за безбедност заједнице у којој делују, било због значаја њихових производа и услуга за нормалан живот уже или шире заједнице, било због опасних сила које садрже њихова постројења и чијим би се оштећењем изазвале велике катастрофе.

Већина привредних и спортских субјеката, односно спортских организација располаже са одређеном имовином чија номинална и употребна вредност варира, у зависности од тржишних услова, затим, инфраструктуром, капиталом и другим вредностима које могу бити изложене угрожавању, или могу бити остављене физичком пропадању и различитим формама отуђивања (Ђукић, 2017:3).

Анализирајући такмичарски спорт, он може да буде трагање за људском изврсношћу, може да прикаже лепоту, и да створи узбуђење и која фасцинира милионе људи широм света. Спорт следи догађаје високог профила, драматична спортска такмичења, харем у популарним спортовима, нешто су што се тражи. Људи желе да виде такве догађаје, понекад они у спортским звездама виде себе, и показују огромну лојалност према таквим тимовима или појединцима. Али пошто су елитни спортови тражени, они су нешто што људи желе да плате да би видели. Другим речима, спорт је постао заједничко трагање за изврсношћу. Силе туриста претвориле су га у робу. Најбољи професионални спортисти и тренери у популарним спортовима често зараде неколико милиона долара у сезони, често много, много више него наставници, председници колеџа, онколози, и др. Професионална спортска роба може да вреди стотине милиона долара. Спортисти високог профила пружају забаву и, као и остали забављачи, могу имати огроман утицај на млађе навијаче. Спорт доминира масовним медијима, и телевизијском праву на велике догађаје, као што је НБА мушко кошаркашко првенство, продају се за милијарде долара. У спорту, дакле, не учествују само спортисти на разним нивоима игре. Елитни спортови, укључујући и главне професионалне спортове, такође су постали комерцијалне установе са управљачким телима и бизнисом који прелази оквире спортског интересовања.

Данас је реч безбедност, у готово свим језицима и културама, ушла у употребу у великом броју веома различитих друштвених области, као што су спорт, политика, здравство, информатика, екологија, психологија, економија и финансије, архитектура. Када говоримо о унутрашњој безбедности, односно о изворима и облицима угрожавања унутрашње безбедности, у наредном делу рада ћемо их само набројати, и то: социопатолошке облике угрожавања (криминалитет, наркоманија, проституција и алкохолизам и коцкање); екстремизам; нарушавање јавног реда и мира, и др. (Ђукић, 2018:142). Посебно ћемо се задржати на угрожавању јавног реда и мира и нарушавању јавног реда и мира на спортским и другим приредбама, односно на насиљу и недоличном понашању на спортским приредбама.



## ПОЈМОВНО ДЕФИНИСАЊЕ МЕНАЏМЕНТА

У овом делу рада, прво ћемо појмовно одредити шта је менаџмент. Дакле, менаџмент је изворно вишезначан појам који се односи на начин обављања регулационих функција у условима када се јављају елементи тржишта. У свом првом и најчешћем значењу он се посматра као процес управљања одређеним пословима, подухватима и друштвеним системима ради ефикаснијег достизања заједничких циљева. Менаџмент подразумева оптимално коришћење ресурса, руковођење процесима и активностима подређених, делегирање послова и одговорности, координацију свих ресурса путем планирања, организовања, вођења и контроле.

Реч менаџмент потиче од енглеске речи manage, што значи управљање предузећем или јавним подухватима. Мада се појава менаџмента везује за далеку прошлост, почетак његове шире примене, у савременом значењу, везује се за период индустријализације. Тек су примена индустријских метода у производњи материјалних добара и појава веће конкуренције на тржишту условиле потребу за проналажењем и применом нових метода и техника које омогућују да се тај процес одвија што рационалније у циљу повећања профита. Подела капиталистичког друштва на јавну и приватну сферу нашла је свој израз и у области менаџмента. Међутим, израз менаџмент углавном се користио за делатности везане за управљање предузећима, док су се за управљање државним органима, нарочито војском и полицијом, много чешће употребљавали термини руковођење и командовање, као посебне функције менаџмента. Притом се израз менаџмент не односи само на процес већ и на људе који га обављају, док се менаџери дефинишу као људи који немају власништво, већ изнајмљују своју стручност.

Једноставно речено, менаџмент је оно што менаџери раде. Али та једноставна изјава нам баш не говори много, зар не? Детаљније објашњење је да менаџмент значи координисање активности везаних за посао, тако да се оне обаве ефикасно и ефективно – с људима и уз помоћ других људи. Већ знамо да је координисање рада других оно што одваја функцију менаџера од запослених који не припадају менаџерима. Међутим, то не значи да менаџери могу да раде све што желе кад год пожелe – било када или на било који начин. Напротив, менаџмент значи ефикасно и успешно (ефективно) обављање организационих активности везаних за рад, или је то барем оно што се менаџери труде да остваре (Ђукић, С., 2017:10).

## ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ МЕНАЏМЕНТА У СПОРТУ

Када говоримо о термину „спорт“, он се у савременом свету посматра у много ширем значењу. Углавном се спорт везује за такмичење, надметање, односно борбу ради постизања бољих резултата. Постоји велики број дефиниција спорта које покушавају, свака на свој начин, да ближе одреде суштину овог појма. И поред различитих приступа и гледишта на овај проблем, односно веће или мање разлике у њиховом одређењу, заједничка карактеристика је у схватању да је спорт један вид шире друштвене делатности (физичке културе), да је то борба која је праћена константном тежњом за вишим достигнућима.

С тим у вези, набројаћемо неке од бројних дефиниција појма „спорт“ и то: „Спортом се назива, прво, одређење видова физичког вежбања као предмета упоређења мајсторства, снаге, способности човека и обухватајући елемент такмичења, борбе за првенство, рекорд или максимално доступни резултат и друго, као специфична форма припрема за такмичење“ (А.Д. Novikov i L.P. Matveev); „Спорт је сваки телесни напор, индивидуалан или колективан, вршен у циљу победничког афирмисања супериорности појединаца или екипе над самим собом или над неким непокретним противником (време, простор, било какав отпор) или живим противником (човек или животиња)“ (H.van Blijenburg); „Спорт је свака врста телесног вежбања или делатности која има за циљ радњу чије извођење почива у суштини на замисли и борби против неког одређеног елемента: даљине, времена, препреке, материјалне тешкоће, опасности, животиње, противника и, поред тога, самог себе“ (Г. Хеберт); „Спорт је добровољни и уобичајени култ интензивног мишићног вежбања заснован на жељи за напретком, а који може да иде до ризика“ (П. Кубертен); „Спорт је у ширем смислу добровољна психофизичка активност човека за време слободног времена, коме се посвећује из забаве и ради телесно-образовних користи. У ужем смислу спорт је учешће на такмичењима“ (Д. Улага).

На основу наведених дефиниција уочљиво је да се спорт првенствено сматра игром, забавом, разонодом, али и врстом физичког вежбања, односно психофизичком активношћу. Све то је, наравно, повезано са такмичењем (борбом) којим се тежи постићи одређени мерљив резултат (оптималан учинак, победа над противником, рекорд...) (Нешић, 2008:10).

Када посматрамо спорт у најширем смислу као човекову делатност, карактерише га следеће: 1) Такмичење; 2) Резултат; 3) Специјализација; 4) Утилитарност – спорт је кроз читав свој историјски развој носио и одређене (у већој или мањој мери) утилитарне вредности, што и данас треба да има, посебно у васпитном, здравственом и рекреативном погледу; 5) Друштвени карактер – спорт се може и треба разматрати

као сложена социјална појава, односно социјални феномен. Имајући у виду друштвени карактер спорта, у социолошком погледу он се мора посматрати и као део друштвене делатности. То значи да је и спортска делатност организована активност већег броја људи, настала у друштвеној подели рада и са основном функцијом – стварање услова за задовољење одређених врста потреба већег броја људи (неретко и читаве заједнице). Овако организована активност има и своје појединачне носиоце (појединце или мање групе људи) што је условљено настанком појединачне поделе рада. Посебно понашање тих појединаца и њихове непосредне акције у области спорта, представљају спортску активност чија је функција да задовољи потребе одређених субјеката (Нешић, 2008:12).

Осим тога, можемо рећи да су саставни и фундаментални део спорта, у сваком погледу, и спортски ресурси. Углавном се они, пре свега, односе на спортисте и спортске организације, делове система без кога не би ни било спорта.

С тим у вези, сама спортска организација је „организам“ који омогућава спортистима да искажу своје потенцијале и остваре нову вредност. Менаџмент у спорту, односно у спортској организацији, обезбеђује интегралност свих процеса и ресурса који су релевантни за управљање активностима и функцијама. Такође, менаџмент у спорту је у функцији трансфера идеје до коначног циља.

На основу тога, може се слободно рећи, да примена менаџмента у спорту представља успешно вођење идеје ка циљу. На овај начин дефинисан, менаџмент у спорту обезбеђује функционисање целокупног система спортске организације, од система селекције талената, обезбеђења стручног рада до стварања општих услова за припремање спортиста за највиша достигнућа, организовања спортских такмичења, обезбеђивања материјалних и финансијских средстава, као и комуникације са спортском јавношћу.

Када су у питању задаци и циљеви менаџмента у спорту, можемо сасвим сигурно рећи да основни задатак и циљ менаџмента у спорту треба да представља повећање спортске продуктивности, уз уважавање свих хуманих аспеката стварања нових људских вредности. Осим тога, менаџмент у спорту има и задатак да на себе преузме одговорност за функционисање свих процеса у спортској организацији. То се првенствено односи на њену стабилност и позицију у окружењу, спортске резултате, пословне резултате, радну ефикасност и др. Истовремено, он има и функцију основне покретачке снаге развоја спорта у целини, а тиме, наравно и спортске организације.

Када говоримо о дефинисању основних принципа менаџмента у спорту, према М. Томићу, били би следећи: 1. Развијање спорта очувањем мисије и духа спорта; 2. Задовољење циљева вишеструке јавности; 3.

Развијање конкурентске и стабилне позиције спортске организације; 4. Развој креативних способности. 5. Децентрализација и делегирање ауторитета; 6. Примена и развој свих функција менаџмента.

Менаџмент у спорту мора да примењује и развија, свеобухватно све основне функције менаџмента: предвиђање, планирање, организовање, кадровску политику, руковођење и контролу. Издвојена из целине, свака за себе, нека од ових функција не би представљала ништа, јер само у повезаности и интеракцији функција менаџмент може остварити своју улогу (Нешић, 2008:79).

### **ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА МЕНАЏМЕНТА У СПОРТУ**

Када говоримо о практичној примени менаџмента у спорту, као и о организацији рада у спортским организацијама, односно о делокругу менаџмента у спорту, он најчешће подразумева: 1) делокруг изучавања и 2) делокруг практичне примене знања која се изучавају.

У претходном делу рада смо рекли да је менаџмент процес, односно циклично кретање кроз пет функција које менаџери реализују припремајући, изводећи и контролишући кретање организације ка остваривању њених циљева.

С тим у вези, у ужем смислу, менаџмент у спорту, као академска дисциплина, обухвата подручја знања о менаџменту која су се искристалисала у пракси управљања спортским организацијама. Као пример наводимо да је, Заједничка комисија Удружења за физичко образовање и за спортски менаџмент Северне Америке за оцену/атестирање програма образовања спортских менаџера на универзитетима Северне Америке, утврдила је следеће стандардне садржаје изучавања менаџмента у спорту, и то: а) Изучавање социокултурних димензија спорта; б) Менаџмент и лидерство у спорту; ц) Етика у спортском менаџменту; ч) Маркетинг у спорту; д) Комуникације у спорту; е) Буџет и финансије у спорту; ф) Правни аспекти спорта; г) Економика спорта; д) Менаџмент спортских објеката и приредби; ж) Управни органи и структуре у спорту; з) Практично искуство у спортском менаџменту (Раич, Максимовић, 2001:5-6).

Када се говори о организовању у спорту, онда се мисли на процес формирања организационе структуре спортске организације. Ефикасна и добро дизајнирана организациона структура спортске организације је предуслов за реализацију дефинисаних планова. Формирање организационе структуре укључује низ послова на дефинисању улога и задатака, компетенција и овлашћења, правила и норми понашања, као и ангажовања ресурса у спортској организацији који су у функцији зацртаних

циљева и дефинисаних политика за њихово остварење. Структурирање, креирање или дизајнирање организације је једна од најважнијих активности менаџера у спорту. Као и у привредним делатностима, тако и у спортским организацијама, менаџери најпре врше активности диференцијације – процес поделе рада по пословима и задацима које ваља обавити, а потом и активности интеграције – груписања послова по службама или секторима. Пошто се изврши груписање послова у организационе целине и њихово повезивање ради усклађеног деловања спортске организације као целине, приступа се процесима руковођења, односно активностима координације активности и успостављање ефикасне комуникације унутар организације (Шурбатовић, 2014:96).

Такође, потребна је и контрола у спорту, јер она представља процес утврђивања сагласности између остварених резултата и пројектованих циљева спортске организације. Када говоримо о контроли у спорту, она се увек односи на мерење и упоређивање како спортских тако и пословних резултата једног клуба. Као и у компанијама/предузећима, контролни процес функционише по принципу повратне спреге. Уколико се утврди постојање разлике између оствареног и планираног, приступа се предузимању корективних акција, па ако су одступања исувише велика, може доћи до редефинисања циљева спортске организације.

Када су у питању обавезе клубова, посебно код професионалног спорта, клубови имају обавезу да воде пословне књиге као привредни субјекти и да достављају ревизорске извештаје гранским асоцијацијама и/или лигама, односно заједницама клубова које воде такмичење, једном годишње. С тим у вези, финансијска контрола пословања је важна за функционисање клубова, а често је и само учешће у спортским такмичењима условљено позитивним пословним резултатом.

Међутим, у спорту, укупно узевши, много чешће се појављује контрола као функција у тренажним процесима и самим спортским активностима. У нашим условима, главну препреку ефикасном пословању клубова представља управљачки кадар који за своје лоше одлуке не сноси никакве санкције. Принцип материјалне одговорности у процесу управљања и руковођења основна је одредница савременог концепта организације професионалних клубова. Тако клубовима који су организовани као акционарска друштва управљају представници акционара или сами акционари, у висини својих власничких удела. Осим тога, клубовима који су у власништву појединаца или моћних породица руководе сами власници. За квалитет својих одлука одговарају сопственом имовином. Поменути клубови могу ангажовати и професионални менаџмент који је за резултате свога рада одговоран послодавцу. Интерес власника или улагача је усмерен на резултат и/или профит који њихови клубови – предузећа остварују на спортском и пословном тржишту.

Према томе, остварење циљева које сви клубови желе условљено је

избором одговарајуће стратегије управљања. Клубови код којих су јасно дефинисани власнички односи веома једноставно успостављају систем контроле управљања, док клубови који су у статусу удружења грађана, код којих је организациона форма сасвим другачија, такође, настоје да на што ефикаснији начин дефинишу правила руковођења и установе институт материјалне одговорности управљача које бирају њихови чланови. На основу изнетог, финансијску контролу коју прописују гранске спортске федерације врше независне ревизорске куће, док интерну контролу пословања у клубовима врши надзорни одбор клуба.

Иако је јавност у раду можда и најбољи начин контроле управљача, оно што ће бити од изузетног значаја за наше професионалне клубове, све док се не трансформишу и евентуално приватизују, јесте увођење материјалне одговорности за оне који их сада воде. Контрола управљања, пре свега финансијска контрола у смислу полагања гарантних депозита будућих кандидата за челне функције у нашем врхунском спорту, једини је начин да се спречи досадашња лоша пракса (Шурбатовић, 2014:103).

## **СПОРТСКИ МЕНАЏМЕНТ И КОМЕРЦИЈАЛИЗАЦИЈА У СПОРТУ**

У овом делу рада ћемо више говорити о комерцијализацији у спорту, посебно у оном професионалном. Тако можемо поставити питања: „Који морални принципи треба да ограничавају комерцијализацију спорта? На кога пада одговорност у примени тих принципа?“.

Друго питање је од пресудног значаја. Део процеса комерцијализације је и трансформација многих професионалних спортских организација у корпорације, од којих су неке са међународним везама у регрутовању играча и рекламирању производа. Компаније које су изван света спорта. Заиста, није у интересу професионалних тимова, спортских организација, или најбољих спориста да охрабрују насилно понашање међу навијачима, или унутар целог друштва.

С тим у вези, можемо рећи да је стална тема у списима многих критичара модерног спорта то да је тржиште покварило спорт. Шта то значи? Термин „корупција“ односи се на распадање, удаљавање од оног што је било у оригиналу, што је можда имало племениту намеру. Корупција можда значи да се вредности које су чиниле спорт, као што су правично такмичење, спортско понашање, и можда заједничко трагање за изврсношћу, упропашћују или да су већ упропашћене због растуће комерцијализације спорта. Посебно је проблематична, мада је можда повезана исто толико са наглашавањем елитног спорта колико и са комерцијализацијом (барем у мери у којој се њихове последице могу раздвојити), веза између масовног рекламирања спорта и масовности

учествовања. Критичари су доказивали да је истицање елитних спортиста и рекламирање елитних спортских такмичења, заједно са њиховим преношењем преко масовних медија, имало штетне последице на учествовање обичних људи у спорту. На пример, у својој провокативној и веома читљивој књизи, Спорт у Америци, Џејмс Мицнер (James Michener) упозорава да незаслужено истичемо талентоване спортисте који имају 15–22 године, затим истичемо неколико професионалаца који имају 23–25 година, а недовољно масу наше популације која има 23–75 година. Откако је објављена Мицнерова књига 1976. године, дошло је до драстичног смањења часова физичког васпитања у јавним школама у Сједињеним Америчким Државама и до епидемије гојазности међу америчком омладином, као и до преурађене хипертензије и дијабетеса, болести за које се сматрало да настају само код средовечних људи.

Можда је највећа забринутост око тога да комерцијализација, у суштини, може да поквари сам спорт. На пример, промена правила може учинити игру занимљивијом многим навијачима који не разумеју нијансе игре. Те промене могу учинити игру популарнијом, али такође могу одузети од умешности игре, или од вештина потребних да се она игра. На пример, са званично постављеним ударачем у бејзболу велике лиге (у америчкој лиги) игра је постала занимљивија навијачима који су желели више акције и чешће оптрчавање кругова (home run); али, може се констатовати да је то умањило потребу за суптилним стратешким одлукама као што је она да ли да се ударац замени, или да се жртвује кратким одбијањем лопте како би се пружила шанса његовом саиграчу који је већ стигао да са неке од база напредује за још једну базу, или да освоји поен, а можда је допринело и обезвређивању оптрчавања кругова. Можда је још бољи пример лабаво суђење за које посматрачи тврде да је постало свакидашња појава у НБА.

Комерцијализација и на друге начине може утицати на спортска такмичења. На пример, „телевизијски тајм аут“, утакмица се прекида да би се пустиле рекламе за време телевизијског преноса, прекида ток многих утакмица, нарочито у професионалној и колеџ кошарци, што чак може утицати на исход утакмице, јер се лоше стојећем тиму пружа шанса да се поправи.

Такође, присутност велике количине новца у спорту, нарочито у професионалном спорту, утиче значајно на то да је најбогатијим тимовима често лакше доћи до победе. Као што су неки критичари спорта закључили, „зар није нарушена читава етика такмичења уколико најбогатији тимови могу купити најбоље играче и тако имати бољи тим пре него што је утакмица уопште почела?“. На сличан начин, жеља за профитом може продужити сезону, то заузврат може бити подстрек играчима да приликом утакмице не дају све од себе већ да се чувају за такмичења на крају сезоне када се првенства одлучују. Према томе,

обична сезонска игра губи на својој вредности јер спортисти обично „прилагођавају свој корак” (то јест, не играју током целе утакмице најбоље што могу), а редовна сезона тако постаје само припрема за постсезонску игру. У исто време, од навијача се очекује да плаћају све више и више да би пратили утакмице редовне сезоне које су изгубиле на вредности, а многима од њих је цена одређена изван тржишта.

Осим тога, утицај новца такође може променити и однос између навијача и играча. Како професионални спорт постаје све више и више комерцијализован, играчи такође постају роба која се купује, продаје и мења између тимова. Резултат тога је да се они третирају све мање као особе а све више као производи који су „фалични” или „оштећени” уколико игра на терену није добра. Пошто примања спортских звезда далеко надмашују примања просечних навијача, навијачи се могу отуђити од играча, за које се сматра (понекад оправдано) да су размажени, неприступачни и удаљени. Пошто професионални тимови стреме томе да стварају профит, цена карата може ићи изнад могућности традиционалних навијача, и тако може доћи до још већег отуђења између играча и навијача. Како спорт постаје све занимљивији, али такође и све мање изнијансиран, тако се он све више обраћа новим навијачима који имају мање знања и поштовања за његову традицију. Ова нова врста навијача може допринети ефекту парног ваљка у коме се њихов спорт мења све чешће да би постао све занимљивији, али по цену одустајања од важних принципа који игру чине изазовном као и од традиције која је део његове историје.

Комерцијализација спорта, трансформација елитног спорта у производ који се може купити и продати, квари спорт, зато што се вредности које су широки интерналисти сматрали за садашње вредности спорта могу сукобити са традиционалним вредностима спорта. Као што је Вилијам Ј. Морган (William J. Morgan) рекао, комерцијализација спорта уводи друге вредности, као што је трагање за новцем и славом – „као примерене циљеве спортске праксе чиме оне који учествују у спорту лишава сваког разлога, да не помињемо добар разлог, да цене или да се ангажују у одређеним такмичарским изазовима које ове праксе представљају, у изабраним спортским вештинама на које оне позивају, и људским квалитетима и врлинама које побуђују”. Спортско искуство, према Моргану и другим заговорницима тезе о корупцији, постаје инструмент за постизање екстерних награда спорта као што су слава, моћ и богатство. Значај интерних награда, значај вештине и изврсности које се постижу у пракси која је разумљива једино позивањем на правила и на изазове које та правила постављају, бива умањен, или се сматра само средством за важније спољне награде. Оно што је забавно, то се продаје, али то још увек не мора бити добар спорт.

Да ли је комерцијализација покварила спорт, или је пак повећала



његову привлачност и медијским преносом, учинила елитни спорт приступачнијим милионима гледалаца, остављамо за шире расправе и дискусије.

## **МЕНАЏМЕНТ У СПОРТУ И МОРАЛНА ОДГОВОРНОСТ БИЗНИСА ПРЕМА СПОРТУ**

Када говоримо о бизнису уопште и моралним одговорностима бизниса према спорту, ту се мисли на то да бизнис има неке моралне обавезе, као што је она да се не рекламирају производи који су несигурни или покварени, а можемо се упитати које су обавезе бизниса блиско повезано са спортом. Конкретно, која се морална ограничења односе на професионалне спортске тимове велике лиге?

На ова и друга питања, постоје различита виђења и гледишта, па ћемо у овом делу рада анализирати нека од њих. Према једном гледишту, спортски тимови треба да имају исте обавезе као и други бизниси у погледу безбедности по човекову околину, али никакве специјалне обавезе их не приморавају да заштите важне принципе спорта. Ако се поступак који спорт чини занимљивијим продаје, онда, пошто су у бизнису, спортски тимови треба да се око тога ангажују. Оно што се продаје јесте оно што задовољава навијаче, учинити спорт занимљивијим и стога профитабилнијим значи повећати укупну корисност кроз повећање задовољства навијача, а тиме и новчани профит и за власнике и за играче. Оваква врста аргумента о узајамној користи упућује на то да је у заједничком интересу сваког тима да постави границе свога стремљења ка профиту. Ако би се сви тимови ангажовали у неограниченој јурњави за профитом, спорт би могао да се толико уназади комерцијализацијом и да почне да привлачи све мању пажњу, и тако би сви били на губитку.

Према другом гледишту, ако се остави по страни узајамна корист, поставимо питање да ли би било морално погрешно ако би спортска индустрија претворила спорт у неку врсту забаве, по цену да то озбиљно умањи значајне принципе вештине и такмичења који су срж игре. У ствари, није сигурно да би се моралне обавезе бизниса могле свести искључиво на разматрања само узајамне користи. Шта ако је један тим толико доминантан да му не иде у прилог да ради на постављању ограничења? Или, шта ако једна група – рецимо традиционални спортски навијачи заинтересовани да сачувају интегритет игре – толико слаба да моћнијем бизнису није у интересу да преговара са њима? Изгледа да се аргумент из узајамне користи, у многим областима, више сукобљава са захтевом правичности и са другим значајним моралним принципима него што тај захтев испуњава (Barry, 1989).

На основу изнетих гледишта, може се закључити да власници профитирају као што профитирају и играчи, а масе навијача уживају у пруженој забави. „Чистунци” који се жале да прави спорт више не постоји немоћни су и игноришу све. Такве промене могу бити заједничка корист многих, али, да ли се оне могу и морално оправдати? Када би се спорт трансформисао на такав начин, вероватно да за многе људе он више не би био интересантан. Дobar спорт је забаван управо због тога што илуструје људске врлине и врлине суочавања са тешким изазовима за дух и тело. Другим речима, активност управљања фундаменталним принципима спорта као заједничке потраге за изврсношћу управо је оно што чини спорт интересантним. Из тих разлога, за чланове спортске индустрије је од заједничке користи да сачувају те вредности, уместо да дозволе да се оне умање или да нестану. Још важније од овога је што би се нешто вредно изгубило уколико би се спорт трансформисао у искључиво комерцијалну врсту забаве, по цену да изгуби свој основни карактер, то јест, вредност спорта као заједничког трагања за изврсношћу кроз изазов.

Уколико се запитамо ко би био оштећен кад би комерцијализација трансформисала спорт сувише радикално, тј. у правцу чисто комерцијалне забаве, засигурно би то били чланови шире спортске заједнице, играчи, званичници и навијачи посвећени правом спорту, они који поштују игру. С тим у вези, ако спорт изражава вредности које су дуготрајног значаја, као што су посвећеност у савладавању изазова или стандарди изврсности, онда би и шира заједница била оштећена. Овоме се може наћи замерка, јер чак и ако комерцијализација, када се доведе до свог екстрема, чини штету другима, то још увек не значи да им она наноси неправду. Тако, на пример, полиција може повредити разбојника док он чини преступ, али из овога не следи да су они тако учинили неправду разбојнику, или да су се према њему понели неправедно.

Пошто није очигледно да је лишавање људи нечега значајан облик наношења неправде, спорно је и то да ли је комерцијализација спорта која значајно нарушава фундаменталне принципе спорта заиста представља неправду према другима. Ако је оправдано рећи да се корупција у спорту сматра за неправду и штету, или, једноставније, ако је опасно кварити вредности таквог фундаменталног значаја, онда се може закључити да је спортска индустрија више него седиште спорта. У том случају може се рећи да она има повереничку и представничку везу са спортом. То значи да индустрија има одговорност да сачува интегритет спорта и поштовање према његовим основним вредностима. Овај закључак може да буде не само у најбољем интересу за индустрију, као што је наговештено аргументом из заједничке користи, него се може протегнути и преко уских властитих интереса на заштиту онога што је од дубљег значаја.

## БЕЗБЕДНОСТ И СПОРТСКЕ ПРИРЕДБЕ

Законом о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама утврђују се мере за спречавање насиља и недоличног понашања на спортским приредбама и у вези са спортским приредбама, као и обавезе организатора и овлашћења надлежних органа у спровођењу тих мера („Службени гласник РС”, бр. 67/2003, 101/2005 – др. закон, 90/2007, 72/2009 – др. закон, 111/2009 и 104/2013 – др. закон).

Спортске приредбе, у смислу овог закона, јесу спортска такмичења и спортске манифестације.

Организатор спортске приредбе, у смислу овог закона, јесте спортски савез, спортско друштво, спортска организација – клуб, друго правно или физичко лице које се стално или повремено бави организацијом спортских приредби, односно које је преузело организовање одређене спортске приредбе, или вршење одређених послова у организовању спортске приредбе.

Време одржавања спортске приредбе, у смислу овог закона, јесте временски интервал од два часа пре почетка спортске приредбе до два часа након њеног завршетка, односно, кад се одржавају спортске приредбе повећаног ризика, временски интервал од четири часа пре почетка спортске приредбе до четири часа након њеног завршетка.

Учесници спортске приредбе, у смислу овог закона, јесу сва лица присутна на спортојприредби.

Спортски објекат, у смислу овог закона, објекат је намењен за одржавање спортских приредби, који поред спортског терена има простор за гледалиште и који може имати и пратећи простор (санитарни, гардеробни, спремишни и др.).

Спортски терен, у смислу овог закона, јесте простор на коме се обавља спортска активност (спортска игра, такмичење), као и простор до гледалишта.

Гледалиште, у смислу овог закона, јесте уређен простор на спортском објекту намењен за смештај гледалаца (трибине), односно простор уз спортски терен намењен за гледаоце ако објекат нема трибине.

Организатор спортске приредбе, у сарадњи са министарством надлежним за унутрашње послове (у даљем тексту: Министарство), дужан је да осигура безбедно одржавање спортске приредбе и да предузме мере којима се предупредује и онемогућава избијање насиља и недоличног понашања гледалаца. Осим тога, организатор спортске приредбе врши контролу над спровођењем мера утврђених овим законом.

Када је у питању насиље и недолично понашање на спортским приредбама, можемо рећи да се под насиљем и недоличним понашањем

на спортским приредбама, у смислу овог закона, сматра нарочито:

- 1) физички напад на учеснике спортске приредбе, односно физички обрачун између учесника на спортској приредби;
- 2) бацање предмета на спортски терен или у гледалиште;
- 3) уношење у спортски објекат обележја којима се вређају национална, расна, верска или друга осећања или на други начин изазива мржња или нетрпеливост која може да доведе до физичких сукоба;
- 4) оштећење спортског објекта, опреме, уређаја и инсталација на спортском објекту на коме се одржава спортска приредба;
- 5) изазивање нереда или уништавање имовине приликом доласка, односно одласка са спортске приредбе или у спортском објекту, ремећење тока спортске приредбе, угрожавање безбедности учесника спортске приредбе или трећих лица;
- 6) неовлашћени улазак на спортски терен, односно у службене просторије и службене пролазе спортског објекта или у део гледалишта спортског објекта који је намењен противничким навијачима;
- 7) покушај уношења, односно уношење у спортски објекат, поседовање или употреба алкохола или других опојних средстава;
- 8) покушај уношења, односно уношење у спортски објекат или коришћење пиротехничких средстава и других предмета и средстава којима може да се угрози безбедност учесника у спортској приредби или омета њен ток;
- 9) паљење навијачких реквизита или других предмета;
- 10) ношење навијачких шалова, капа или других предмета у намери да се скрива идентитет лица.

С тим у вези, на организовање спортских приредби сходно се примењују и прописи о окупљању грађана, а надзор над спровођењем овог закона врши Министарство унутрашњих послова.

Пре одржавање спортске приредбе, у току одржавања и након завршетка спортске приредбе, а у циљу одржавања стабилног и повољног јавног реда и мира, предузимају се превентивне, а по потреби и репресивне мере за спречавање насиља и недоличног понашања на спортским приредбама

Према томе, у циљу превентивног деловања и смањења ризика избијања насиља и недоличног понашања гледалаца, спортски савези, спортска друштва, спортске организације – клубови дужни су да:

- 1) подстичу организовање и добро понашање својих навијача и њихових клубова;
- 2) остварују одговарајуће информисање својих навијача (састанци са навијачима, издавање билтена и др.);
- 3) координирају активности са клубовима својих навијача приликом организованог одласка на спортске приредбе на којима су те спортске организације – клубови и њихови навијачи гостујући;

4) уреде спортским правилима из своје надлежности које се спортске приредбе сматрају високо ризичним и које мере су организатори спортских приредби и други учесници дужни да предузму, у складу са законом и другим прописима, на спортским приредбама високог ризика;

5) предузму друге мере и активности, у складу са законом, прописима донетим на основу закона и спортским правилима;

6) подстичу позитивно понашање и деловања играча и службених лица пре, за време и након одржавања спортске приредбе.

Такође, на самим спортским приредбама предузимају се одговарајуће мере у циљу одржавања повољног јавног реда и мира и безбедности свих учесника и посматрача, а организатор спортске приредбе дужан је да образује одговарајућу редарску службу или да ангажује правно лице или предузетника ради обављања послова физичког обезбеђења и одржавања реда на спорској приредби.

Том приликом, обављање послова физичког обезбеђења и одржавања реда на спорској приредби, редарска служба је дужна да:

1) забрани приступ објекту на коме се одржава спортска приредба лицима која су под утицајем алкохола или других опојних средстава, или се из њиховог понашања може закључити да су склони насилном или недолжном понашању;

2) одвоји гостујуће навијаче усмеравањем на посебне улазе и излазе из спортског објекта и посебан део гледалишта који је за њих одређен;

3) обезбеди да гледалац седи на тачно одређеном месту;

4) онемогући улазак гледалаца на спортски терен и спречи њихов прелазак из једног дела гледалишта намењен навијачима једног клуба у други;

5) онемогући уношење или продају алкохолних пића у спортском објекту;

6) онемогући уношење у спортски објекат предмета који се могу употребити у насилничким поступањима (пиротехничка средства, мотке, флаше и сл.), односно којима се може ометати ток спортске приредбе (огледала, ласерски показивачи, звучни уређаји веће снаге, транспаренти или обележја којима се подстиче расна, верска, национална или друга нетрпељивост и мржња, односно чији је садржај увредљив или непристојан и сл.);

7) онемогући уношење у спортски објекат и истицање навијачких симбола који су већих димензија и могу ометати рад службених лица, осим застава, шалова, капа и дресова са обележјима клуба;

8) упозори, односно удаљи гледаоца који својим понашањем или пропуштањем одређене радње може изазвати насиље на спорској приредби, угрозити безбедност учесника спортске приредбе или ометати њен ток;

9) не дозволи приступ спортском објекту, лицу коме је изречена мера безбедности, односно заштитна мере забране присуствовања одређеним спортским приредбама. Гледалац, односно група гледалаца је дужна да поступа по налозима редарске службе приликом обављања послова физичког обезбеђења и одржавања реда на спортској приредби.

Осим наведеног, организатор је дужан да оствари сарадњу са Министарством унутрашњих послова, ради спровођења мера и налога који се односе на одржавање јавног реда и мира. Организатор је дужан и да за време спортске приредбе обезбеди присуство одговарајуће службе медицинске помоћи, као и да оствари сарадњу, а по потреби предузме мере да обезбеди и присуство других надлежних органа и организација, јавних служби и јавних предузећа (ватрогасне јединице, инспекцијске и комуналне службе и др.).

Када су у питању спортске приредбе са повећаним ризиком, тада се предузимају посебне мере у складу са безбедносном проценом и анализом. Надлежни спортски савез Републике Србије, односно организатор спортске приредбе проглашава спортску приредбу повећаног ризика на основу акта надлежног спортског савеза или на препоруку Министарства унутрашњих послова, кад посебне околности указују да на њој може доћи до насиља или недоличног понашања гледалаца, односно натушавања јавног реда и мира у већем обиму.

## **СПОРТ И ОБЛИЦИ УГРОЖАВАЊА УНУТРАШЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

Када се говори о безбедности друштва и државе, онда се мисли на то да је она једна, недељива, значи целовита и јединствена, односно, краће речено, интегрална. Имајућу у виду извршену класификацију безбедности и рашчлањење безбедности на врсте, рекли смо да се безбедност дели на унутрашњу (индивидуална, социјетална и национална) и међународну (регионална, глобална, заједничка, колективна и кооперативна). У складу са наведеном поделом, свака за себе су посебне вредности које се штите како системом безбедности тако и другим друштвеним мерама.

С тим у вези, интегрална безбедност представља сублимат унутрашње и међународне безбедности, али не као прости збир тих двеју безбедности, већ као нова вредност која се штити. Не можемо говорити о било каквој, па ни унутрашњој ни међународној безбедности ако је било који елемент тих безбедности значајније угрожен. Њена подела на унутрашњу и међународну је условна више из педагошких и практичних разлога због лакшег објашњења и учења.

Данас, савремене државе, нападају се на свим пољима (породица, вера, власт, уставно уређење, спољна политика, економија, спорт, систем

безбедности итд.), тако да друштво и држава морају да се супротстављају тим нападима свим својим снагама и средствима (Ђукић, 2018:3).

Анализирајући унутрашњу безбедност, говоримо о томе да она штити суверенитет државе и њених субјеката од свих антидруштвених појава, односно од свих појава којима се угрожава друштвено уређење. С обзиром на елементе који сачињавају друштвено уређење, често се унутрашња безбедност поистовећује са заштитом економске, политичке, правне и социјалне сигурности грађана.

С обзиром на извршену класификацију безбедности, у наредном делу рада ћемо се осврнути на унутрашњу безбедност, односно на облике унутрашњег угрожавања, које ћемо овом приликом само набројати, и то:

1.1. Социјална патологија

- Криминалитет
- Наркоманија
- Проституција
- Алкохолизам и коцкање

1.2. Екстремизам

1.3. Угрожавање безбедности саобраћаја

1.4. Нарушавање јавног реда и мира

1.5. Пожари

1.6. Угрожавање животне средине (Ђукић, 2018:4).

Осим тога, посебно смо се задржали на нарушавању јавног реда и мира на спортским приредбама, односно прекршајима и кривичним делима, као облику угрожавања унутрашње безбедности.

## **Нарушавање јавног реда и мира**

„Јавни ред и мир у смислу Закона о јавном реду и миру, јесте усклађено стање међусобних односа грађана настало њиховим понашањем на јавном месту и деловањем органа и организација у јавном животу ради обезбеђења једнаких услова за остаривање људских и мањинских права и слобода грађана зајемчених Уставом” („Службени гласник Републике Србије”, број 85/16).

Значи, јавни ред и мир подразумевају друштвени однос којим се не нарушавају друштвена дисциплина и мир грађана. Повреде јавног реда и мира, супротно томе, чини понашање које ремети устаљене односе грађана, угрожава њихову безбедност, којим се нарушава јавни морал или онемогућава редовно вршење послова органа и институција које имају јавна овлашћења.

Када повреде јавног реда и мира достигну екстремне размере (демонстрације већих размера, грађанска непослушност, нереди на

спортским и другим приредбама и сл.), оне представљају, несумњиво, веома значајан облик угрожавања унутрашње безбедности. Поготову што такав облик нарушавања унутрашње безбедности може бити подстрекаван, организован или усмерен од снага посебних дејстава које се налазе изван земље, и чије последице нарушавања јавног реда и мира желе да искористе за своје циљеве.

Осим тога, нарушавање јавног реда и мира на спортским и другим приредбама је врло честа и учестала појава, без обзира на то о којој врсти спорта је реч, као и на којем нивоу такмичења се ради (да ли локални, републички или међународни ниво). Последице таквог понашања навијачких и других група су далекосежне, и у материјалном, и у свим другим облицима и областима друштвеног живота.

С тим у вези, због наведеног проблема, најчешће се утакмице из већине спортова, без обзира на ранг такмичења, проглашавају „утакмицама високог ризика”, уз ангажовање великог броја снага реда (полицијске снаге, Жандармерија), али и поред тога одређене навијачке групе, хулигани и др., нарушавају јавни ред и мир уз коришћење великог броја пиротехничких и других средстава.

## ЗАКЉУЧАК

Менаџмент означава вођство у некој организацији. У функционалном значењу он обухвата задатке и процесе везане за текуће активности организације. Појединачно, обухвата планирање, организовање, имплементацију и контролу.

Менаџмент у спорту, односно у спортској организацији, обезбеђује интегралност свих процеса и ресурса који су релевантни за управљање активностима и функцијама. Менаџмент у спорту је у функцији трансфера идеје до коначног циља. С тим у вези, можемо закључити да примена менаџмента у спорту представља успешно вођење идеје ка циљу. На овај начин дефинисан, менаџмент у спорту, обезбеђује функционисање целокупног система спортске организације, од система селекције талената, обезбеђења стручног рада до стварања општих услова за припремање спортиста за највиша достигнућа, организовања спортских такмичења, обезбеђивања материјалних и финансијских средстава, као и комуникације са спортском јавношћу.

Када су у питању задаци и циљеви менаџмента у спорту, можемо сасвим сигурно рећи да основни задатак и циљ менаџмента у спорту треба да представља повећање спортске продуктивности, уз уважавање свих хуманих аспеката стварања нових људских вредности. Осим тога, менаџмент у спорту има задатак и да на себе преузме одговорност за функционисање свих процеса у спортској организацији. То се првенствено односи на њену



стабилност и позицију у окружењу, спортске резултате, пословне резултате, радну ефикасност и др. Истовремено, он има и функцију основне покретачке снаге развоја спорта у целини, а тиме, наравно, и спортске организације.

Растућа комерцијализација спорта понекад заиста представља ризик за његов интегритет. Неке чињенице указују да спорт заиста има сопствену унутрашњу моралност засновану на принципима који се претпостављају у заједничком трагању за изврсношћу кроз изазов. Штавише, унутрашњи принципи, или вредности спорта, могу бити угрожени комерцијализацијом. На пример, вештине које су врло важне за спорт могу бити значајно умањене променама правила, дизајнираним тако да спорт чине занимљивијим релативно простој, масовној публици. Или, професионални спорт може бити конструисан тако да најбогатији тимови доминирају такмичењем, од сезоне до сезоне. Трагање за богатством може одвести тимове, као и појединачне спортисте, да прекину све везе са локалним или регионалним заједницама у покушају постизања што бољег приступа широкој публици, али по цену да се створи отуђеност и неприврженост озбиљној спортској заједници. При свему томе, комерцијализација није штетна уколико је избалансирана, а правилно управљање елитним, комерцијално одрживим спортом може значајно да смањи конфликт између комерцијализације и интегритета такмичарског спорта.

Такође, комерцијализација допушта да интерне користи створене од стране елитних спортиста буду доступне огромном броју људи. Елитни спорт, укључујући и професионалне спортове, у овом погледу може да има позитивну друштвену улогу кроз представљање и изражавање стандарда изврсности, постигнућа и преданости. Али комерцијализација спорта може имати позитивну друштвену улогу само уколико делује унутар моралних граница које постављају параметре трагања за профитом. На основу тога, можемо закључити и то да спортска индустрија има моралну одговорност према правилима и обичајима спорта.

Осим тога, то значи да управљање елитним спортом, нарочито професионалним спортом, треба да буде нешто више од комерцијализације коју занима само стварање богатства. Спортска управљачка тела треба такође да дају свој глас и онима који су одани основним принципима такмичарског спорта. Ако анализа из овог рада има икакву снагу, то није само зато што спортска индустрија мора да изгуби уколико спорт појефтинити, тј. уколико пређе границе на којима се то још може исправити, него и зато што непристрасно резонување упућује на то да вредности које су срж добрих спортских такмичења имају довољно снаге да поставе морална ограничења нашој тврдњи за задовољавањем приватних интереса.

Унутрашња безбедност штити суверенитет државе и њених субјеката од свих антидруштвених појава, односно од свих појава којима

се угрожава друштвено уређење. С обзиром на елементе који сачињавају друштвено уређење често се унутрашња безбедност поистовећује са заштитом економске, политичке, правне и социјалне сигурности грађана. Извори и облици угрожавања унутрашње безбедности, су осим социопатолошких облика угрожавања, криминалитета и корупције, врло често су и нарушавање јавног реда и мира у већем обиму. Посебно је карактеристично угрожавање јавног реда и мира, односно нарушавање јавног реда и мира на спортским и другим приредбама, које са собом носи далекосежне последице.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Bowie, E. N. , „Changing the Rules", u *Ethical Theory and Business*, ed. Norman E. Bowie i Tom L Beauchamp, 2d ed. (Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall, 1983), 103.
2. Bowie, E. N., Robert L Simon, *The Individual and the Political Order* (Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 1998), 3.
3. Barry, B., *Theories of Justice* (Los Angeles: University of California Press, 1989).
4. William J. Morgan (2006), *Leftist Theories of Sport*", 147.
5. Ђукић, С. (2016). Корупција у Србији - теоријска и емпиријска анализа, Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду.
6. Ђукић, С. (2016). Безбедносни менаџмент и савремени безбедносни изазови, ризици и претње као угрожавајуће делатности националној безбедности, Београд: Војно дело, 8/2016, 174-178.
7. Ђукић, С. (2017). Основи безбедносни и систем безбедносни у Стратегији националне безбедности, Београд: Војно дело, 7/2017, 15-17.
8. Ђукић, С. (2018). Менаџмент корпоративне безбедности и криминалитет као облик и извор угрожавања безбедности корпорација, Београд: Војно дело, 5/2018, 274-278.
9. Ђукић, С. (2018). СПОРТ ЗА СВЕ, са Међународног научног скупа на тему „Актуелни тренутак развоја спорта у Републици Српској и Босни и Херцеговини“, Бања Лука: Зборник радова, 25. Септембар 2018., 139-167.
10. Закон о јавном реду и миру, „Службени гласник Републике Србије“, број 85/16.
11. Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, „Службени гласник Републике Србије“, број 67/2003, 101/2005 - др. закон, 90/2007, 72/2009 - др. закон, 111/2009 и 104/2013 – др. Закон.
12. James Michener (1976). *Sports in America* (New York: Random House, 17.
13. Jones M. T., "Andrew C Wicks, i R. Edward Freeman, „Stakeholder Theory: The State of the Art", u *The Blackwell Guide to Business Ethics*, ed. Norman E Bowie (Malden, Mass.: Blackwell Publishers, 2002), 19-37.
14. Нешић, М. (2008). Спорт и менаџмент, треће допуњено и измењено издање, Сремска Каменица: Факултет за услужни бизнис.
15. Раич, А., Максимовић, Н. (2001). Спортски менаџмент, Нови Сад: Факултет физичке културе.
16. Радаковић, М. (2016). Комерцијализација у спорту, Нови Сад: Факултет за спорт и туризам (ТИМС).

17. Robert A Dahl, 'A Prelude to Corporate Reform'; in *Corporate Social Policy*, ed. Robert L Heilbroner i Paul London (Reading, Mass.: Addison-Weasley, 1975), 18.
18. Rawls J., 'A Theory of Justice' (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971) i mnoge diskusije o tom delu, kao i Rolsove kasnije radove, 'Diskusija različitih pristupa pravdi moze se naći u Bowie i Simon, 'The Individual and the Political Order'; a analiza različitih pristupa pravdi drustvenih i ekonomskih ustanova, uključujući i analize Rolsa i libertarijanaca, moze se naći u Cristopher Heath Wellman, 'justice': u *The Blackwell Guide to Social and Political Philosophy*, ed. Robert L Simon (Malden, Mass: Blackwell Publishers, 2002), 60-84.
19. Stephen P. Robbins, Mary Coulter, (2005), *Menadzment* (osmo izdanje), San Diego State University, Београд: Дата статус.
20. Стајић, Љ. (2011), *Основи система безбедности*, Нови Сад: Правни факултет.
21. Christopher Lasch (1988), 'The Degradation of Sport', in *Philosophic Inquiry in Sport*, ed
22. William Morgan i Klaus V Meier (Champaign, IL: Human Kinetics Publishers, 407.
23. Шурбатовић, Ј. (2014). *Менаџмент у спорту*, Београд: ЈП Завод за уџбенике.

## MANAGEMENT IN SPORT AND SECURITY

**Dr Stanimir Đukić\***

**Dr Stevo Ivetić\*\***

**Abstract:** Management as a dynamic discipline represents leadership in each organization. It implies optimal use of resources, organizing the processes and activities of subordinates, delegating tasks and responsibilities, coordination of all resources through planning, organization, management and control. Management in sport, or in sports organization, is in the function of transferring ideas to the ultimate goal. In this regard, we can say that application of management in sport is a successful pursuit of the idea to the goal. Management of each organization, including management in sports, gives special attention to security as the basic condition of survival and prosperity. Different organizations have different security challenges, risks and threats, so the risks that the state as an organization exhibits differ greatly from the challenges that business entities are exposed to, including sports and sports organizations. Challenges, risks and threats that an organization is exposed to, especially in sport, as well as the responsibilities of an organization towards the environment in terms of safety, have a decisive influence on the management in the sport, that is, to the manner in which the decisions regarding security and protection of persons, property and business. The paper is conceptually defined management and given the conceptual definition of management in sport. In addition, the paper deals with the practical application of management in sports, as well as sports management and commercialization in sports. It also examines the forms of endangering internal security in sport, analyzing the disturbance of public order and peace, especially at sports events, as a form of endangering internal security. Also, the most important aspects of the legal framework regarding prevention of violence and misbehavior at sporting events and the security of the state and society were considered.

**Key words:** management, sport, management in sport, security, internal security, law and order, forms of endangering internal security, violence, misconduct at sports events.

---

\* Faculty of Diplomacy and Security, Belgrade, email: stanimirdj@hotmail.com

\*\* Ministry of Foreign Affairs of Republic of Srpska, email: stevoivetic@gmail.com

Научни рад  
УДК 658.71:343.222  
DOI 10.7251/BPGBL2001055M

Рад за примљен: 27. 5. 2020. године  
Рад прихваћен: 25. 11. 2020. године

## КАЗНЕНА ОДГОВОРНОСТ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ<sup>1</sup>

Др Иван Д. Милић\*

**Сажетак:** У децембру 2019. године донет је Закон о јавним набавкама, који почиње да се примењује од 1. јула 2020. године. Закон доноси и одређене новине у погледу прекршајне одговорности и вођења прекршајног поступка. Кривичним закоником се прописује кривично дело злоупотреба у вези са јавном набавком. Предмет пажње аутора је управо кривично и прекршајно кажњавање из области јавних набавки.

**Кључне речи:** јавне набавке, кривично дело, прекршај, казна, суд.

---

\* Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, имејл: i.milic@pf.uns.ac.rs

<sup>1</sup>Рад је написан у оквиру пројекта „Биомедицина, заштита животне средине и право“. Пројекат бр. 179079 који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

## УВОД

Уколико је одређено понашање друштвено опасно оно се, по правилу, прописује као кривично дело. Мање друштвено опасно – друштвено штетно понашање се прописује као привредни преступ или прекршај. По Закону о привредним преступима - ЗПП [*Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 36/77, 14/85, 74/87, 57/89, 3/90, „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 24/94, 28/96, 64/2001, „Службени гласник РС“, бр. 101/2005] привредни преступ је друштвено штетна повреда прописа о привредном или финансијском пословању која је проузроковала или је могла проузроковати теже последице и која је прописом надлежног органа одређена као привредни преступ (чл. 2, ст. 1). Дакле, привредни преступи се прописују у области привредног и финансијског пословања. Закони којима се у Србију уређују јавне набавке (стари и нови закон) не прописују привредне преступе. Са друге стране, Кривичним закоником – КЗ [*Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019] прописује се једно „специјално кривично дело“, које може да се учини само ако се учине одређене злоупотребе у вези са јавном набавком.

Законом о прекршајима – ЗП [*Службени гласник РС*, бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016 (Одлука Уставног суда)] не прописују се прекршаји, већ се њиме уређују: појам прекршаја, услови за прекршајну одговорност, услови за прописивање и примену прекршајних санкција, систем санкција, прекршајни поступак, издавање прекршајног налога, поступак извршења одлуке, регистар санкција и регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа. Прекршаји се прописују многобројним законима, уредбама, али и покрајинским и локалним одлукама. Имајући у виду да се јавне набавке уређују законом, логично је да се у том закону прописују и прекршаји у *казненим одредбама*.

У раду се анализирају решења у вези са казненом одговорношћу у области јавних набавки. Рад је подељен у неколико логично повезаних целина. На самом почетку пажња је посвећена кривичном делу *злоупотреба у вези са јавном набавком*. Након тога следи део о *прекршајима* у вези са јавним набавкама, у којем се предочавају решења старог и новог закона којим се уређују јавне набавке. У раду се указује и на одређене статистичке податке у вези са казненим делима у овој области. Имајући у виду одређену специфичност закона којима се уређују јавне набавке у раду се указује и на одређена „неказнена дела“ за која су могу изрећи „неказнене санкције“.

### Кривично дело „злоупотреба у вези са јавном набавком“

Кривичним закоником се прописује кривично дело у вези са јавним набавкама, и то злоупотреба у вези са јавном набавком (чл. 228 КЗ): (1) Ко у вези са јавном набавком поднесе понуду засновану на лажним подацима, или се противно закону договара са осталим понуђачима, или предузме друге противправне радње у намери да тиме утиче на доношење одлука наручиоца јавне набавке, казниће се *затвором од шест месеци до пет година*. (2) *Казном из става 1. овог члана* казниће се и лице које у наручиоцу јавне набавке искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог овлашћења, или невршењем своје дужности крши закон или друге прописе о јавним набавкама и тиме проузрокује штету јавним средствима. (3) Уколико је дело из ст. 1. и 2. овог члана учињено у вези са јавном набавком чија вредност прелази износ од сто педесет милиона динара, учинилац ће се казнити *затвором од једне до десет година*. (4) Учинилац из става 1. овог члана који добровољно открије да се понуда заснива на лажним подацима или на недозвољеном договору са осталим понуђачима, или да је предузео друге противправне радње у намери да утиче на доношење одлука наручиоца пре него што он донесе одлуку о додели уговора, *може се ослободити од казне*.

Реч је о кривичном делу које је прописано Законом о изменама и допунама Кривичног законика из 2016. године [*Службени гласник РС*, бр. 94/2016.]. То не значи да до тада (до 2016. године) није постојала кривична одговорност у области јавних набавки, већ су се „радње“ учинилаца подводиле под бића других кривичних дела. Може се рећи да је интенција законодавца ишла у правцу да се пропише једно кривично дело које ће бити *специјално* за област јавних набавки у односу на до тада прописана кривична дела.

Видимо да, према запрећеној казни, није реч о „лаком“ кривичном делу. Међутим, Кривичним закоником се за ово кривично дело *не предвиђа* обавезно изрицање мера безбедности. Суд у кривичном поступку под одређеним условима учиниоцу кривичног дела (физичком лицу) може изрећи *мере безбедности*. Правним лицима учиниоцима кривичних дела се, такође, могу изрећи мере безбедности које су прописане Законом о одговорности правних лица за кривична дела [*Службени гласник РС*, бр. 97/2008].

Корисно је предочити колико се ово кривично дело често чини у пракси. Према расположивим подацима у 2018. години било је 28 пунолетних лица која су пријављена и 10 која су осуђена за кривично дело *злоупотреба у вези са јавном набавком* [Републички завод за статистику, Саопштење број 192 • год. LXIX, 16.07.2019. Статистика правосуђа].



## Прекршаји из области јавних набавки

Иако се сматра да су прекршаји најблажа казнена дела, у појединим случајевима прекршајно кажњавање може да теже погоди учиниоца него осуда за кривично дело, без обзира на то што је максимална казна затвора која се може изрећи учиниоцу прекршаја „кратка“ – казна затвора се не може прописати у трајању краћем од једног ни дужем од шездесет дана (чл. 37, ст. 1 ЗП). Међутим, прописане *новчане казне* нису ни мало занемарљиве. Такође, изрицање заштитних мера, упис у прекршајну евиденцију, правне последице кажњавања могу да имају по учиниоца прекршаја *велике/тешке (правне) последице*. Прекршајни поступак је ефикасан. Посебно се учинилац прекршаја *ефикасно* кажњава за оне прекршаје за које се издаје *прекршаји налог* – за оне прекршаје за које је приписана новчана казна у фиксном износу [вид. Милић, 2015: 243- 253.]. У Републици Србији се свакодневно прекршајно казни велики број лица, пре свега од стране прекршајног суда и овлашћених органа за издавање прекршајних налога (полиције, инспекције, и др.). Прекршаји се, наравно, прописују и у области јавних набавки.

## Закони који уређују јавне набавке

У Републици Србије јавне набавке се уређују законом. Тренутно су на снази два закона, и то Закон о јавним набавкама – ЗоЈН/2012. [*Службени гласник РС*, бр. 124/2012, 14/2015, 68/2015.], и Закон о јавним набавкама –ЗоЈН/2019. [*Службени гласник РС*, бр. 91/2019.]. Иако су оба закона *ступила на правну снагу*, логично је да се само један примењује. До првог јула 2020. године примењује се ЗоЈН/2012. а од тог дана почиње да се примењује ЗоЈН/2019.

## Поједине одредбе Закона о јавним набавкама из 2012. године у вези са прекршајима

По Закону о прекршајима, правило је да прекршајни поступак води прекршајни суд. Од тог правила постоје и *два изузетка* (чл. 87 ЗП):  
1. Први изузетак је тај што *Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки* (Републичка комисија) води *првостепени прекршајни поступак* у складу са законом којим се уређују јавне набавке  
2. Други изузетак се тиче издавања *прекршајног налога*, јер је издавање прекршајног налога у надлежности овлашћеног органа, односно овлашћеног лица.

Закон о прекршајима садржи неколико одредаба о Републичкој комисији, али се зато остале одредбе о њој налазе, пре свега, у Закону о јавним набавкама. Према Закону о јавним набавкама, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је самосталан и независан орган Републике Србије, који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки. Републичка комисија има статус *правног лица*.<sup>2</sup> Иако има статус правног лица комисија може да изриче *новчане казне* због учињених прекршаја и то у великим износима – до 1.000.000 динара. Свакако да на решење Републичке комисије постоји и право жалбе. Против првостепеног решења о прекршају може се изјавити жалба Вишем прекршајном суду (чл. 165 ст. 4 ЗоЈН/2012). Уколико окривљено лице не поднесе жалбу на решење или Виши прекршајни суд потврди првостепено решење Републичке комисије којим је изречена новчана казна, окривљено лице добија нови статус – постаје *прекршајно кажњено лице*.

У овом случају Републичка комисија је имала овлашћења, као и прекршајни суд, да води *првостепени прекршајни поступак*. Може се рећи да је Републичка комисија била специјализовани „орган Републике Србије“ за „вођење прекршајног поступка/суђење“ за одређене прекршаје. То се може рећи само условно, јер је вођење првостепеног прекршајног поступка била само једна од њених многобројних надлежности.

Корисно је видети у колико је случајева Републичка комисија „судила“ за прекршаје из своје надлежности.

А) У периоду 01.01.2017. до 31.12.2017. године Републичка комисија је примила укупно *38 захтева* за покретање прекршајног поступка који су поднети од стране овлашћених органа [Извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 01.01.2017. до 31.12.2017. године].

Б) У периоду од 01.01.2018. до 31.12.2018. године Републичка комисија је примила укупно *46 захтева за покретање прекршајног поступка* који су поднети од стране овлашћених органа. Од наведеног броја укупно примљених захтева за покретање прекршајног поступка, Републичка комисија је након испитивања испуњености процесних услова за даље поступање Републичке комисије, у *5 предмета* наложила подносиоцима да допуне захтеве за покретање прекршајног поступка, будући да је утврђено да не садрже све податке прописане Законом о прекршајима. У погледу *2 достављена захтева за покретање прекршајног поступка*, у поступку претходног испитивања утврђено је да подносиоци немају активну легитимацију за подношење захтева, те су исти одбачени [Извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 01.01.2018. до 31.12.2018. године].

<sup>2</sup>Чл. 138 Закона о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 124/2012, 14/2015, 68/2015.

У овом делу вреди поменути и да је Републичка комисија по ЗоЈН/2012. *надлежна* да изриче и *новчане казне* за „неказнена дела“. Наиме, у члану 162 је прописано да ће: Републичка комисија *решењем* изрећи новчану казну наручиоцу у износу од 80.000 до 1.000.000 динара и одговорном лицу наручиоца у износу од 20.000 до 80.000 динара, ако наручилац: 1) по поднетом захтеву за заштиту права не поступи на начин и у року одређеном у члану 153. став 1. овог закона; 2) не достави додатну документацију, податке, објашњења или мишљења, након захтева Републичке комисије и у року који одреди Републичка комисија; 3) не достави извештај и изјаве представника наручиоца о спроведеној одлуци Републичке комисије; 4) не омогући контролу у складу са чланом 161. овог закона; 5) није поступио у складу са одлуком Републичке комисије. Новчану казну изриче *веће Републичке комисије* које одлучује о захтеву за заштиту права. Решење Републичка комисија објављује на својој интернет страници.

Корисно је предочити да је у периоду 01.01.2017. до 31.12.2017. године на име *новчаних казни* које су изречене наручиоцима и одговорним лицима код наручилаца у *корист буџета Републике Србије*, наплаћен износ од укупно 795.500,00 динара, док је од почетка примене закона у корист буџета Републике Србије на име уплаћених новчаних казни које су решењима Републичке комисије изречене наручиоцима и одговорним лицима наручилаца, наплаћен износ од укупно 1.952.500,00 динара [Извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 01.01.2017. до 31.12.2017. године].

У вези са чињеницом да је Републичка комисија имала специфичну надлежност, морамо да напоменемо и то да је Законом о јавним набавкама - ЗоЈН/2012. прописано да се прекршајни поступак пред Републичком комисијом покреће на захтев Управе за јавне набавке, Државне ревизорске институције, другог овлашћеног органа или по *службеној дужности*, одмах по сазнању за прекршај (чл. 165, ст. 3). Долази се до закључка да је Републичка комисија била надлежна и за *покретање* прекршајног поступка.

Дакле, један орган (Републичка комисија), који има статус правног лица, надлежан је за прекршајно гоњење, за изрицање новчане казна за неказнена дела, али и за вођење прекршајног поступка – што никако није оправдано. У Извештајима Републичке комисије наводи се да решење законодаваца о њеној надлежности за вођење првостепеног прекршајног поступка *није подобно* за спровођење у смислу како процесноправних, тако и материјалноправних одредби Закона о прекршајима, као што није подобно ни за остварење циља због којег је уведено, а то је да се прекршајни поступци покренути у вези са прекршајима који су утврђени одредбама ЗЈН учине ефективнијим, а кажњавање у случају повреде закона извесним. Наводи се и да је за период од пуних пет година,

поднето укупно 208 захтева за покретање прекршајног поступка, у вези са којима је донето 49 одлука [Извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 01.01.2017. до 31.12.2017. године].

### **Поједине одредбе Закона о јавним набавкама из 2019. године у вези са прекршајима**

Народна скупштина донела је нови Закон о јавним набавкама – ЗоЈН/2019. који почиње да се примењује од 1. јула 2020. године, с тим да се од наведеног датума не примењују све његове одредбе. Реч је о томе да је прописана примена појединих одредаба од дана његовог *ступања на снагу* (а не од дана његове примене), затим један став се примењује од 1. марта 2020. године, али су прописани и чланови који ће се примењивати од дана *приступања* Републике Србије Европској унији.

Овај Закон доноси одређење новине када је реч о прекршајном кажњавању из области јавних набавки. За наш предмет интересовања значајне су две новине Закона. Прва новина се односи на то ко води прекршајни поступак у вези са јавним набавкама, док се друга новина тиче заштитне мере *забрана учествовања у поступцима јавних набавки*.

#### **Ко води прекршајни поступак?**

Закон о јавним набавкама из 2019. године *не прописује* да је Републичка комисија надлежна за вођење прекршајног поступка. По овом Закону, Републичка комисија је између осталог надлежна да *подноси захтев за покретање прекршајног поступка* када поступајући у оквиру својих надлежности утврди да је учињена повреда закона која може да буде основ прекршајне одговорности (чл. 187 ЗоЈН/2019). Сада је њена надлежност смањена у односу на надлежност у „област прекршајног кажњавања“ коју је имала по ранијем Закону. Сада је Комисија на одређен начин, између осталог, „*орган прекршајног гоњења*“. Може се рећи да је сада Републичка комисија *специјализовани орган* за „прекршајно гоњење“ учиниоца одређених прекршаја.

Имајући у виду чињеницу да се у Закону о прекршајима налазе одредбе о Републичкој комисији, логично је да се оне *не могу* примењивати од дана када почне да се примењује ЗоЈН/2019. Законодавац је о томе водио рачуна, те је прописао да од првог јула 2020. године, од дана када почиње да се примењује ЗоЈН/2019. престају да важе одредбе Закона о прекршајима које уређују надлежност Републичке комисије за вођење

прекршајног поступка. Законом се прописује да одредбе члана 87, став 2, тачка 1) и члана 100, став 2 Закона о прекршајима престају да важе даном почетка примене овог закона. Законодавац је ово решење прописао у чл. 246 ст. 1 ЗоЈН/2019.

Чини се да није за очекивати да ће Републичка комисија окончати сваки започети прекршајни поступак. Сада се намеће питање који закон ће се примењивати на прекршајне поступке које је водила Републичка комисија од 1. јула 2020. године – од дана почетка примене ЗоЈН/2019. Логично је да се у *прелазним у и завршним одредбама* уређује који ће се закон примењивати на започете поступке. У Прелазним и завршним одредбама ЗоЈН/2019. се прописује да ће Републичка комисија *предати* надлежним прекршајним судовима предмете који се односе на прекршаје из Закона о јавним набавкама ЗоЈН/2012. најкасније у року од 30 дана од дана почетка примене овог закона.

### Да ли Републичка комисија може да изриче санкције?

Учиниоцу казног дела (кривичног дела, привредног преступа и прекршаја) у „казненом поступку“ се могу изрећи „казнене санкције“. Једна од санкција која се неретко изриче (посебно учиниоцима прекршаја и привредних преступа) је новчана казна. Учиниоца казног дела којем је изречена новчана казна, након правноснажности одлуке, добија нови статус – осуђеног/кажњеног лица. Такво лице се уписује и у одговарајућу казнену, прекршајну или евиденције о учиниоцима привредних преступа [Милић, 2015а: 239-251; Милић, 2016: 1063-1076]. Уколико учиниоца кривичног дела не плати новчану казну она се замењује казном затвора или радом у јавном интересу [вид. Дракић, Милић, 2019: 110-111]. Уколико прекршајно кажњено лице не плати изречену новчану казну она се замењује казном затвора или радом у јавном интересу, али се новчана казна може и *принудно наплатити* [вид. Ристивојевић, Милић, 2018: 68].

Као што смо навели, Републичка комисија по ЗоЈН/2019. не може да води прекршаји поступак, али зато може да изриче *новчане казне*. У том делу она је задржала надлежност коју је имала и по претходном закону. Републичка комисија према ЗоЈН/2019. може да изриче *новчане казне* уколико се прекрше поједине одредбе закона. Међутим, новчане казне се *не изричу* због учињеног казног дела/прекршаја. Наиме, у члану 231 се прописује да ће Републичка комисија решењем да изрекне *новчану казну* наручиоцу у износу од 80.000 до 1.000.000 динара и одговорном лицу наручиоца у износу од 20.000 до 80.000 динара. Републичка комисија *ће* изрећи новчану казну, ако наручилац:

1) по поднетом захтеву за заштиту права не поступи на начин и у року одређеном у члану 220. став 1. овог закона;

2) не достави додатну документацију, податке, објашњења или мишљења, у складу са захтевом Републичке комисије;

3) ако не омогући понуђачу или кандидату увид у документацију о спроведеном поступку јавне набавке.

Такође, Републичка комисија ће *решењем* да изрекне новчану казну подносиоцу захтева, у износу од 80.000 до 1.000.000 динара и одговорном лицу подносиоца захтева, у износу од 20.000 до 80.000 динара, ако подносилац захтева не достави додатну документацију, податке, објашњења или мишљења, у складу са захтевом Републичке комисије.

Овакво прописивање новчане казне за непоступање у складу са законом је пример *како се прописују прекршаји и новчане казне за њих*. Међутим, у овом случају се *не ради* о прекршајима, јер они нису прописани, нити су новчане казне за њих прописане. Наиме, правило је да се прекршаји прописују у оквиру *казнених одредаба*. Члан 231 ЗоЈН/2019. (којим се прописују новчане казне) *не налази* се у оквиру казнених одредаба. Надаље, у члану 232 који, такође, *не припада* казним одредбама прописује се да Републичка комисија одређује *висину новчане казне* узимајући у обзир тежину утврђених неправилности, висину процењене вредности јавне набавке, утицај учињене неправилности на исход поступка јавне набавке и права других лица у поступку, трајање и учесталост учињених неправилности, као и спремност да се отклоне последице неправилности. Реч је о правилима за *одмеравање казне*.

Важно је напоменути да се *новчана казна* изриче решењем које је *коначно* и које се, након достављања лицу којем је изречена, *објављује* на интернет страници Републичке комисије. Овакво решење законодавца на одређен начин „подсећа“ на заштитну меру јавно објављивање пресуде која се прописује Законом о прекршајима (али и „другим казним законима“). Решење представља *извршну исправу*. Против решења може да се покрене *управни спор* у року од 15 дана од дана пријема. Покретање управног спора *не одлаже* извршење решења.

Надаље, новчана казна може да се изрекне најкасније у року од *три године* од дана извршења повреде. Ова одредба „подсећа“ на правила о *застарелости* које се прописује Законом о прекршајима.

Начелно може да се закључи, да све наведено у ово делу „подсећа“ на *прекршајно кажњавање*. Међутим, изрицање *новчане казне* од стране Републичке комисије има дугачији „материјални, процесни и извршни карактер“.

На овом месту може се поставити *питање* да ли је било оправдано да се наведена „понашања“ пропишу у оквиру казних одредаба као прекршаји. У том случају о прекршајном кажњавању одлуку би доносио *судија за прекршаје* у прекршајном поступку. Поставља се питање колико једно понашање треба да је друштвено опасно/штетно да га треба прописати као прекршај. Да ли о томе води рачуна доносилац прописа?

Чини се да понекад законодавац о томе не води рачуна. С тим у вези, навешћемо *један пример* како бисмо предочили да постоје одређења „кршења закона“ која су по *старом закону* била прописана као *прекршај*, док нови закон за „иста таква кршења“ не предвиђа прекршајну одговорност већ изрицање *новчане казне* од стране Републичке комисије. ЗоЈН/2012. је прописано (чл. 169) да ће се новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казнити се за *прекршај* наручилац, ако не омогући понуђачу, односно подносиоцу пријаве увид у документацију о спроведеном поступку јавне набавке. Са друге стране, ЗоЈН/2019. се прописује (чл. 231), да ће Републичка комисија решењем да изрекне новчану казну наручиоцу у износу од 80.000 до 1.000.000 динара и одговорном лицу наручиоца у износу од 20.000 до 80.000 динара, ако наручилац не омогући понуђачу или кандидату увид у документацију о спроведеном поступку јавне набавке.

### **Прекршајне санкције за прекршаје које прописује ЗоЈН/2019.**

Прекршајне санкције су репресивне мере које се изричу учиниоцима прекршаја. Према Закону о прекршајима сврха прописивања, изрицања и примене прекршајних санкција је да грађани поштују правни систем и да се убудуће не чине прекршаји (чл. 5, ст. 1). У оквиру опште сврхе прекршајних санкција (члан 5, став 2 ЗП) сврха кажњавања је да се изрази друштвени прекор учиниоцу због извршеног прекршаја и да се утиче на њега и на сва остала лица да убудуће не чине прекршаје (чл. 33, ст. 2 ЗП). Прекршајне санкције које се прописују ЗоЈН/2019. нису нимало занемарљиве. Пре свега, реч је о следећим новчаним казнама:

А) Новчане казне које су прописане за *наручиоца* (чл. 236): новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казниће се за прекршај *наручилац* (...); за прекршај казниће се и *одговорно лице* наручиоца новчаном казном од 30.000 до 80.000 динара; новчаном казном од 30.000 до 80.000 динара казниће се за прекршај *представник наручиоца*.

Б) Новчане казне које су прописане за *понуђача* (чл. 237): новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казниће се за прекршај понуђач, кандидат, односно подизвођач; за прекршај казниће се и одговорно лице понуђача, кандидата или подизвођача, новчаном казном од 30.000 до 80.000 динара; за прекршај казниће се предузетник као понуђач, кандидат или подизвођач, новчаном казном од 30.000 до 200.000 динара; за прекршај казниће се физичко лице као понуђач, кандидат или подизвођач, новчаном казном од 30.000 до 80.000 динара.

Међутим, иако су новчане казне строге, у појединим случајевима учиниоца прекршаја остале прекршајне санкције могу теже да погоде

од изречене и извршене новчане казне. Поједине *заштитне мере* теже погађају учиниоца одређених прекршаја, као на пример: забрана вршења одређених делатности; забрана правном лицу да врши одређене делатности; забрана одговорном лицу да врши одређене послове; јавно објављивање пресуде. У оквиру опште *сврхе* прекршајних санкција (члан 5, став 2 ЗП), *сврха* примене заштитне мере је да отклони услове који омогућавају или подстичу учиниоца на извршење новог прекршаја (чл. 51, ст. 1 ЗП).

Важно је напоменути и то да заштитне мере може да изрекне само *суд*. То значи да се учиниоцима прекршаја из ЗоЈН/2012. *није могла* изрећи заштитна мера, јер је прекршајни поступак водила Републичка комисија. Са друге стране, заштитне мере учиниоцима прекршаја из области јавних набавки моћи ће да изрекне *суд* за оне прекршаје које се буду чинили након почетка примене ЗоЈН/2019.

### **Забрана учествовања у поступку јавних набавки**

Колико ће изречена и наплаћена казна да погоди кажњено лице зависи од одређених околности. Новчана казна не погађа исто богатог и сиромашног. Колико ће новчана казна да погоди правно лице зависи, пре свега, од економске снаге правног лица. Санкција која може да „тешко погоди“ учиниоца прекршаја јесте она која се огледа у забрани обављања одређених послова које је до тада учинилац обављао. Учиниоцима казних дела (кривичних дела, привредних преступа и прекршаја) могу да се изрекну мере безбедности или заштитне мере, које се огледају и у забрани обављања одређених „послова, позива, делатности или дужности“.

Када је реч о јавним набавкама, постоје одређене специфичности у погледу *забране учествовања у поступцима јавних набавки*. Постоје два начина како се једном лицу може забранити да учествује у поступцима јавних набавки. У првом случају реч је о лицу које је учинило тачно одређен прекршај, док се у другом случају ради о лицу које *није учинило казнено дело*.

### **Заштитна мера забрана учествовања у поступцима јавних набавки**

Актуелним Законом о прекршајима прописује се 12 заштитних мера, које на различите начине, пре свега ускраћују, ограничавају или одузимају одређена права учиниоцима прекршаја. Међутим, једна од већих новина, која ступа на снагу 1. јула. 2020. године, је прописивање



нове заштитне мере – *забрана учествовања у поступцима јавних набавки*. Реч је о мери која заслужује посебну пажњу у овом раду. У децембру 2019. године Народна скупштина је донела Закон о допунама Закона о прекршајима – ЗоДЗП [*Службени гласник РС*, бр. 91/2019], који ступа на снагу 1. јула 2020. године. Разлог за увођење нове заштитне мере, био је тај, што је у Предлогу ЗоЈН/2019. било и одредаба о заштитној мери забрани учествовања у поступцима јавних набавки (вид. [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2019/2665-19%20-%20Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2019/2665-19%20-%20Lat.pdf) 20. 03. 2020). Према ЗоДЗП *Забрана учествовања у поступцима јавних набавки* састоји се у *привременој забрани* учиниоцу прекршаја да учествује у поступцима јавних набавки. Заштитна мера може трајати до две године рачунајући од правноснажности пресуде. Једно од, можда, најважнијих питања које се јавља у вези са овом мером, јесте да ли се ова заштитна мере обавезно или факултативно изриче од стране прекршајног суда? Иако законодавац то питање није уредио у ЗоДЗП, он је на мало „нејасан начин“ у ЗоЈН/2019. дао одговор на ово питање. Према решењу ЗоЈН/2019. за одређене прекршаје учиниоцу се *обавезно* изриче и забрана учествовања у поступцима јавних набавки. Сматрамо да решење законодавца није добро. Није оправдано сваком учиниоцу прекршаја изрећи наведену заштитну меру. Законодавац је треба да остави суду да он *процени*, на основу слободног судијског уверења, да ли је или није оправдано учиниоцу изрећи заштитну меру забрана учествовања у поступцима јавних набавки.

Проблематична је и одредба ЗоЈН/2019. којом се прописује да је суд *дужан* да у року од *три радна дана* од дана правноснажности пресуде о томе *обавести* Канцеларију за јавне набавке. У овом обавештењу суд наводи пуно име и регистарски број понуђача, кандидата или подизвођача и датум до кога је тај субјекат искључен из поступака јавних набавки, а Канцеларија за јавне набавке наведене податке *објављује* на својој интернет страници. На основу оваквог решења свако прекршајно кажњавање се и „јавно објављује“ без обзира на то што прекршајни суд *није изрекао* заштитну меру јавно објављивање пресуде.

Законодавац *није морао* да прописује ову заштитну меру, јер је изрицањем других, већ прописаним мерама у ЗП, могао да постигне исти циљ. Реч је о следећим заштитним мерама: забрана вршења одређених делатности, забрана правном лицу да врши одређене делатности и забрана одговорном лицу да врши одређене послове.

Иако у Србији постоје *три врсте* казnenих дела, само се за прекршаје предвиђа заштитна мера *забрана учествовања у поступцима јавних набавки*, која ће се од 1. јула 2020. године обавезно изрицати учиниоцима тачно одређених прекршаја.

## **Забрана учествовања у поступцима јавних набавки – „неказнена санкција“**

Према ЗоЈН/2019. *организација надлежна за заштиту конкуренције, може привредном субјекту да изрекне меру забране учешћа у поступку јавне набавке ако утврди да је привредни субјект повредио конкуренцију у поступку јавне набавке у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције (чл. 235, ст. 1). Реч је о неказненој/непеналној мери коју не изриче суд због казног дела. Ова мера може да траје исто колико дуго може да траје и заштитна мера забрана учествовања у поступцима јавних набавки (две године). Против одлуке којом је изречена мера може да се покрене управни спор у року од 30 дана од дана пријема одлуке (чл. 235, ст. 3 ЗоЈН/2019). Према Закону о заштити конкуренције [Службени гласник РС, бр. 51/2009, 95/2013], повредом конкуренције у смислу овог закона сматрају се акти или радње учесника на тржишту које за циљ или последицу имају или могу да имају значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције (чл. 9). Решење којим је утврђена повреда конкуренције, као и закључак о покретању поступка по службеној дужности, објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије“ и на интернет страни Комисије. Закључак о покретању поступка се не објављује ако председник Комисије оцени да би се објављивањем угрозило спровођење поступка (чл. 40). Овакво решење подсећа на „јавно објављивање пресуде“.*

## **ЗАКЉУЧАК**

Логично је да нови закон доноси и одређене новине. Обим новина је, по правилу, већи када се доноси нови закон, него када се доноси закон о изменама и допунама (или само један од њих). Сасвим је логично да и Закон о јавним набавкама који ће ступити на снагу 1. јула 2020. године доноси новине у вези са јавним набавкама. Он доноси и новине у вези са „прекршајима“. Иако је предмет рада била *казнена одговорност у области јавних набавки*, сматрали смо да је било сврсисходно да се у раду укаже и на одређена „неказнена дела“ за која се могу изрећи „неказнене санкције“ које „подсећају“ на прекршајне санкције.

На основу свега наведеног у раду, у погледу прекршаја и прекршајног кажњавања у области јавних набавки, може се извући неколико најважнијих закључака, који се могу поделити у две групе. Прва група се односи на закључке до којих се долази из ЗоЈН/2012. а друга група на ЗоЈН/2019. Закључци се разликују јер се законима различито уређује „прекршајно кажњавање“.

Неколико закључака из ЗоЈН/2012.

1. Републичка комисија води првостепени прекршајни поступак за оне прекршаје који су прописани ЗоЈН/2012;

2. Републичка комисија може да покрене прекршајни поступак по службеној дужности;

3. Новчана казна је једина прекршајна санкција коју може да изрекне Републичка комисија;

4. Републичка комисија изриче *новчане казне* за неказнена дела.

Неколико закључака из ЗоЈН/2019.

1. Републичка комисија није надлежна да води првостепени прекршајни поступак;

2. Првостепени прекршајни поступак за прекршаје који су прописани ЗоЈН/2019. води прекршајни суд;

3. Прекршајни суд ће учиниоцима прекршаја моћи да изриче било коју санкције која је прописана Законом о прекршајима;

4. Прекршајни суд ће бити у *обавези* да учиниоцу прекршаја изрекне заштитну меру забрана учествовања у поступцима јавних набавки;

5. Републичка комисија је надлежна за изрицање *новчане казне* за неказнена дела.

#### ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

1. Дракић Драгиша, Милић Иван. [2019]. *Основи кривичног извршног права*, Нови Сад.
2. Милић Иван [2016]. Евиденција о осудама за привредни преступ, *XV Мајско саветовање – Слобода пружања услуга и правна сигурност*, Крагујевац.
3. Милић Иван. [2015]. Прекршајни налог, *Безбједност-Полиција-Грађани*, Бања Лука, бр. 1-2.
4. Милић Иван. [2015а]. Евиденција прекршајно кажњених лица, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1.
5. Ристивојевић Бранислав, Милић Иван. [2018]. *Основи прекршајног права*, Нови Сад.

\*\*\*

6. Закон о допунама Закона о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019.
7. Закон о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 95/2013.
8. Закон о изменама и допунама Кривичног законика, *Службени гласник РС*, бр. 94/2016.

9. Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 124/2012, 14/2015, 68/2015.
10. Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019.
11. Закон о одговорности правних лица за кривична дела, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008.
12. Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016 (Одлука Уставног суда)
13. Закон о привредним преступима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 36/77, 14/85, 74/87, 57/89, 3/90, «Службени лист СРЈ», бр. 27/92, 24/94, 28/96, 64/2001, «Службени гласник РС», бр. 101/2005.
14. Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019.

\*\*\*

15. Извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 01.01.2017. до 31.12.2017. године. <http://kjn.rs/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-o-radu-Republicke-komisije-od-01-01-2017-do-31-12-2017-godine.pdf> 23. 04. 2020.
16. Извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 01.01.2018. до 31.12.2018. године. <http://kjn.rs/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-o-radu-Republi%C4%8Dke-komisije-od-1-1-2018-do-31-12-2018-godine.pdf> 23. 04. 2020.
17. Републички завод за статистику, Саопштење број 192 • год. LXIX, 16.07.2019. Статистика правосуђа. Доступно на: <https://www.stat.gov.rs/oblasti/pravosudje/punoletni-ucinioci-krivicnih-dela/> 16. 04. 2020.
18. [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2019/2665-19%20-%20Lat..pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2019/2665-19%20-%20Lat..pdf) 20. 03. 2020.

## CULPABILITY IN PUBLIC PROCUREMENTS

Ivan D. Milić, PhD\*

**Summary:** In December 2019 the Law on Public Procurements was adopted, which will come into force on July 1<sup>st</sup> 2020. The Law introduces certain changes concerning culpability for misdemeanors and conducting the misdemeanor procedure. The Criminal Code regulates the crime of abuse in connection with public procurement. The author focuses on criminal culpability and misdemeanor culpability in public procurements.

**Keywords:** public procurements, crime, misdemeanor, punishment, court.

---

\* University of Novi Sad, Faculty of Law Novi Sad, email: I.Milic@pf.uns.ac.rs

# **СТРУЧНИ РАДОВИ**



Стручни рад  
УДК 323.285:341.232.1(497.5)  
DOI 10.7251/BPGBL2001073G

Рад за примљен: 27. 10. 2020. године  
Рад прихваћен: 25. 11. 2020. године

## СТРАТЕШКИ, ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРИСТУП ХРВАТСКЕ У БОРБИ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА

Мр Предраг Поповић\*  
Горан Гуска, ма\*\*

**Апстракт:** Различите врсте терористичког дјеловања представљају веома актуелан тренд данас у свијету, па зато свака држава настоји да развије најбољи приступ у погледу њиховог спречавања и сузбијања. То је и разумљиво, ако се узме у обзир постојање све веће заступљености различитих врста насилног екстремизма и радикализације која води ка тероризму. У овом раду ће се приказати на који начин и којим расположивим капацитетима Хрватска може дјеловати у погледу борбе против тероризма. Детаљном анализом и сагледавањем постојећих ресурса, а ту се прије свега мисли на стратешке документе, законску регулативу и институције које су укључене у борбу против тероризма јасно се види да Хрватска у том контексту располаже значајним капацитетима.

**Кључне ријечи:** тероризам, екстремизам, радикализација, стратегија, акциони план, закон.

---

\*Факултет безбједносних наука, Универзитет у Бањој Луци, имејл: *predrag84@yahoo.com*

\*\*Министарство унутрашњих послова Републике Српске, Управа за полицијску обуку, имејл: *goranguska@gmail.com*



## УВОД

Тероризам представља веома опасну, негативну друштвену појаву која у великој мјери привлачи пажњу јавности својом тренутном актуелношћу, штетношћу и посљедицама које производи својим појавним облицима. Дакле, ријеч је о једној вишеслојној појави која се мора сагледати мултидисциплинарно (Трифунковић, 2007:4). У вези с тим, државе имају обавезу да пруже заштиту од терористичких аката, а то захтијева стављање посебног нагласка на спречавање тероризма, што се одражава и у њиховим међународноправним и политичким обавезама (OSCE, 2014:36).

У Републици Хрватској није забиљежено ширење терористичких група, њихових ћелија или симпатизера, нити било које формалне или неформалне групе укључене у насилан политички активизам, тј. екстремизам. Такође, нема информација о њиховим могућим активностима у иностранству (SECI center Bucharest, 2011:54). Међутим, Република Хрватска је путем добротворних организација представљала дио мреже (поред Њемачке и Аустрије) којом су у Босну и Херцеговину, за вријеме и након грађанског рата пристизале милијарде долара из Саудијске Арабије, Кувајта, Уједињених Арапских Емирата и других држава. Наиме, Беч и Загреб су постали стратешки центри операција, јер су преко њих новац, оружје, логистичка подршка и инострани муџахедини пристизали у Босну и Херцеговину (Deliso, 2007:7), што је касније допринијело настанку и експанзији екстремизма на подручју Западног Балкана. У прилог томе иде и изјава исламског фундаменталисте Мустафе Кемал Сулејмана који је рекао: „Средином 1992. године добили смо заповијед да кренемо из Авганистана и разних арапских земаља у Саудијску Арабију, која је била главни организатор и финансијер одласка у Босну и Херцеговину. Тамо нам је направљено покриће и одлетјели смо у Загреб као дјелатници хуманитарне организације Ал Харамеин и Високог комесаријата за избјеглице Саудијске Арабије и Кувајта. У загребачкој луци дочекала нас је војна делегација Босне и Херцеговине. Након што смо добили акредитације као хуманитарни радници од Министарства вањских послова Републике Хрватске и UNHCR-а, ради лакшег преласка границе, одведени смо преко Сплита у Мостар, те у Сарајево, а један дио је отишао за средњу Босну” (Трифунковић *et al*, 2011:171). Због тога, а и због експанзије тероризма у свијету Република Хрватска је развила своје ресурсе и капацитете у погледу борбе против тероризма. Дакле, она је донијела значајан број стратешких докумената и законских аката, те располаже значајним институцијама у погледу сузбијања терористичких активности.

## СТРАТЕШКИ ПРИСТУП

Стратешки приступ у борби против тероризма је посебно значајан. Важно је напоменути да је Република Хрватска једна од првих земаља са простора бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије која је концепт борбе против тероризма нормативно-правно обликовала кроз доношење Националне стратегије за превенцију и сузбијање тероризма<sup>1</sup> коју је Влада Републике Хрватске донијела новембра 2008. године. Она је системски одговор хрватске државе на нове безбједносне изазове и ризике у вези са терористичким активностима, а истовремено је и значајан допринос Хрватске националним и међународним антитерористичким напорима и општи оквир дјеловања Хрватске у борби против тероризма. Стратегија је послужила као релевантан државни оквир који даје смернице свим субјектима у борби против тероризма чиме се с друге стране профилише политички став Хрватске да сузбијање тероризма није у искључивом сигурносном домену полицијско и војно, пошто се јавља потреба рјешавања глобалних политичких проблема, смиривање регионалних кризних жаришта, оснаживање културе мирног дијалога те међукултуралне и међурелигијске толеранције. Поред Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске, које је било носилац израде поменуте стратегије, у њеном стварању су учествовали представници најзначајнијих министарстава и то: иностраних послова и европских интеграција; правосуђа, финансија; одбране; мора, туризма, промета и развика, као и неке друге институције (Државна управа за заштиту и спашавање; Сигурносно-обавјештајне агенције и Државно одвјетништво Републике Хрватске). Ступањем на снагу овог документа, Влада Републике Хрватске донијела је одлуку да се формира Савјет за превенцију и сузбијање тероризма, у чији састав су ушли представници надлежних државних органа, научне и стручне јавности и грађанског друштва. Након тога, усвојен је и акциони план, који је детаљно разрадио поменуту стратегију (Антолиш, 2009:151 код Лечић, 2014:292).

Акцијски план за превенцију и сузбијање тероризма из 2012. године, операционализује мјере из стратегије те уређује активности појединих учесника противтерористичког система Републике Хрватске. Овај документ је утемељен на седам кључних стубова и то: превенција тероризма, сузбијање тероризма, заштита од тероризма, санирање штете и опоравак од терористичког напада, правна инфраструктура, кривично гоњење и процесуирање, оспособљавање, тренинг и едукација за противтерористичко дјеловање и међуресорска координација и међународна сарадња (Рагуж *et al*, 2017:336-337

---

<sup>1</sup> (<http://www.poslovni-savjetnik.com/propisi/nacionalna-strategija-za-prevenciju-i-suzbijanje-terorizma-vazeci-tekst-nn-br-1392008>), 04. 12. 2018. година.

Међутим, Република Хрватска је 2015. године донијела нову Национални стратегију за превенцију и сузбијање тероризма (*Narodne novine*, 2015) која је већ поменути стратегију из 2008. године ставила изван снаге. Нова стратегија је утемељена на пет стубова: превенција тероризма, сузбијање тероризма, заштита од тероризма, санирање штете и опоравак од терористичког напада, те кривично гоњење и санкционисање. Она дефинише превенцију тероризма као стварање таквих политичких, друштвених и економских околности које јачају унутрашњу кохезију друштва и отпорност на утицаје екстремних идеологија те уклањају предуслове настанка и ширења тероризма у свим елементима његових појавних облика. Мјерама превенције се онемогућава промоција и позивање на тероризам те подстицање тероризма на било какав начин, препознавање и спречавање радикализације и екстремизма који потенцијално могу прерасти у тероризам, спречавање злоупотребе институција цивилног друштва и непрофитног сектора у терористичке сврхе, подстицање истраживања, анализе, размјене искустава и најбоље праксе у подручју онемогућавања ширења екстремистичких идеологија и повећања разумјевања и толеранције у друштву, развијање људских ресурса за борбу против тероризма кроз осмишљавање нових програма образовања и усавршавања, при чему је потребно стварати организационе и функционалне предуслове за развој научног и стручног рада у овом подручју, јачање и развијање свих националних способности за превенцију тероризма. На поменути начин Стратегија повезује бројне друштвене факторе од медија, институција цивилног друштва, научних институција и сл. (Рагуж *et al*, 2017:336-337).

## ПРАВНИ ПРИСТУП

Велику улогу у борби против тероризма има и Казнени закон Републике Хрватске. Овај закон предвиђа неколико инкриминација које се односе на терористичке активности: Тероризам (члан 97); Финансирање тероризма (члан 98); Јавно подстицање на тероризам (члан 99); Новачење за тероризам (члан 100); Обука за тероризам (члан 101); Путовање у сврху тероризма (101а); Терористичко удружење (члан 102); Припремање казних дјела против вриједности заштићених међународним правом (члан 103) (Службене новине број 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17).

У циљу борбе против тероризма, овдје је веома важно споменути Закон о спрјечавању прања новца и финансирања тероризма. Овим Законом се прописују мјере, радње и поступци које надлежна државна тијела предузимају ради спречавања и откривања прања новца и

финансирања тероризма те друге превентивне мјере у сврху спречавања кориштења финансијског система за прање новца и финансирање тероризма (Службене новине број 108/17).

## ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРИСТУП

Поред поменутих докумената и законске регулативе, институције Републике Хрватске представљају веома значајне ресурсе у погледу сузбијања тероризма. Велики значај у борби против тероризма има Сигурносно-обавјештајна агенција која је задужена за спречавање активности које се предузимају ради угрожавања Уставом утврђеног поретка, угрожавања безбједности државних институција, грађана и националних интереса. Један од значајних ризика, између осталог, су тероризам и екстремизам. Заштита од тероризма је једно од темељних питања националне сигурности, али и сигурности њених савезника и партнера. Сигурносно-обавјештајна агенција, заједно са осталим сегментима сигурносно-обавјештајног система, одговорна је за превенцију и сузбијање тероризма. Дакле, то подразумијева спречавање могућих терористичких напада на Републику Хрватску и њене грађане, али и превентивне активности како неко од хрватских грађана не би учествовао као извршилац или помагач у терористичком нападу. Такође, она истражује активности особа и група које врше финансирају, планирају, подржавају, врше радикализацију, припремају, организују или проводе терористичке активности<sup>2</sup>.

Сличан задатак има и Војно сигурносно-обавјештајна агенција која поред мноштва активности које се односе на безбједност Републике Хрватске предузима и низ других активности: прикупља, анализира, обрађује и оцјењује податке о намјерама, могућностима и плановима дјеловања појединаца, група и организација (то могу бити и терористи) у земљи, којима је циљ угрожавање одбрамбене моћи државе те предузима мјере откривања, праћења и супротстављања оваквим активностима<sup>3</sup>.

Даље, Министарство унутрашњих послова је такође важна институција која се бави борбом против тероризма. Управа криминалистичке полиције Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске у својој организационој структури садржи Сектор опћег криминалитета, тероризма и ратних злочина, који спроводи антитерористичке мјере. Дакле, он прати и анализира стање, кретање и појавне облике општег криминалитета, малољетничке делинквенције и кривичноправне заштите дјеце и малољетника, тероризма и

---

<sup>2</sup> (<https://www.soa.hr/hr/podrucja-rada/terorizam/>), 12. 11. 2018. година.

<sup>3</sup> (<https://www.morh.hr/hr/o-nama-vsoa.html>), 12. 11. 2018. година.

ратних злочина, утврђује најпогодније облике превенције, надзора и репресивних мјера; непосредно учествује у рјешавању најсложенијих криминалистичких истрага на националном нивоу који се спроводе на подручју двије или више полицијских управа или у којима је потребна међународна полицијска сарадња, за кривична дјела из дјелокруга рада општег криминалитета, ратних злочина, тероризма и екстремног насиља, а у мање сложеним истрагама пружа стручну помоћ полицијским управама; директно сарађује с другим тијелима која се баве истрагама ратних злочина почињених на територији Републике Хрватске; учествује у међународним активностима и у спровођењу међународних пројеката; сарађује с другим организационим јединицама унутар Управе криминалистичке полиције и Министарства, те с другим тијелима државне власти<sup>4</sup>. Специјална полиција је организациона јединица полиције која се у великој мјери бави антитерористичким дјеловањем. Њена надлежност се огледа у планирању антитерористичких мјера и акција. У оквиру Специјалне полиције, а у циљу спровођења антитерористичких активности формиране су: Антитерористичка јединица Лучко; Зракопловна јединица; Специјалне јединице полиције у Сплиту, Ријеци, Осјеку и Ронилачки центар. Команда специјалне полиције руководи и командује наведеним јединицама приликом извршавања задатака из њиховог делокруга рада, као што су: борба против свих облика тероризма; ријешавање отмица, талачких и других кризних ситуација; рјешавање ситуација отмица ваздухоплова и других превозних средстава на копну и води; хапшење извршилаца најтежих кривичних дјела; посебно обезбјеђење високих државних функционера; заштита одређених особа; хеликоптерске операције; задаци трагања и спасавања; снајперске операције; проналажење, деактивирање и уништавање формацијских и импровизованих експлозивних средстава на земљи и под водом; ронилачке интервенције, као и пружање помоћи другим организационим јединицама Министарства у обављању послова из дјелокруга Специјалне полиције<sup>5</sup>. Пошто је Република Хрватска транзитна зона за терористе, важну улогу у борби против тероризма имају Одјел за заштиту државне границе, Одјел за сусједне земље и Одјел за незаконите миграције при Управи за границу Министарства унутрашњих послова. Дакле, поменути одјели, у својој надлежности имају и усмјеравање рада на спречавању вршења кривичних дјела између осталог и тероризма<sup>6</sup>. Исто тако, важно је нагласити да је Министарство унутрашњих послова, између осталог, надлежно за координацију противтерористичких активности унутар

---

<sup>4</sup>([https://www.mup.hr/UserDocsImages/minstarstvo/USTROJ\\_MUP\\_RH/Sektor\\_opceg\\_kriminaliteta.pdf](https://www.mup.hr/UserDocsImages/minstarstvo/USTROJ_MUP_RH/Sektor_opceg_kriminaliteta.pdf)), 13.11. 2018. година.

<sup>5</sup>(<http://stari.mup.hr/162.aspx>), 13. 11. 2018. година.

<sup>6</sup>(<http://stari.mup.hr/160.aspx>), 13. 11. 2018. година.

граница Републике Хрватске. У извршењу тог задатка Министарство унутрашњих послова обавезно, на основу закона сарађује са Уредом Вијећа за националну сигурност, Сигурносно-обавјештајном агенцијом, Министарством одбране, Министарством правосуђа, Министарством вањских послова и европских интеграција, Државним тужиоцем и Војно сигурносно-обавјештајном агенцијом (Лечић, 2014:110). Важан сегмент у борби против тероризма у Републици Хрватској су Оружане снаге. У оквиру њих, дјелују специјалне јединице – Батаљон војне полиције за посебне намјене у оквиру пука војне полиције и Бригада за специјална дејства са сједиштем у Делницама. У оквиру дјелокруга њихових активности је и војни одговор терористичким пријетњама (Лечић, 2014). Такође, значајан фактор у борби против тероризма имају и правосудни органи који располажу квалитетним ресурсима у погледу супротстављања тероризму. Казнени одјел Опћинских и Жупанијских судова су надлежни за кривична дјела која се односе и на терористичка активности. Први је надлежан за кривична дјела чија је казна затвора од једне до десет година, а други за дјела чија је казна затвора преко десет година или дуготрајни затвор (Службене новине број 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 134/02, 115/06). Такође, Опћинска и Жупанијска одвјетништва су значајна тијела у борби против тероризма. Њихова надлежност се везује за надлежност већ поменутих судова (Службене новине број 67/18).

## ЗАКЉУЧАК

Због чињенице да је у протеклом периоду у великој мјери представљала транзитни пут за долазак терориста у Босну и Херцеговину и земље Западне Европе, Република Хрватска је развила значајне капацитете у борби против тероризма. Поменути капацитети се огледају у постојању стратешких докумената, законских аката и различитих институција које се у оквиру својих, различитих послова и задатака баве и борбом против тероризма.

Када су у питању стратешки документи, у том контексту важно је поменути Националну стратегију за превенцију и сузбијање тероризма из 2008. године, Акцијски план за превенцију и сузбијање тероризма из 2012. године и Национални стратегију за превенцију и сузбијање тероризма из 2015. године. Национална стратегија за превенцију и сузбијање тероризма из 2008. године значајна по томе што представља општи оквир Хрватске у погледу борбе против тероризма. Поред тога, њен значај се огледа и у томе што она даје смјернице свим субјектима у борби против тероризма чиме се с друге стране профилише политички став Хрватске да сузбијање

тероризма није у искључивом безбједносном домену полицијско и војно, пошто се јавља потреба рјешавања глобалних политичких проблема, смиривање регионалних кризних жаришта, оснаживање културе мирног дијалога те међукултуралне и међурелигијске толеранције. Након тога, донесен је Акцијски план за превенцију и сузбијање тероризма из 2012. године којим се операционализују мјере из наведене стратегије, те уређују активности појединих учесника противтерористичког система Републике Хрватске. Постојећу стратегију је замијенила Национална стратегија за превенцију и сузбијање тероризма из 2015. године која је значајна по томе што највећи акценат ставља на превенцију, гдје се на тај начин у борбу против тероризма безбједносних структура укључују и други друштвени фактори (медији, научне институције и сл.). Даље, поред стратешких докумената веома је значајна и законска регулатива и то: Казнени закон Републике Хрватске као и Закон о спрјечавању прања новца и финансирања тероризма. Казнени закон предвиђа различите инкриминације које се односе на терористичке активности, а Закон о спрјечавању прања новца и финансирања тероризма прописују мјере, радње и поступке које надлежна државна тијела предузимају ради спрјечавања и откривања прања новца и финансирања тероризма те друге превентивне мјере у сврху спрјечавања кориштења финансијског система за прање новца и финансирање тероризма. Такође, јасно се види да Република Хрватска располаже и различитим институцијама које у извјесном смислу у оквиру својих надлежности могу дати значајне резултате у погледу супротстављања тероризму. Ту се мисли на превентивни и репресивни рад, гдје посебан акценат треба да буде на превентивном дјеловању.

На основу свега наведеног, можемо доћи до закључка да Република Хрватска располаже значајним капацитетима за борбу против тероризма, гдје поред стратешких докумената, правног оквира и властитих институција, она има могућност и да остварује сарадњу са другим државама и међународним колективитетима у борби против тероризма.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Deliso, C. (2007). *The Coming Balkan Caliphate: The Threat of Radical Islam to Europe and the West*, Praeger Security International, London.
2. OSCE, (2014) *Спречавање тероризма и сузбијање насилног екстремизма и радикализације која води ка тероризму: Приступ кроз рад полиције у заједници*, Беч.
3. SECI Center. (2011). *Counterterrorism Experiences of SECI Member Countries, Anti Terrorism Task Force*, Bucharest.

4. Антолиш, К. (2009). *Национална стратегија за превенцију и сузбијање тероризма*, Полиција и сигурност, број 1, Загреб.
5. Закон о државном одвјетништву Републике Хрватске *Службене новине*, број 67/18.
6. Закон о казном поступку Републике Хрватске, *Службене новине*, број 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 134/02, 115/06.
7. Закон о спрјечавању прања новца и финансирања тероризма, *Службене новине*, број 108/17.
8. Казнени закон Републике Хрватске, *Службене новине*, број 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17.
9. Лечић, Б. (2014) *Европски модели организације и надлежности служби безбедности у сузбијању тероризма*, Докторска дисертација, Правни факултет, Нови Сад.
10. Министарство обране Републике Хрватске, преузето 12.11.2018. са сајта <https://www.morh.hr/hr/o-nama-vsoa.html>,
11. Министарство унутарњих послова Републике Хрватске, преузето 13.11.2018. са сајта [https://www.mup.hr/UserDocsImages/ministarstvo/USTROJ\\_MUP\\_RH/Sektor\\_opceg\\_kriminaliteta.pdf](https://www.mup.hr/UserDocsImages/ministarstvo/USTROJ_MUP_RH/Sektor_opceg_kriminaliteta.pdf),
12. Министарство унутарњих послова Републике Хрватске, преузето 13.11.2018. са сајта <http://stari.mup.hr/162.aspx>.
13. Министарство унутарњих послова Републике Хрватске, преузето 13.11.2018. са сајта <http://stari.mup.hr/160.aspx>.
14. Народне новине, преузето 04.12.2018. са сајта [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_10\\_108\\_2105.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_10_108_2105.html)).
15. Национална стратегија за превенцију и сузбијање тероризма, преузето 04. 12. 2018. са сајта <http://www.poslovni-savjetnik.com/propisi/nacionalna-strategija-za-prevenciju-i-suzbijanje-terorizma-vazeci-tekst-nn-br-1392008>.
16. Рагуж, С.; Хорјан, А.; Мамић, К. (2017). *Значај стратешких докумената у проактивном начину рада с посебним нагласком на тероризам*, Полиција и сигурност, година 26., број 4, Загреб.
17. Сигурносно-обавјештајна агенција, Хрватска, подручје рада тероризам, преузето 12. 11. 2018. са сајта <https://www.soa.hr/hr/podrucja-rada/terorizam/>.
18. Трифуновић, Д. (2007). *Нови облици тероризма у Босни и Херцеговини*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд.
19. Трифуновић, Д.; Стојаковић, Г.; Врачар, М. (2011) *Тероризам и Вехабизам*, Филип Вишњић, Београд.



## STRATEGIC, LEGAL AND INSTITUTIONAL APPROACH OF CROATIA IN THE FIGHT AGAINST TERRORISM

**Mr Predrag Popovic\***  
**Goran Guska, ma\*\***

**Abstract:** Different types of terrorist activity represent a very current trend in the world today, and for that reason, each country strives to develop the best approach in terms of their prevention and suppression. This is understandable, if we take into account the growing presence of various types of violent extremism and radicalization that leads to terrorism. This paper will present how and with what available capacities Croatia can act in the fight against terrorism. A detailed analysis and review of existing resources, primarily strategic documents, legislation and institutions involved in the fight against terrorism, clearly shows that Croatia has significant capacity in this context.

**Key words:** terrorism, extremism, radicalization, strategy, action plan, law.

---

\* Faculty of Security Science of the University of Banja Luka, e mail predrag84@yahoo.com

\*\* Ministry of Interior of Republic of Srpska, Police Training Directorate, e mail goranguska@gmail.com

Рад за примљен: 5. 10. 2020. године  
Рад прихваћен: 25. 11. 2020. године

## ПОЛИЦИЈА И ГРАЂАНИ – МЕЂУСОБНО ПОВЈЕРЕЊЕ

Денис Пијетловић, МА\*

**Апстракт:** Како и сам наслов сугерише, овом односу би требало посветити пуно више пажње него што се посвећује тренутно. Односе полиције и грађана/јавности одувијек прати одређен степен *неповјерења*, а код једног дијела грађана и *одбојност*, зато што је полиција специфичан државни орган који примјењује физичку принуду и има законски апарат којим се ограничавају права и слободе грађана. Полиција јесте један од органа државне управе, а уколико државна управа не спроводи активности односа са грађанима – јавношћу, намеће се логичан закључак да ће активности односа полиције и грађана, тј. јавности изостати. Има, међутим, случајева да баш овај ресор (полиција) буде први који види значај међусобног повјерења полиције и грађана. Ипак, с обзиром на специфичност мјеста и улоге полиције у друштву, односно на карактеристике полицијске функције, њена овлашћења и методе рада, свакако постоје и специфичности полицијских односа са јавношћу. У том смислу, ради се, у ствари, о односима повјерења и међусобног уважавања једних од стране других, створених кроз стицање неке врсте угледа полиције код грађана. Полиција коју су грађани идентификовали позитивним предзнаком, може рачунати да има реалне претпоставке да ће овај однос бити добар и издићи се на максималан ниво међусобног повјерења између полиције и грађана.

**Кључне ријечи:** полиција, грађани, односи, повјерење

---

\*Министарство унутрашњих послова Републике Српске,  
имејл: dennispijetlovic@gmail.com

## ИСТОРИЈАТ ОДНОСА ПОЛИЦИЈЕ И ГРАЂАНА

Различити стручњаци за односе с јавношћу имају различито виђење настанка односа с јавношћу. Једни сматрају да коријени односа с јавношћу потичу још из времена Адама и Еве, када је Ева, служећи се увјеравањем, наговорила Адама да поједе забрањено воће – јабуку. Други, опет, сматрају да се први трагови односа с јавношћу, у форми публицитета примјеђују код старих народа – Сумера, Персијанаца, Египћана, античких Грка.

Кроз историју, када је ријеч о односима полиције и грађана споменућемо Британију, земљу у којој је полиција симбол моралних врједности и неодвојиви дио националне митологије. У ранијој историји ове земље, однос полиције и грађана није био на високом нивоу. Почети односа полиције и грађана нису били нимало лаки, а путеви њеног прихватања од стране великог броја грађана били су тешки и никако једносмјерни. На самом свом настанку полиција се нашла у средишту тада веома заостреног социјалног конфликта. Полиција је бранила интересе владајуће класе, приликом чега је њено дјеловање праћено неспрофесионализмом, корупцијом и бахатошћу. Овакво дјеловање полиције праћено је бројним отпорима и непријатељством од стране грађана. Током развоја друштва долази до смањења социјалних напетости и пацификације друштвених односа, класни конфликт се институционализује, будући да се радничка класа политички организује, и самим тим инкорпорира у вишестраначки политички систем. На тај начин су се створили услови да полиција добије какав такав кредибилитет и легитимитет међу грађанима.

У сваком случају, бар када је ријеч о Великој Британији, модерна полиција је сто година по формирању, односно почетком двадесетог вијека, од институције коју је већина мрзила и које се плашила, постала отеловљење безличног ауторитета ограниченог правилима, који примењује законе донијете на демократски начин у име и у интересу не једне или друге парцијалне групе, него већине друштва, по строго утврђеној законској процедури, (Vid. Reiner, R., *The Politics of Police*, Brighton: NJheatsheaf books ltd., 1985, p. 61).

## ПОЧЕЦИ СТВАРНИХ ОДНОСА ПОЛИЦИЈЕ И ГРАЂАНА

Прекретница модерне полиције почиње оснивањем лондонске Метрополитан полиције, коју је 1829. године утемељио Роберт Пил (Sir Robert Peall). Оснивањем модерне полиције прокламована су два начела пријема којима:

- успех полиције зависи од одобравања, прихватања и сарадње грађана,

- полиција треба да буде јавност, а јавност – полиција.

Од тог периода „Police Public Relations“, тј. полицијски односи са грађанима/јавношћу, постају готово један од најзначајнијих предмета полицијске науке (Milosavljević, 1994:151) Овај податак нам говори да од почетка 19. вијека полиција, условно речено, зависи од грађана/јавности, а грађани/јавност зависе од полиције.

## **НАКЛОНОСТ ГРАЂАНА ПРЕМА ПОЛИЦИЈСКИМ ОРГАНИМА**

Полицијским органима је неопходна наклоност грађана, тј. јавности. Полицијски органи од грађана траже и добијају информације у свим слојевима становништва, прикупљају обавјештења о осталим негативним појавама у друштву. Такође, уз помоћ јавности откривају и хватају починиоце који су извршили или имају намјеру да изврше инкриминисане радње. Подршка грађана је неопходна у спровођењу закона и прописа, у предузимању оперативно-тактичких мјера и радњи, у спровођењу одређених конкретних програма у друштву. Уколико су грађани/јавност непријатељски расположени према полицији, онда имамо ситуацију да полицијски послови постају бројнији. Полиција наилази на тешкоће на сваком кораку, што се негативно манифестује на радни елан и морал њених припадника, а стопа криминалитета, стање у области јавног реда и мира, стање у области безбједности саобраћаја се погоршавају. Ово нам говори да, уколико наклоност грађана према полицији изостане, полиција долази у ситуацију да примјени репресивно функционисање, јер за шире превентивно, социјално-психолошко-педагошко настојање полиције, јавност није спремна и не може да правилно да разумије шта полиција у ствари жели у обостраном интересу. Дакле, сарадња грађана и полиције је кључна за успјешно извршавање полицијских послова.

## **ЦИЉЕВИ ДОБРИХ ОДНОСА ПОЛИЦИЈЕ И ГРАЂАНА**

Један од циљева успостављања добрих односа полиције и грађана јесте да полиција „придобије грађане као партнере“ у борби против свих облика друштвено негативних појава. Полиције су схватиле да без обзира на повећање њихових капацитета у погледу људства, материјално-техничких средстава, модернизације полиције, ове циљеве не могу да остваре ако на својој страни немају грађане. Са друге стране, грађани морају да буду свјесни чињенице да превенција свих девијантних појава није само задатак полиције, већ цијелог друштва.

Због тога је битно отклањање евентуалног неповјерења грађана у полицијску службу. Битно је да грађани буду свјесни суштине полицијске функције као предуслова за уживање низа људских права и слобода, те за успостављање што непосреднијих односа између полиције и грађана. Такође, веома битан циљ јесте потреба да јавност *адекватно прихвати дјеловање полиције* и да она ужива одређени углед и поштовање, а њена активност одобравање, тијесно је повезано са првим и подразумијева разрађену полицијску стратегију, уљудност и љубазност полицијског особља уз одлучно инсистирање на поштовању закона (Milosavljević, 1994:151-153)

Такође, циљ добрих односа полиције и грађана, односно међусобног повјерења јесте да полиција ствара осјећај безбједности у свим слојевима друштва. Према традиционалном концепту дјеловања полиције, полиција постаје одговорна тек онда када се догоди неко протиправно дјело, па из тог разлога такву полицијску организацију грађани сматрају пасивном јер се полиција бави репресијом, односно реагује када се већ нешто догодило. Овај концепт рада полиције смањује могућност превенције. Са друге стране, проактиван приступ усмјерен према рјешавању проблема прије него што ти проблеми доведу до криминалних инцидената помаже смањењу страха од криминала и повећава осјећај контроле грађана над заједницом. Колико је важно питање страха од криминала показује и чињеница да не постоји готово ниједан програм или стратегија полиције у заједници која ово питање занемарује. На крају, субјективан осјећај безбједности грађана важан је и за успјех полиције у разоткривању свих противправних дјела. Грађани који немају повјерење у полицију могу одустати од пријаве кривичног дјела. Недостатак повјерења сужава простор за сарадњу и размјену информација о криминалитету. То је важно ако знамо да су грађани један од главних извора информација за полицију. Грађани који вјерују полицији спремнији су јој повјерити своје информације о кривичним дјелима, прекршајима и евентуалним починиоцима, те сарађивати са полицијом у превенцији криминалитета. У коначници, на основу информација добијених од грађана, полиција ће бити успјешнија у борби против свих облика криминалитета, што опет говори да међусобни добри односи полиције и грађана имају једну од важних улога и заједнички циљ за спречавање свих девијантних понашања у сваком друштву.

## СПЕЦИФИЧНЕ ПОЛИЦИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ ЗА ОДНОСЕ СА ГРАЂАНИМА

Своју функцију међу грађанима полиција не може градити кроз симпатије од стране свих чланова друштва. Чињеница је да је обављање полицијских послова повезано са разрешењем неког девијантног понашања, односно полицијски послови се углавном обављају *против* некога – полиција обављајући своје послове обично чини нешто против неког другог. Задачи полиције су на одређен начин двојни и налазе се у противрјечности, јер заштита грађана или групе грађана захтијева предузимање мјера и радњи које полиција примјењује против другог грађанина, или групе грађана. Она, такође, посредује када дође до супротности између појединца или групе на једној страни, и општих захтјева за ред и безбједност на другој страни. Полицијски посао је нека врста специфичне друштвене активности, чији је задатак да преображава одређене социјалне ситуације и доводи их у стање реда. Из ове опште функције произлазе њени многобројни конкретни задаци. Ова незахвална позиција полицајаца који стоје између људи чији су интереси у конфликту, нужно укључује дубоке моралне недоумице, док, с друге стране, природа посла тражи хитно поступање и не оставља времена за моралне дилеме. Приликом интервенисања полиција неизбјежно наставља и одржава социјалне предрасуде и неједнакости. И у случајевима кад полиција служи јавности она је подложна директивама привилегованих дијелова опште јавности. Међутим, ако је већ не могу сви вољети, већина становништва њено дјеловање прихвата као легитимно. Наравно, у условима релативне друштвене хармоније, прихватање уобичајеног обављања полицијских послова је знатно олакшано. Али како је полицијска активност неодвојиво повезана са регулисањем конфликта, постизање „опште сагласности“ и универзално одобравања није могуће. Дакле, пошто по природи ствари полиција посредује у конфликтима, немогуће је да добије универзално одобравање и подршку свих група и појединаца у друштву, али је могуће њено прихватање у оквирима легитимитета. Ситуације у којима долази до контакта између полиције и грађана у највећем броју случајева не само да нису пријатне за грађане (откривање и хватање извршилаца кривичних дјела, одржавање и успостављање нарушеног јавног реда и мира, заштита живота и личне безбједности људи, контрола и регулисање саобраћаја на путевима итд.), већ су и потенцијално конфликтне. Такође, контакт појединачног полицајца са грађанином је у много чему специфичан и потенцијално конфликтан. Наиме, у таквом контакту униформисани полицајац се јасно уочава због униформе, службене палице и оружја. Сва ова опрема упућује и на његову улогу у овим контактима, односно на чињеницу да је он ауторитет овлашћен

да под одређеним околностима употреби силу. Степен до кога контакти између полиције и грађана постају проблематични зависи од низа фактора, као што су окружење у коме долази до контакта, број и врста учесника у контакту, ток догађаја током контакта... На крају, појединци који нарушавају друштвени ред, односно врше кривична и друга кажњива дјела, своје незадовољство и непријатељство усмјеравају прије свега на полицију, а много мање на остале субјекте система безбједности. Разлог за то је специфични положај и улога полиције, односно чињеници да управо полицијском акцијом и ступа у дејство цијели друштвени заштитни механизам. „У друштвима која на социјалне девијације реагују превентивно општом стигматизацијом појединаца и евентуално оних који са њима долазе у додир, а гдје се углавном сматра да сам моменат хватања представља главну детерминанту деградације, мора се стварно злокобно уздизати значај полицијске функције откривања и хватања прекршитеља. Адвокати, судије, службеници пробације и социјални радници на неки начин долазе у додир с девијантним особама тек касније, након друштвене осуде која се врло реално изриче у току полицијске активности прикупљања оптужног материјала. Маневри и натезања тужилаца, бранилаца, судија у већини случајева не односе се првенствено на питање - да ли треба изрећи друштвену санкцију, већ какав ће облик попримити формална санкција. Очигледно је, да не само што ово друго зависи о првом, него да чак у очима стварног или потенцијалног преступника сва ова активност након поступка полиције може изгледати мање значајна. Због тога ће стварни или потенцијални полицијски клијенти усмјерити највише горчине управо на односе према полицији која заузима кључно мјесто у механизму примјене друштвених санкција. Множењем законских регулација, број потенцијалних клијената проширио се унедоглед. И поред позитивне реакције, помисао на полицију може код ове скупине становништва стварати осјећај надзирања, ометања, неудобности, фрустрација и горчине“ (Clark, 1965:13).

Из свега наведеног, евидентно је зашто је полиција по природи свог положаја и функције неизбјежно тема критике мањих или већих сегмената друштва. Од свих механизма формалне друштвене контроле, полицију, као највидљивији симбол репресивне активности и најбројнији дио механизма савремене државе, јавност критички оцјењује, те и овај податак говори да је добар међусобни однос полиције и грађана веома важан, како за полицију тако и за грађане.

## **НЕКИ ОД РАЗЛОГА ЗАШТО ЈЕ ПАРТНЕРСТВО ПОЛИЦИЈЕ И ГРАЂАНА ДРАГОЦЈЕНО**

Чињеница је да полиција кроз provedбу закона не може све учинити сама у циљу заштите грађана од криминалних активности. Ако provedба закона не може сама заштитити грађане, како то учинити? Један одговор је кроз партнерство полиције и грађана. Партнерство се може дефинисати на много начина, али у основи је то однос сарадње између двије или више организација ради постизања заједничког циља. Ефикасна партнерства у заједници су суштински важна за напоре полиције и заједнице/грађана у рјешавању проблема криминала. Партнерства између полиције и грађана могу:

1. Повећати организациону одговорност. Партнери имају могућност међусобног позивања на одговорност тако што извјештавају једни друге и успостављају мјере ефекта и програмске контроле.

2. Смањити фрагментацију и дуплирање. Када људи и организације раде заједно, могу осигурати координацију њихових напора и ефикаснију употребу ресурса.

3. Повећати свијест о стратегијама јавне безбједности. Ова транспарентност може довести до већег повјерења у заједницу. Када грађани знају које су стратегије полицијске организације, вјероватније је да ће сарађивати са полицијом, пријављивати кривична дјела и прекршаје.

4. Јачати организације. Док организације раде заједно на рјешавању проблема, оне међусобно искориштавају снагу и постају ефикасније.

5. Промјенити начин дјеловања. Док партнери раде заједно на рјешавању проблема и почињу видјети успјехе, схватају да је партнерство ефикасан и дјелотворан начин рјешавања различитих врста проблема.

## **ИЗГРАДЊА ПОВЈЕРЕЊА И ЛЕГИТИМИТЕТА ИЗМЕЂУ ПОЛИЦИЈЕ И ГРАЂАНА**

Полиција у заједници није само веза између појединих полицајаца и појединих грађана. Ради се о односу између лица која проводе закон и вођа кључних институција у заједници, попут цркава, предузећа, школа, спортских колектива... Битни фактори у изградњи појерења и стварања легитимитета полиције код грађана јесу акције које полицијске организације могу прилагодити и одмах провести како би предузеле позитивне кораке ка јачању ангажмана грађана и изградњи повјерења. Полиција, да би добила повјерење и изградила легитимитет код грађана треба да учини доступним податке о стању криминалитета, јавног



реда и мира, стања из области безбједности саобраћаја и да их редовно објављује у средствима јавног информисања. Битан фактор у изградњи повјерења код грађана од стране полиције јесте да комуникација са грађанима и медијима иде брзо, отворено и неутрално када се догоде тежа кривична дјела, или било какав инцидент, укључујући оне који укључују наводно непрописно понашање полиције. Иако су неке информације јавно доступне, полиција не би требало да објави детаљне информације, о укљученим странама када се догоди инцидент који би изазвао већу узнемиреност међу грађанима, због заштите идентитета. Такође, полиција треба да прати ниво повјерења које заједница има у полицију, баш као што се мјере промјене у области криминала. Све ово указује да међусобни односи полиције и грађана могу у великој мјери да утичу да се стање у друштву доведе у толерантне границе.

### **НЕКИ ПОЛИЦИЈСКИ СТИЛОВИ ОДНОСА ПОЛИЦИЈЕ И ГРАЂАНА**

На односе полиције и грађана утицаја имају и полицијски стилови/ модели, тј. начини обављања послова у једној полицијској организацији. Тако, милитаристички модел полиције наглашава тајност у раду полиције, чиме се објективно смањује и простор за њене односе са грађанима. Несумњиво је да чување превеликог броја тајни често постаје само себи сврха и не доводи до подршке јавности. Јавност иритира када полиција константно одбија медије означавајући све као „повјерљиво“. „Политику претјеране тајности нужно прати недоступност. Шеф се обично не појављује у јавности и ријетко се изјашњава о јавним питањима. Друге компоненте милитаристичког модела могу такође бити толико пренапрегнуте да отуђују јавност и изазивају њене негативне ставове. Јавност је одавно одлучила да жели полицију, а не армију да задовољава њихове потребе“ (O' Brien, J. 1983:52.) Развијање „ватрогасне“ или милитаристичке тактике углавном је ненамјерована посљедица стратешких циљева, као што су повећање професионализације и ефикасности уз очување или чак унапређење кооперативних односа са јавношћу (Reiner, 1985:179)

Полиција је, такође, у извјесном смислу, окренута против заједнице у управном или правничком (легалистичком) моделу, који карактерише бирократизована и професионална организација и нагласак на сузбијање криминалитета, уз покушај да се универзални стандарди примјењују без икакве разлике, тј. подједнако на све групе у заједници. Овај модел репресије гдје се не признаје могућност дискреционог одлучивања и обазривости, узрокује страх и неповјерење према полицији. „Модел ефикасности, са високим степеном специјализације и стручности,

резултирао је у колању приговора од јединице до јединице. Изоловање јавности је повећано условима рада који полицајац и на радном мјесту и у слободно вријеме одвајају од нормалног начина живота. Забране и упутства у погледу допунског рада, учлањивања у одређене организације, захтијеви у погледу вањштине, распоред радног времена, итд. помажу повећање утиска изолованости од главног тока друштва.“ (O' Brien, J. 1983:52)

Услужни или сервисни модел полиције ставља нагласак на услужност и помоћ грађанима. Гдје год је то могуће конфликти се решавају упозорењем, а не писањем пријава и гоњењем. Значајан је акценат на односе са јавношћу и укључивање јавности у помоћ полицији и обављање полицијских послова. Највише окренут сарадњи полиције и јавности, овај стил развија се само у субурбаним заједницама у којима је доминантна средња класа и где постоји вриједносни консензус. Овај модел, иако истиче уљудност и љубазност полиције, праћен је неадекватним испуњавањем захтјева које јавност поставља полицији, те је једнако незадовољавајући као и претходна два.

Међутим, и ови стилови условљени су друштвеним околностима. Ако су полицајци блиски заједници, они су мање оријентисани ка принуди, чак и ако је пропорција принудних захтјева већа. Мање заједнице производе пропорционално више ситуација у којима се крши право, али и пропорционално више неприсилних акција. У истој ситуацији, стил полиције у интегрисаној заједници ће бити мање оријентисан на принуду него у безличним друштвима. Промјена полицијског стила од „консензуалног“, који је ограничен владавином права у фундаментално другачији - милитаристички (ватрогасни, принудни, ауторитарни), условљен је растућим проблемима везаним за криминал и растућим потребама капиталистичког друштва у дубокој кризи за друштвеним редом. Стим су повезане и промјене у полицијској организацији и тактици: већа централизација, специјализација и коришћење технологије, као и повећана мобилизација принудних капацитета за случај јавних нереда. Ненамјераване и контрапродуктивне посљедице су конфронтација и удаљавање полиције и јавности. (Forcese,178)

## ЗАКЉУЧАК

Изграђивање добрих међусобних односа полиције и грађана поставља се као битан фактор успјешности рада полиције. Без подршке грађана полицији као субјекту јавне безбједности, напори за унапређење стања у овој области ће остати узалудни. Увођењем полиције у заједницу концепт перципиране безбједности и настојање да се постигне бољи осјећај безбједности грађана треба да постану примарни циљеви полиције. Са друге стране, грађанима треба да разумију да је полиција њихов сервис, те да ће она бити видљива и на дохват руке, односно присутнија у локалним заједницама и увијек спремна помоћи грађанима у рјешавању њихових проблема везаних за безбједност. Претпостављени успјех таквог полицијског дјеловања заснива се на превентивном приступу и приступу оријентисаном према грађанима. У том контексту изазов полицији је да конкретним превентивним напорима, видљивошћу, сарадњом с другим институцијама и самим грађанима придонесе смањењу осјећаја несигурности, побољшавајући тако квалитет живота грађана. Снажни односи међусобног повјерења између полиције и грађана којима служе пресудни су за одржавање безбједности и ефикасне полиције. Полицијски службеници ослањају се на сарадњу чланова заједнице како би им пружили квалитетне информације о криминалу у њиховом окружењу, у циљу проналажења рјешења за рјешавање свих облика криминала. Слично томе, спремност грађана да вјерују полицији зависи од тога да ли вјерују да полицијске активности одражавају вриједности заједнице и укључују ли начела процесне правде и легитимитета.

На основу свега изнесеног, евидентно је да без квалитетних, изграђених, добрих односа полиције и грађана нема ни подршке полицијском дјеловању, а са друге стране – осјећај безбједности код грађана готово да и не постоји.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Barthe, E. (2006), *Crime Prevention Publicity Campaigns*, Washington D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
2. Вуковић, С. (2010), *Превенција криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
3. Кешетовић, Ж. (2000). *Односи полиције са јавношћу*, Виша школа унутрашњих послова, Београд.
4. Крстић, О. (2007). *Превенција криминалитета*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука.

5. Majden, A.(1993) *Public relations /Uvod u odnose s javnošću*, Novi Sad:Prometej.
6. Милосављевић, Б.(1994) Увод у полицијске науке, Полицијска академија, Београд.
7. Пена, У (2006). Рад полиције у заједници и његова имплементација са посебним освртом на БиХ, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука.
8. Finn, P. (2000), Getting along with citizen oversight, FBI Law Enforcement Bulletin, Washington.
9. Clark, J.P.(1965) Isolation of the police: A comparison of the British and American situations. Journal of Criminal Law, New York,
10. Vid. Reiner, R.(1985 )The Politics of Police, Brighton:NJheatsheaf books ltd.

## POLICE AND CITIZENS - MUTUAL TRUST

**Denis Pijetlovic, MA\***

**Abstract:** As the title itself suggests, much more attention should be paid to this relationship than is currently being paid. The relations between police and citizens/public have always been accompanied by a certain degree of *mistrust*, and in some citizens *aversion*, because police is a specific state body that uses physical coercion and has a legal apparatus that restricts the rights and freedoms of citizens. The police is one of the bodies of state administration, and if the state administration does not conduct activities of relations with citizens - the public, a logical conclusion is imposed that the activities of relations between the police and citizens absenteeism. However, there are cases when this department - police - is the first to see the importance of mutual trust between the police and citizens and start with them. However, given the specificity of the place and role of the police in society Characteristics of the police function, its powers and methods of work, there are certainly specifics of police relations with the public. In that sense, it is, in fact, a relationship of trust and mutual respect between each other, created through the acquisition of a kind of reputation of the police among the citizens. The police, identified by the citizens with a positive sign, can count on realistic assumptions that this relationship will be good and rise to the maximum level of mutual trust between the police and the citizens.

**Keywords:** police, citizens, relations, trust

---

\* Ministry of Interior of the Republic of Srpska,, email: dennispjetlovic@gmail.com



Стручни рад  
УДК 341.232.1;327.5(4):323.1(497.6РС)  
DOI 10.7251/BPGBL2001095S

Рад за примљен: 7. 7. 2020. године  
Рад прихваћен: 25. 11. 2020. године

## ЕВРОПСКИ БЕЗБЈЕДНОСНИ ОКВИР И ЗАШТИТА КРИТИЧНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Милица Сикимић\*  
Даница Гњатовић\*\*

**Апстракт:** Основни задатак политике заштите критичне инфраструктуре представља смањење рањивости система, мрежа и објеката који су значајни за развој и унапређење државе и несметано функционисање државних и друштвених заједница. Европска унија је покренула низ иницијатива и програма за спровођење мјера заштите на чију имплементацију обавезује земље чланице, али и земље кандидате. У Републици Српској је 2019. године усвојен законски оквир за заштиту критичне инфраструктуре што осликава проактиван приступ овом питању и корак ка усаглашавању са европским законодавством и безбједносном политиком. Циљ рада је да сагледамо еволуцију планова и програма заштите (европских) критичних инфраструктура пратећи смјернице и захтјеве који су упућени земљама чланицама ЕУ, као и имплементацију европског безбједносног оквира у нашој земљи. У првом дијелу рада анализиран је развој заштите критичне инфраструктуре на нивоу Уније, док је у наставку извршена компаративна анализа одредби националног законодавства и специфичних захтјева Директиве 2008/114/ЕК које се односе на дефинисање, секторску подјелу и управљање критичном инфраструктуром.

**Кључне ријечи:** (европска) критична инфраструктура, заштита, имплементација, Европска унија, Република Српска.

---

\*Факултет безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци,  
имејл: [milica.sikimic@fbn.unibl.org](mailto:milica.sikimic@fbn.unibl.org)

\*\* Министарство унутрашњих послова Републике Српске,  
имејл: [danica.gnjatovic@mup.vladars.net](mailto:danica.gnjatovic@mup.vladars.net)

## УВОД

Бројни догађаји у којима је дошло до уништења објеката, прекида комуникације и испоруке робе и услуга, као и губитака у људским животима утицали су на уочавање, дефинисање и формирање свијести о неопходности заштите есенцијалних постројења, система и мрежа без којих не могу функционисати модерне државне и друштвене заједнице. Крајем прошлог вијека у употребу је ушао термин „критична инфраструктура“ и то доношењем Америчке предсједничке директиве о успостављању националног програма заштите критичне инфраструктуре, а нови изазови препознати су након терористичких напада 11. септембра 2001. године (Poustourli & Kourti, 2014; Poustourli, Ward, & Schimmer, 2015). У Европи је овај термин усвојен нешто касније захваљујући иницијативама и захтјевима Савјета Европе из 2004. године. Исте године усвојен је документ под називом *Заштита критичне инфраструктуре у борби против тероризма* (CIP in the Fight against Terrorism, 2004) на који се надовезало усвајање приједлога за успостављање *Европског програма за заштиту критичне инфраструктуре*<sup>1</sup> и *Информационе мреже за упозорења о критичној инфраструктури*<sup>2</sup> (European Programme for CIP, 2006). Циљ овакве европске политике и идеја имплементације заједничког европског безбједносног оквира јесте обезбјеђење истог нивоа заштите идентификованих (европских) критичних инфраструктура које се налазе у различитим државама, а чије угрожавање може довести до поремећаја у функционисању неке друге државе чланице или цјелокупне заједнице (Ракић, 2015). Овакав приступ слиједе и земље које још увијек нису чланице ЕУ, попут Републике Србије и Републике Српске, а које су успоставиле законску основу за заштиту критичне инфраструктуре (Закон о критичној инфраструктури Републике Србије [ЗоКИ], 2018). Босна и Херцеговина на државном, Федерација БиХ на ентитетском нивоу, као ни Брчко дистрикт БиХ немају усвојену легислативу која се директно бави заштитом критичне инфраструктуре, те је једини пропис у том контексту ентитетски закон Републике Српске (Закон о безбједности критичних инфраструктура Републике Српске [ЗБКИ], 2019).

Операционализација заштите критичне инфраструктуре на нивоу ЕУ одвијала се највећим дијелом на основу *Директиве Савјета 2008/114/ЕС о утврђивању и означавању европске критичне инфраструктуре и процјени потребе побољшања њене заштите*<sup>3</sup> која је ступила на снагу

---

<sup>1</sup> Изворно енглески: European Programme for Critical Infrastructure Protection – EPCIP.

<sup>2</sup> Изворно енглески: Critical Infrastructure Warning Information Network – CIWIN.

<sup>3</sup> Изворно енглески: *COUNCIL DIRECTIVE 2008/114/EC on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection*. Користимо превод који је наведен у Нацрту Закона о безбједности критичних инфраструктура Републике Српске.

2008. године. Директива 2008/114/ЕС представља „визију хармонизоване европске безбједности“ (Lazari & Simoncini, 2016) и то кроз препоруке и захтјеве за одређивање критичне инфраструктуре, одређивање европских критичних инфраструктура, те налагање мјера заштите кроз национална законодавства земаља чланица Европске уније. Међутим, договори и сарадња између држава су уобичајни на стратешком плану, док размјена практичних искустава на оперативном нивоу често изостаје. У том контексту, мјере заштите нису усаглашене међу земљама чланицама ЕУ, иако су се земље приликом доношења националних легислатива које се односе на заштиту критичне инфраструктуре придржавале смјерница из Директиве (Council Directive, 2008; Lazari & Simoncini, 2016).

Прегледом литературе, уочили смо радове у којима је извршена квалитативна и квантитативна анализа имплементације европског оквира и усаглашености мјера заштите у националним законодавствима земаља чланица ЕУ, док радове који анализирају Закон о безбједности критичних инфраструктура Републике Српске нисмо пронашли (Poustourli & Kourti, 2014; Poustourli, Ward, & Schimmer, 2015; Lazari & Simoncini, 2016; Rehak, Markuci, Hromada, & Barcova, 2016; Evaluation of Council Directive 2008/114, 2019, ЗБКИ, 2019).

Циљ овог рада је да сагледамо настанак и развој европског безбједносног оквира за заштиту критичне инфраструктуре, праћење европске безбједносне политике у Републици Српској (Босни и Херцеговини), те анализирамо усаглашеност националног законодавства са европским прописима.

У првом дијелу рада извршена је секундарна анализа грађе, односно усвојених докумената на нивоу ЕУ који се непосредно односе на заштиту критичне инфраструктуре и то: Заштита критичне инфраструктуре у борби против тероризма, Зелени документ о Европском програму за заштиту критичне инфраструктуре, Европски програм за заштиту критичне инфраструктуре, Директива Савјета 2008/114/ЕК о утврђивању и означавању европске критичне инфраструктуре и процјени потребе побољшања њене заштите и Евалуација Директиве Савјета 2008/114/ЕК о утврђивању и означавању европске критичне инфраструктуре и процјени потребе побољшања њене заштите (CIP in the Fight against Terrorism, 2004; Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, 2005; European Programme for CIP, 2006; Council Directive, 2008; Review of the European Programme for CIP, 2012; Evaluation of Council Directive, 2019).

На основу закључака из првог дијела да, у погледу значаја за спровођење у пракси политике заштите критичне инфраструктуре, централно мјесто заузима Директива 2008/114/ЕК у наставку је извршена компаративна анализа одредби Директиве и националног законодавства. Том приликом идентификовани су показатељи европски



оријентисаног приступа у виду инкорпорирања и имплементирања појединих одредаба Директиве приликом дефинисања, секторске подјеле и управљања критичном инфраструктуром у Републици Српској (ЗБКИ, 2019).

У завршним разматрањима наведени су закључци до којих смо дошли анализом, а односе се на примјере усаглашености или неусаглашености ЗБКИ и Директиве као и препоруке за спровођење политике заштите критичне инфраструктуре у Босни и Херцеговини.

### **ЕВРОПСКИ БЕЗБЈЕДНОСНИ ОКВИР ЗА ЗАШТИТУ КРИТИЧНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ**

Хронолошки преглед иницијатива, усвојених докумената и прописаних мјера које чине европски безбједносни оквир полази од 24. јуна 2004. године када је од стране Савјета Европе затражена свеобухватна стратегија за заштиту критичне инфраструктуре. У периоду након терористичког напада 11. септембра 2001. године заштита од тероризма постала је најчешћи предмет безбједносних анализа и полемика, те Комисија већ у октобру 2004. године даје одговор на захтјев Савјета у виду документа који се односи на тероризам и у којем су изнијети приједлози о побољшању превенције, припремљености и одговора у случају терористичких напада који би погађали критичну инфраструктуру (CIP in the Fight against Terrorism, 2004). Том приликом Савјет усваја и приједлог *Европског програма за заштиту критичне инфраструктуре и Информационе мреже за упозорења о критичној инфраструктури*. Политичка одређења, рјешеност за дјеловање и успостављање Програма и Информационе мреже изнијети су у новембру 2005. године у *Зеленом документу о Европском програму за заштиту критичне инфраструктуре* (Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, 2005; Шкоро & Атељевић, 2015). Крајем 2006. године Савјет усваја документ у којем дефинише сврху, принципе и садржај Европског програма који се састоји од три главна дијела: Директиве о утврђивању и означавању европске критичне инфраструктуре, Финансијског програма и Информационе мреже (European Programme for Critical Infrastructure Protection, 2006; Ракић, 2015).

Слика 1: Настанак и развој европског безбједносног оквира за заштиту критичне инфраструктуре



Извор: обрада аутора

У погледу операционализације иницијатива и спровођења одлука о идентификацији и заштити критичне инфраструктуре најзначајнији документ представља *Директива Савета Европе 2008/114/ЕК о утврђивању и означавању европске критичне инфраструктуре и процјени потребе побољшања њене заштите* из 2008. године, која представља први корак у вишестепеној процедури одређивања и именовања европске критичне инфраструктуре (Council Directive, 2008). У тексту Директиве заговара се приступ који узима у обзир све опасности, али наглашава првенство супротстављања терористичким пријетњама. Примарна и коначна одговорност заштите пребацује се на државе чланице и власнике/оператере критичних инфраструктура. Додатно, истиче се потреба за заједничким минимумом приликом вредновања безбједносних захтјева у циљу успостављања јединственог приступа заштите и препоручује подстицање потпуног укључивања приватног сектора (Council Directive, 2008).

#### *Европска критична инфраструктура и имплементација Директиве 2008/114/ЕК*

У члану 2. Директиве дато је неколико дефиниција и за потребе овог рада наводимо одређења *критичне инфраструктуре, европске критичне инфраструктуре и анализе ризика*.

„Критична инфраструктура представља имовину, систем или његов дио који се налази у државама чланицама и који је неопходан

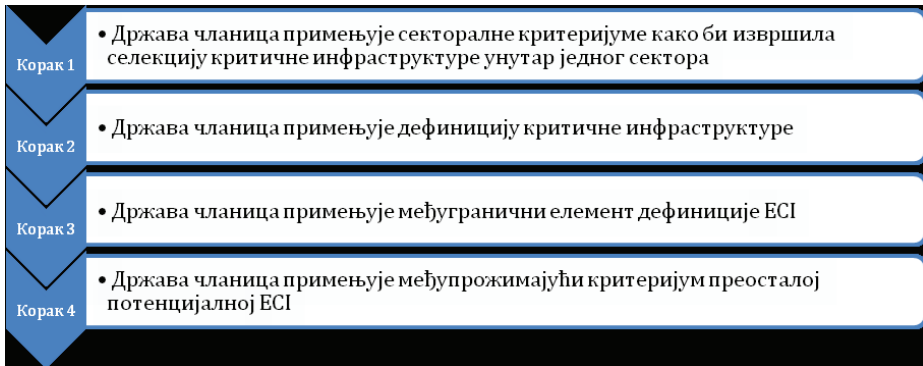
за одржавање виталних друштвених функција, здравља, безбедности, заштите, економског или социјалног благостања људи, као и нарушавање или уништење које би имало значајан утицај на државе чланице због неуспјеха да одржавају те функције“ (Council Directive, 2008: Article 2 (a)).

„Европска критична инфраструктура или ЕКИ представља критичну инфраструктуру која се налази у државама чланицама, а чији би поремећај у раду или уништење имало значајан утицај на најмање двије државе чланице. Значај утицаја процјењује се на основу критеријума међузависности. То укључује утицаје који су резултат међусекторске зависности од других врста инфраструктуре“ (Council Directive, 2008: Article 2 (b)). У Директиви су наведена два сектора из којих ће се одређивати европске критичне инфраструктуре и то: енергије и транспорта. Додатно, Анексом 1 утврђени су припадајући подсектори и то: електрична енергија, нафта, плин, друмски саобраћај, жељезнички саобраћај, ваздушни саобраћај, ријечни саобраћај; поморски и океански саобраћај и транспорт (Council Directive, 2008; Мићовић, 2016).

„Анализа ризика значи разматрање одговарајућих сценарија пријетњи како би се оцијенила рањивост и потенцијални утицај поремећаја у раду или уништења критичне инфраструктуре“ (Council Directive, 2008: Article 2 (c)).

У погледу утврђивања ЕКИ предвиђена је процедура од четири корака која је описана у Анексу 3 Директиве (илустрација на слици 2). У првом кораку државе чланице примјеном секторских мјера треба да унутар једног сектора одаберу инфраструктуре које би могле бити критичне, док у другом кораку на одабране инфраструктуре примјењују дефиницију критичне инфраструктуре дату у члану 2, тачка а) Директиве. Трећи корак се примјењује на потенцијалну ЕКИ на начин да се уводи прекогранични елемент из дефиниције ЕКИ, а четврти корак представља примјену критеријума повезаности и међузависности узимајући у обзир озбиљност утицаја, доступност алтернатива и трајање поремећаја у раду, односно период опоравка. О идентификованој ЕКИ држава ће обавијестити друге земље на које би поремећај у раду ЕКИ имао неповољан утицај (Council Directive, 2008; Мићовић, 2016).

Слика 2: Илустрација процедуре идентификације европске критичне инфраструктуре



Извор: Мићовић, 2016: стр. 67.

За све утврђене европске критичне инфраструктуре Директива налаже доношење Безбједносних планова оператора<sup>4</sup>, именовање контакт особа/ официра за везу<sup>5</sup>, као и успостављање националних контакт тачака за заштиту ЕКИ<sup>6</sup>(Council Directive, 2008). Наведене захтјеве ћемо прецизније дефинисати у другом дијелу рада, у оквиру компаративне анализе са законодавством Републике Српске.

Прва ревизија Директиве и Европског програма показала је да је идентификовано јако мало потенцијалних ЕКИ, а свега неколико именовано. У августу мјесецу 2018. године почела је нова евалуација чији налази су објављени крајем 2019. године и углавном су квантитативне природе (Evaluation of Council Directive, 2019). Измјенама постојећих или доношењем нових националних легислатива 18 држава чланица ЕУ су имплементирале приједлоге и захтјеве Директиве. Од тога је 12 држава прописало дефиниције критичне инфраструктуре које су идентичне или јако сличне дефиницијама из Директиве, док су у погледу дефинисања ЕКИ готово све земље инкорпорирале одредбу Директиве. У погледу секторског приступа 24 земље су усвојиле одредбе које третирају секторе енергије и транспорта, као и сродне подсекторе. У оквиру сектора транспорта уочене су разлике у одређивању подсектора које проистичу из специфичности географског положаја поједине земље, нпр. ријечни или прекоокеански саобраћај (Evaluation of Council Directive, 2019).

У погледу спровођења у пракси прописаних корака за идентификацију ЕКИ само је 11 земаља чланица у договору са сусједном

<sup>4</sup> Изворно енглески: Operator security plans - OSPs.

<sup>5</sup> Изворно енглески: Security Liaison Officers - SLO.

<sup>6</sup> Изворно енглески: European critical infrastructure protection contact points.

земљом именовало барем једну ЕКИ. На нивоу ЕУ укупно је именовано 93 ЕКИ, од чега је 88 у енергетском сектору и 5 у сектору транспорта, углавном у централно и источноевропским земљама. Информације о Безбједносном плану оператора биле су доступне у укупно 20 земаља од којих је 9 преузело препоруке Директиве о редовној контроли са тачно утврђеним временским интервалом између контроле/допуне плана, док је у преосталих 11 земаља предвиђена редовна контрола без навођења минималног или максималног периода између контрола. Садржај безбједносних планова је повјерљив и није доступан јавности (Evaluation of Council Directive, 2019). Одређивање и именовање критичне инфраструктуре, одговорних лица и начина међусекторске и међународне комуникације, као и процјена утицаја пријетње у највећем броју земаља препуштено је министарствима надлежним за поједине секторе, док је други најзаступљенији приступ повјеравање надлежности министарствима унутрашњих послова (Evaluation of Council Directive, 2019).

Као позитиван примјер проевропског приступа и инкорпорирања одредаба у национално законодавство наводи се Румунија, док Велика Британија и Италија представљају примјер добре међудржавне усаглашености мјера заштите иако се нису придржавале европских приједлога за унапређење заштите критичне инфраструктуре (Lazari & Simoncini, 2016). Нисмо пронашли доступне податке о евентуалном унапређењу, односно промјенама нивоа заштите критичне инфраструктуре након имплементације захтјева из Директиве.

## **ЗАШТИТА КРИТИЧНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ**

У свим земљама чланицама ЕУ и у свим земљама које желе да постану чланице морају бити наведене и дефинисане КИ. Иако је у појединим националним законодавствима земаља чланица ЕУ преузето одређење КИ из Директиве, јединствена, широко прихваћена дефиниција не постоји. Услед просторно-географских, политичких, друштвено-економских, културолошких и других разлика између држава неопходно је да свака држава дефинише сопствену критичну инфраструктуру (Трбојевић, 2018). Босна и Херцеговина на државном нивоу нема одређење КИ и у контексту заштите једина законска основа (на државном ниову) још увијек је Оквирни закон за заштиту и спасавање људи и материјалних добара од природних и других несрећа из 2008. године (Оквирни закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа у Босни и Херцеговини [ОЗЗиСБиХ], 2008). У Федерацији Босне и Херцеговине, као и у Брчко дистрикту БиХ

је идентично стање, с тим да су усвојени закони о заштити и спасавању људи и материјалних добара на ентитетском односно нивоу дистрикта (Закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа [ОЗЗиСФБиХ], 2010; Закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа [ОЗЗиСБД], 2010). И Република Српска је пратила државну легислативу, те 2012. године усвојила Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама (Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама [ЗЗСВС], 2012), али је 7 година касније учинила искорак. Народна Скупштина Српске 2019. године усваја Закон о безбједности критичних инфраструктура (даље у тексту Закон или ЗБКИ) и овај ентитетски закон је једини документ који непосредно детерминише заштиту критичне инфраструктуре у Босни и Херцеговини, односно дијелу њене територије (ЗБКИ, 2019).

### **ЗАШТИТА КРИТИЧНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ У ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

У јулу мјесецу 2019. године, на приједлог Министарства унутрашњих послова Народна Скупштина Републике Српске усвојила је Закон о безбједности критичних инфраструктура Републике Српске (ЗБКИ, 2019). У образложењу Приједлога као разлог за доношење ЗБКИ наводи се комплексност заштите критичне инфраструктуре, непостојање важећег прописа који на јединствен начин уређује ову област као и усклађивање законодавства Републике Српске са прописима ЕУ. По питању усклађености са правом Европске уније консултовано је Министарство за европске интеграције и међународну сарадњу које је дало оцјену „дјелимично усклађено“ према Уговору о функционисању ЕУ и Директиви 2008/114/ЕК (Нацрт ЗБКИ, 2019).

У члану 1 стоји да се овим Законом уређује „критична инфраструктура Републике Српске, сектори критичне инфраструктуре у Републици Српској, управљање критичним инфраструктурама, обавеза израде анализе ризика, безбједносног плана објеката из сектора критичне инфраструктуре, безбједносни координатор и лице одговорно за управљање и заштиту објеката критичне инфраструктуре, сарадња у области критичне инфраструктуре, поступање са заштићеним подацима, надзор над спровођењем овог закона, као и прекршајне одредбе“ У члану 4 наведена су значења појединих појмова који су кориштени у Закону и у ставу 4) прописано је да „*заштита критичне инфраструктуре* подразумева све активности којима је циљ да обезбиједи функционалност, непрекидно дјеловање и испоруку робе и услуга критичне инфраструктуре, те да спријечи угрожавање критичне инфраструктуре“ (ЗБКИ, 2019).

Табела 1: Дефинисање критичне инфраструктуре и секторског приступа у Директиви 2008/114/ЕК и законодавству Републике Српске

	Директива 2008/114/ЕК	Закон о безбједности критичних инфраструктура Републике Српске
Критична инфраструктура	Критична инфраструктура представља имовину, систем или његов дио који се налази у државама чланицама и који је неопходан за одржавање виталних друштвених функција, здравља, безбедности, заштите, економског или социјалног благостања људи, као и нарушавање или уништење које би имало значајан утицај на државе чланице због неуспјеха да одржавају те функције.	Критичне инфраструктуре су системи, мреже и објекти од посебне важности, чије уништавање или угрожавање може изазвати озбиљан поремећај у слободном кретању људи, превозу робе и пружању услуга, негативно утицати на унутрашњу безбједност, здравље и животе људи, имовину, животну средину, спољну безбједност, економску стабилност, те непрекидно функционисање републичких органа.
Европска критична инфраструктура	Критична инфраструктура која се налази у државама чланицама, а чији би поремећај у раду или уништење имало значајан утицај на најмање двије државе чланице.	-
Међународна критична инфраструктура	-	Међународна критична инфраструктура је она инфраструктура која је између двију сусједних држава дефинисана као критична.

Сектори критичне инфраструктуре	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Енергетски сектор:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. електрична енергија,</li> <li>2. нафта,</li> <li>3. плин.</li> </ol> </li> <li>• Сектор транспорта:             <ol style="list-style-type: none"> <li>4. друмски саобраћај,</li> <li>5. жељезнички саобраћај,</li> <li>6. ваздушни саобраћај,</li> <li>7. ријечни саобраћај;</li> <li>8. поморски и океански саобраћај и транспорт.</li> </ol> </li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. И н д у с т р и ј а , енергетика и рударство,</li> <li>2. информационо-комуникациона инфраструктура,</li> <li>3. саобраћај,</li> <li>4. здравство,</li> <li>5. к о м у н а л н е дјелатности,</li> <li>6. водопривреда,</li> <li>7. храна и пиће,</li> <li>8. финансије,</li> <li>9. п р о и з в о д њ а , складиштење и превоз опасних материја,</li> <li>10. јавне службе,</li> <li>11. васпитање и образовање,</li> <li>12. културна и природна добра.</li> </ol>
---------------------------------	---	--

Извор: обрада аутора.

У погледу дефинисања критичне инфраструктуре учавамо да су одребде усаглашене, односно да је у националном законодавству преузета одредба из Директиве 2008/114/ЕК, док у погледу секторског приступа учавамо шире постављен оквир у националном закону. ЗБКИ Републике Српске усвојен 11 година након Директиве и када се узме у обзир динамика безбједносних ризика и пријетњи одређење законодавца за проширени секторски приступ сматрамо неопходним и оправданим (ЗБКИ, 2019; Council Directive, 2008).

У вези са усаглашавањем са европским безбједносним оквиром и захтјевима из Директиве потребно је нагласити да ЗБКИ Републике Српске не познаје европску, али дефинише међународну критичну инфраструктуру која може бити само у сусједним државама (ЗБКИ, 2019: члан 9, став 8). ЕКИ је одзначаја за било које двије државе чланице, без обзира на то да ли имају заједничку државну границу.

Имплементација захтјева из Директиве 2008/114/ЕК кроз законодавство Републике Српске

У наставку анализирамо имплементацију захтјева из Директиве кроз законодавство Републике Српске, а који се односе на Безбједносне планове оператора, именовање контакт особа/официра за везу, као и успостављање националних контакт тачака за заштиту ЕКИ.



Табела 2: Имплементација захтјева Директиве 2008/114/ЕК кроз законодавство Републике Српске

	Директива 2008/114/ЕК	Закон о безбједности критичних инфраструктура Републике Српске
Безбједносни план	У свим именованим европским критичним инфраструктурама треба успоставити Безбједносне планове оператора или еквивалентне мјере које обухватају утврђивање важне имовине, процјену ризика те утврђивање, селекцију и одређивање приоритета за контрамјере и поступке.	Безбједносни план је обавезни план заштите критичне инфраструктуре. Безбједносни планови се анализирају током прве године од дана одређивања критичне инфраструктуре, а након тога се анализирају редовно једном годишње.
Контакт особа/ официр за везу	За све именоване европске критичне инфраструктуре треба да се одреде официри за везу како би се олакшала сарадња и комуникација с одговарајућим државним тијелима за заштиту критичне инфраструктуре.	Безбједносни координатор и лице одговорно за управљање и заштиту објеката критичне инфраструктуре задужени су за спровођење безбједносног плана заштите критичне инфраструктуре, за комуникацију између објеката критичне инфраструктуре и Министарства унутрашњих послова, као и са надлежним органима из појединих сектора критичне инфраструктуре.
Национална контакт тачка	Ефикасна заштита европских критичних инфраструктура захтијева комуникацију, координацију и сарадњу на националном нивоу и на нивоу ЕУ. То се најбоље постиже тако да се у свакој држави чланице именују контакт тачке за заштиту ЕКИ које координишу питања везана уз заштиту ЕКИ у земљи, као и са другим државама чланицама и Комисијом.	Министарство унутрашњих послова је контакт тачка које, у име Владе Републике Српске, сарађује са надлежним органима Републике Српске, БиХ, Европске уније и других држава, с циљем размјене информација о критичним инфраструктурама и спровођења утврђених активности у њиховој заштити и обезбјеђењу непрекидног функционисања.

Извор: обрада аутора.

У законодавству Републике Српске проналазимо прописана рјешења која би могла представљати имплементацију три наведена захтјева из Директиве, с тим да се односе на националну критичну инфраструктуру (ЗБКИ, 2019; Council Directive, 2008).

Критичне инфраструктуре, листу сектора, као и *Методологију за одређивање критичне инфраструктуре* одређује односно доноси министар унутрашњих послова Републике Српске, у сарадњи са републичким органима управе у чијој се надлежности налазе поједини сектори критичне инфраструктуре. У складу са Методологијом израђују се анализе ризика којима се процјењује директна и индиректна штета према утврђеним могућностима прекида у раду, као и секторски планови обезбјеђења рада критичне инфраструктуре. Наведени документи могу бити саставни дио безбједносних планова који морају бити израђени у року од годину дана од дана пријема рјешења о одређивању критичне инфраструктуре и обухватати мјере заштите и обезбјеђења наставка рада критичне инфраструктуре и испоруке робе и услуга (ЗБКИ, 2019).

За сваки сектор критичне инфраструктуре ЗБКИ налаже именовање Безбједносног координатора и његовог замјеника, који могу бити и из реда запослених у републичком органу управе који је надлежан за конкретни сектор. Лице које је директно одговорно за управљање и заштиту критичне инфраструктуре такође може бити из реда запослених, а обавезу да одреде ова лица имају сви *одговорни субјекти критичне инфраструктуре*<sup>7</sup>. За спровођење ЗБКИ надлежно је Министарство унутрашњих послова Републике Српске, те у циљу заштите и континуитета у раду критичне инфраструктуре налаже се сарадња између лица одговорних за заштиту критичне инфраструктуре, безбједносних координатора и Министарства (ЗБКИ, 2019).

Национална контакт тачка за заштиту критичне инфраструктуре у Републици Српској је Министарство унутрашњих послова, што је друго по реду од најзаступњенијих рјешења за које су се определијиле државе чланице које су извршиле имплементацију Директиве. ЗБКИ у члану 15. Министарству унутрашњих послова налаже сарадњу са органима критичне инфраструктуре других држава, али уз „права и обавезе органа републичке управе за директну размјену информација, знања и искустава са сродним органима других држава“ (ЗБКИ, 2019: члан 15, став 1-2; Evaluation of Council Directive, 2019).

Захтјеви Директиве односе се на европске критичне инфраструктуре, док у домаћем законодавству имамо прописана рјешења за националну критичну инфраструктуру (критична инфраструктура Републике

---

<sup>7</sup> Према ЗБКИ одговорни субјекти критичне инфраструктуре су правна лица, односно јавна предузећа и привредна друштва која су одговорна за управљање критичном инфраструктуром (ЗБКИ, 2019: члан 4, став 9).

Српске). У погледу усаглашавања са препорукама Директиве о подстицању потпуног укључивања приватног сектора у заштиту и управљање критичном инфраструктуром, законодавац у Републици Српској оставља простор за консултовање струковних удружења приликом израде секторских мјера (Council Directive, 2008; ЗБКИ, 2019).

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Почетком 21. вијека настала је идеја о јединственој европској безбједности и успостављању једнаких стандарда у свим државама, с циљем заштите и одбране од угрожавајућих појава различитог поријекла. Под утиском терористичких напада од 11. септембра 2001. године прве иницијативе наглашавале су потребу заштите од тероризма објеката који су од виталне важности за несметано функционисање држава као и Европске уније у цјелини. Након пласирања Европског програма за заштиту критичне инфраструктуре 2006. године, идеја хармонизоване европске безбједности оличена је 2008. године у одредбама Директиве Савјета 2008/114/ЕК. Полазна тачка у успостављању јединствене европске безбједносне политике у заштити критичне инфраструктуре јесте дефинисање, идентификација и утврђивање националне, те након тога европске критичне инфраструктуре.

До августа мјесеца 2018. године 18 држава чланица Европске уније имплементирало је Директиву у своја национална законодавства. Босна и Херцеговина још увијек није чланица Европске уније, али је један њен ентитет – Република Српска 2019. године усвојила Закон о безбједности критичних инфраструктура из чијег нацрта видимо да је један од циљева усаглашавање са европским законодавством и Директивом 2008/114/ЕК.

У овом раду смо анализирали специфичне захтјеве Директиве и њихову операционализацију и имплементацију кроз ентитетски закон као једини пропис у БиХ који директно детерминише заштиту критичне инфраструктуре.

За све утврђене европске критичне инфраструктуре Директива налаже доношење безбједносних планова оператора, именовање контакт особа/официра за везу, као и успостављање националних контакт тачака за заштиту ЕКИ (Council Directive, 2008). Примјери усаглашености и одговора на европске захтјеве пронађени су у одредбама ЗБКИ којима се одређују сектори КИ, налаже израда анализе ризика/безбједносног плана, именовање контакт особе – безбједносног координатора и одређује национална контакт тачка. Примјер неусаглашености је то што ЗБКИ не познаје европску критичну инфраструктуру и законодавац се

опредијелио за дефинисање међународне критичне инфраструктуре која, према одредби ЗБКИ, може бити само у двије сусједне државе.

Имплементација европских безбједносних стандарда захтијева употребу савремених мјера заштите које се примјењују у развијеним земљама. Иако Република Српска није чланица ЕУ и према дефиницији из Директиве европска критична инфраструктура се налази у једној држави чланици, те може имати утицај на минимално двије државе чланице, предлажемо дефинисање и одређивање европске критичне инфраструктуре у домаћем законодавству. Сматрамо да би тиме дошло до потпуног усаглашавања законског оквира за заштиту критичне инфраструктуре са европским безбједносним оквиром што би довело до већег интереса европских земаља за остваривање сарадње и заштиту критичне инфраструктуре Републике Српске.

Уколико имамо у виду карактеристике критичне инфраструктуре као што су међузависност и каскадни ефекат (Liu, Ferrario & Zio, 2017), географско-просторне, политичке, друштвено-економске, културно-перцептуалне факторе и различите модалитета заштите КИ у земљама у транзицији, анализа искустава Републике Хрватске и Републике Србије у спровођењу политике, нормативне и организационе структуре заштите критичне инфраструктуре може бити адекватна полазна тачка за имплементацију и примјену европског безбједносног оквира у Босни и Херцеговини. Ове земље су спровеле истраживање критичних инфраструктура, идентификовале најважније секторе, функције и задатке, одредиле надлежне органе за управљање КИ и дефинисале европску критичну инфраструктуру (Закон о критичним инфраструктурама Републике Хрватске [ЗКИРХ], 2013; ЗоКИ, 2018).

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, *European Commission*, 2005.
2. Evaluation of Council Directive 2008/114 on the Identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection. *European Commission*, 2019.
3. European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP). *European Commission*, 2006.
4. Закон о безбједности критичних инфраструктура Републике Српске – ЗБКИ, *Службени гласник РС*, бр. 58/19.
5. Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама – ЗЗСВС, *Службени гласник РС*, бр. 121/12 и 46/17.
6. Закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних

- и других несрећа - ОЗЗиСБД, *Службени гласник Брчко дистрикта*. бр. 2/10 и 29/16;
7. Закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа - ОЗЗиСФБиХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 39/03, 22/06 и 43/10.
  8. Закон о критичној инфраструктури Републике Србије – ЗоКИ, *Службени гласник РС*, бр. 87/18.
  9. Закон о критичним инфраструктурама Републике Хрватске – ЗКИРХ, *Народне новине*, бр. 56/13.
  10. Lazari, A., & Simoncini, M. (2016). Critical Infrastructure Protection beyond Compliance. An Analysis of National Variations in the Implementation of Directive 114/08/EC. *Global Jurist*, 3 (16), 267–289.
  11. Liu, X., Ferrario, E., Zio, E. (2017). Resilience analysis framework for interconnected critical infrastructures. *ASCE-ASME Journal of Risk and Uncertainty in Engineering Systems, Part B: Mechanical Engineering*, 3(2).
  12. Мићовић, М. Д. (2016). *Безбедносни аспекти функционисања критичне инфраструктуре у ванредним ситуацијама*. Докторска дисертација, Факултет безбедности Универзитета у Београду.
  13. Млађан, Д. (2015). *Безбедност у ванредним ситуацијама*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
  14. Нацрт Закона о безбједности критичних инфраструктура Републике Српске. Преузето 19.2.2020. са сајта [https://mup.vladars.net/zakoni/nacrt\\_lat/NACRT%20ZAKONA%20O%20BEZBJEDNOSTI%20KRITICNIH%20INFRAKSTRUKTURA%20U%20RS.pdf](https://mup.vladars.net/zakoni/nacrt_lat/NACRT%20ZAKONA%20O%20BEZBJEDNOSTI%20KRITICNIH%20INFRAKSTRUKTURA%20U%20RS.pdf)
  15. Оквирни закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа у Босни и Херцеговини - ОЗЗиСБиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 50/08.
  16. Poustourli, A., & Kourti, N. (2014). Standards for critical infrastructure protection (CIP) - the contribution of ERNCIP. *19th EURAS Annual Standardisation Conference "Cooperation among standardisation organisations and the scientific and academic community"*, Faculty of Organizational Sciences, University of Belgrade.
  17. Poustourli, A., Ward, D., Zachariadis, A. & Schimmer, M. (2015). An Overview of European Union and United States Critical Infrastructure Protection Policies. *12th INTERNATIONAL CONFERENCE on "STANDARDIZATION, PROTOTYPES AND QUALITY: A MEANS OF BALKAN COUNTRIES' COLLABORATION" Main Theme: "PROTOTYPES – MODELS IN ARCHITECTURE FROM ANTIQUITY TO THE FUTURE"*. Kocaeli University İzmit, Kocaeli, Turkey, 549-557.
  18. Power, M. (2004). *The Risk Management of Everything - Rethinking the politics of uncertainty*. London: Demos.
  19. Ракић, М. (2015). *Кризни менаџмент у функцији заштите критичних*

- инфраструктура у земљама у транзицији*. Докторска дисертација, Факултет безбедности Универзитета у Београду.
20. Rehak, D., Markuci, J., Hromada, M., & Barcova, K. (2016). Quantitative evaluation of the synergistic effects. *International Journal for Critical Infrastructure Protection*, Vol 14, 3-17.
  21. Трбојевић, М. (2018). Заштита критичних инфраструктура - искуства транзиционих земаља. *Политичка ревија*, 99-118.
  22. Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism, *European Commission*, 2004.
  23. Council Directive 2008/114/EC on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection: *Official Journal of the European Union*, L 345/75 - L 345/82.
  24. Шкоро, М., & Атељевић, В. (2015). Заштита критичне инфраструктуре и основни елементи усклађивања са Директивом Савета Европе 2008/114/ES. *Војно дело*, 67 (3), 192-207.

## EUROPEAN SECURITY FRAMEWORK AND CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION IN THE REPUBLIC OF SRPSKA

**Milica Sikimić\***  
**Danica Gnjatović\*\***

**Abstract:** The basic task of critical infrastructure protection policy is to reduce the vulnerability of systems, networks and buildings that are important for the development and advancement of the state and for the undisturbed functioning of the state and community. The European Union has launched a series of initiatives and programs for the implementation of protection measures, which is obligatory on both member states and candidates. In 2019, the Republic of Srpska adopted a legal framework for critical infrastructure protection. This act reflects a proactive approach to this issue and a step toward alignment with EU legislation and security policy. The objective of the paper is to perceive the evolution of plans and programs of the (European) critical infrastructure protection, by following the guidelines and requirements which have been addressed to EU member states and also the implementation of the European security framework in our country. In the first part of the paper we analyzed the development of critical infrastructure protection at Union level and in the second part we made the comparative analysis of the regulations from national legislation and specific requirements of the Directive 2008/114/EC related to the defining, sectoral division and critical infrastructure management.

**Keywords:** (European) critical infrastructure, protection, implementation, European Union, the Republic of Srpska.

---

\* Faculty of Security Studies, University of Banjaluka, email: milica.sikimic@fbn.unibl

\*\* Republic of the Srpska Ministry of the Interior, email: danica.gnjatovic@mup.vladars.net

Стручни рад  
УДК 341.232.1:[327.5(497):323.1(497.6PC)]  
DOI 10.7251/BPGBL2001113D

Рад запримљен: 27. 10. 2020. године  
Рад прихваћен: 25. 11. 2020. године

## СТРУКТУРАЛНО-ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА ПОЛИЦИЈСКОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ СА ОСВРТОМ НА ПОЛИЦИЈСКЕ СИСТЕМЕ ЗЕМАЉА ОКРУЖЕЊА

Мср Петар Ђукић\*

**Апстракт:** У проучавању система, општа теорија система користи системски приступ и системску анализу. Овај методолошки прилаз, односно методолошки поступак пожељно је примјењивати приликом проучавања сваког друштвеног система, при чему ни полицијски систем није изузетак. Циљ рада јесте израда кратке структурално-функционалне анализе полицијског система Републике Српске, уз компаративни осврт на полицијске системе неких земаља окружења – Републике Србије, Републике Хрватске и Црне Горе. Потребу за истраживањем овакве врсте правдамо чињеницом да до сада, на нашим просторима, питањима организације и послова полиције није системски приступано (бар не у довољној мјери), те да су истраживања из ове области (чак и она новијег датума) доста оптерећена неким традиционалним и превазиђеним парадигмама. Дакле, овакво исраживање би омогућило сагледавање неких основних системских карактеристика (савремених) полицијских система, чиме би била изграђена једна солидна основа за даља, далеко шира, квалитативна истраживања. Исто тако, компаративни потенцијали оваквог модела изузетно су велики. Бољи концептуални оквир заповређење различитих полицијских система би несумњиво допринио уочавању и отклањању недостатака, што сматрамо посебно значајним.

**Кључне ријечи:** полиција, систем, анализа, системски приступ, системска анализа.

---

\* Европски дефендологија центар Бања Лука petar.djukic96@yahoo.com



## УВОД

Полиција је посебно организована државна служба или „посебан подсистем државне управе чија је основна функција заштита јавног реда и поретка (Кунић, 2008: 58), тј. обављање послова који се односе на унутрашњу безбједност државе и њених грађана. Полиција доприноси остваривању све три правне функције државе – управне, судске и законодавне, као и њене социјалне („неауторитативне“) функције. Одговорна је за јавну безбједност. Јавна безбједност је интегрални дио система безбједности и истовремено његов најконкретнији и најпрактичнији дио (Иветић и Миладиновић, 2013). Послови јавне безбједности су „видљивији“ од свих осталих безбједносних послова и задатака, подразумевају најнепосреднији контакт полиције са грађанима, а од квалитета њиховог обављања зависи и квалитет живота грађана. Управо је из тог разлога полиција апострофирана као социјално-услужни сервис који грађанима пружа безбједносне услуге. Да би полиција могла да обавља послове и задатке из своје надлежности, држава ју је снабдјела овлашћењима за примјену мјера принуде<sup>1</sup>, што је и основни елемент препознатљивости полицијске функције (Шетка и Ђукић, 2017). Због свега тога, за сваку државу је битно на који ће начин утврдити оквир устројства и функционисања полицијског апарата.

Да би полиција могла ефикасно да обавља своју дјелатност као носилац унутрашње безбједности који обезбјеђује општу, личну и имовинску сигурност и заштиту грађана, она је уређена као систем са специфичним организационим устројством и дјелокругом рада (Кековић и Димитријевић, 2017: 163). Полицијски систем једне државе обухвата сва питања која се тичу положаја полиције у друштву, те начина на који је њена улога дефинисана уставом и законима и колико се функционално све то одражава у пракси (Пушељић и др., 2008: 19). Дакле, полицијски систем уређен је националним прописима, али и међународним стандардима. Примјену системског приступа у функционисању полиције диктира и чињеница да је полицијски систем дио ширег система безбједности државе. То практично значи да се (не)ефикасност, (не)професионалност и (не)етичност полиције нужно одражавају и на рад других субјеката система безбједности (обавјештајне заједнице, правосудних и инспекцијских органа). – (Кековић и Димитријевић, 2017: 163).

У овом раду бавићемо се структурално-функционалном анализом полицијског система Републике Српске. У ту сврху, ослонићемо се на

---

<sup>1</sup> И неки други државни органи (војска, затворски стражари, приватне безбједносне агенције) могу примјењивати принуду, али у много рестриктивније дефинисаним случајевима и околностима.

општу теорију система која у проучавању система користи системски приступ, системско мишљење и системску анализу. У принципу, настојаћемо представити основна обиљежја полицијског система Републике Српске као организационог система. Оно што, у овом случају, додатно усложњава ситуацију јесте чињеница да је Република Српска ентитет у саставу државне заједнице Босне и Херцеговине, те да полицијски систем Републике Српске као такве, представља истовремено и подсистем полицијског система Босне и Херцеговине.

Након анализе полицијског система Републике Српске, направићемо краћи компаративни осврт на полицијске системе земаља у окружењу – Републике Србије, Републике Хрватске и Црне Горе.

## МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУП

Примјена структурално-функционалне анализе представља основу системског приступа и системске анализе. У овом раду ћемо управо користити системски приступ, као главни метод истраживања, и системску анализу, као основни методолошки поступак. Стога, сматрамо неопходним да дамо појмовно одређене системског приступа и системске анализе, као и да одредимо њихове основне карактеристике.

Системски приступ заснива се на посматрању емпиријских феномена као система. Систем је цјелина која се не може раставити на своје елементе, а да се при том не изгубе његова основна обиљежја.<sup>2</sup> Дакле, цјелина је увијек сложенија од простог збира својих елемената (Алексић – Марић; 2011: 5). Системски приступ је у теорији организације и управљања увео одређене категорије опште теорије система којом се објашњавају закони и принципи настајања, кретања и развоја било ког реалног система. Ова теорија омогућава да се организациони системи посматрају као цјелине са својим елементима, њиховом структуралном повезаношћу, унутрашњом интеракцијом између елемената и њиховом динамичном интеракцијом са окружењем (Стевановић, 2003: 44). Системски приступ, дакле, подразумејева „примјену спознаје кибернетике и опште теорије система на рјешавање проблема везаних за друштвене, нарочито економске системе“ (Алексић – Марић, 2011: 5), односно „представља методолошки приступ који ставља акценат на анализу односа у систему и на анализу односа система са окружењем, након чека слиједи утврђивање алтернативних стратегија за реализовање циљева система“ (Кековић и Димитријевић, 2017: 53). Неке од основних карактеристика

---

<sup>2</sup> Примјера ради, полицијски систем би изгубио једно од својих основних обиљежја када бисмо од њега изузели линију рада саобраћајне полиције. Тако систем не би могао да реализује једну од својих основних функција, а то је функција контроле и регулисања саобраћаја на путевима.

системског приступа су:

- прихватање надређености цјелине елементима од којих је састављена;
- посматрање повезаности елемената на основу узајамних интеракција и односа у процесу функционисања цјелина, а не обратно;
- интердисциплинарност, тј. истовремено проучавање система са становишта више научних дисциплина.

Системска анализа је општа методологија истраживања система чији је циљ да:

- дефинише проблеме у систему и утврди начине и путеве њиховог рјешавања;
- дефинише циљеве система, ограничења, расположиве ресурсе, функционалне интеракције и интеракције система и окружења;
- укаже на информације и податке које треба прикупити, обрадити и употријебити ради упознавања карактеристика система или побољшања његовог функционисања;
- упути на методе оцјењивања и верификације изабраних рјешења или донијетих одлука (Савић и Станковић, 2012) .

Три су основне функције системске анализе:

1. формирање модела,
2. прикупљање информација и
3. синтеза информација помоћу модела.

Као што модел било ког аспекта система нема пуни смисао без информација које се у њега уграђују и одражавају стварно стање истраживаног система, тако и прикупљене информације немају пуни значај уколико се не интерпретирају кроз усвојени модел. (Кековић и Димитријевић, 2017: 54). Свака од три наведене функције системске анализе има пет основних фаза:

1. формулисање проблема истраживања (нпр., миграције као пријетња по социјеталну безбједност);
2. утврђивање циљева истраживања;
3. утврђивање ограничења и формулисање критеријума;
4. дефинисање (изградња) система;
5. оцјена функционисања система.

Наведене фазе и функције системске анализе су интерактивне и интеративне што значи да постоји потпуна цјеловитост и повезаност појединих модела, прикупљених информација и њихове синтезе, као и могућег враћања не претходну фазу са циљем квалитетнијег обављања њених функција (Кековић et al., 2011).

Дакле, да би се разумјело да ли неки полицијски систем задовољава основна системска обиљежја, неопходно је извршити његову структурално-функционалну анализу онако како је уређен позитивним законима. Притом је потребно поћи од неких општих карактеристика

система (цјеловитост, јединственост у односу на средину и друге системе, релативна самосталност у односу на окружење, унутрашња структура, повезаност и међузависност елемената система, динамизам, стабилност и др.) – (Кековић и Димитријевић, 2017: 168-169).

Поред системског приступа и системске анализе, користимо и компаративни метод у виду компаративне анализе и синтезе, те упоредно-правни метод.

## ПОЈАМ ПОЛИЦИЈСКОГ СИСТЕМА

Прије него ли се кренемо бавити централном темом рада, неопходно је да, бар у кратким цртама, покушамо дати појмовно одређење полицијског система.

Друштво и држава свакодневно бивају суочени са разноврсним безбједносним изазовима, ризицима и пријетњама. Због тога свака држава изграђује систем безбједности, као свој подсистем у оквиру којег је и полиција подсистем, али и засебан систем на свом нивоу (Стевановић, 2003: 61). Дакле, полицијски систем је интегрални дио система безбједности, а систем безбједности је и сам дио једног већег система – државног, па чак и глобалног.

Као и остале организационе системе, и полицијски систем чини скуп различитих елемената функционалне и организационе природе, који функционишу као складна цјелина ради остварења заједничког циља. Организацијом и функцијом полиције свака држава остварује један од најзначајнијих друштвених циљева – безбједност уставом утврђеног поретка и безбједност својих грађана. Истовремено, полиција има наглашену потребу да се организује и да функционише као засебан систем, што је предуслов њене ефикасности и ефективности. Поред тога, полицију можемо посматрати као подсистем сваке државе, подсистем државног система безбједности, али и као подсистем Министарства унутрашњих послова у већини држава (Стевановић, 2003: 62).

Између осталог, нужно је нагласити да је полицијски систем шири појам од појма „полицијска организација“. Полицијска организација је само дио интегралног полицијског система. Потпуно је ирелевантно да ли се полицијски систем састоји од више полицијских агенција које су самосталне у свом раду у оквиру неке државе, јер се он у једној држави посматра као једна цјелина. Наравно, то опет не значи да би све полицијске агенције у једној држави требало да буду подређене само једном центру. Колико ће неки полицијски систем бити функционалан зависи од његовог правилног организовања, функционисања и сарадње унутар њега – између његових саставних дијелова (полицијских агенција) – (Шетка, 2016: 159-160).

система (цјеловитост, јединственост у односу на средину и друге системе, релативна самосталност у односу на окружење, унутрашња структура, повезаност и међузависност елемената система, динамизам, стабилност и др.) – (Кековић и Димитријевић, 2017: 168-169).

Поред системског приступа и системске анализе, користимо и компаративни метод у виду компаративне анализе и синтезе, те упоредно-правни метод.

## ПОЈАМ ПОЛИЦИЈСКОГ СИСТЕМА

Прије него ли се кренемо бавити централном темом рада, неопходно је да, бар у кратким цртама, покушамо дати појмовно одређење полицијског система.

Друштво и држава свакодневно бивају суочени са разноврсним безбједносним изазовима, ризицима и пријетњама. Због тога свака држава изграђује систем безбједности, као свој подсистем у оквиру којег је и полиција подсистем, али и засебан систем на свом нивоу (Стевановић, 2003: 61). Дакле, полицијски систем је интегрални дио система безбједности, а систем безбједности је и сам дио једног већег система – државног, па чак и глобалног.

Као и остале организационе системе, и полицијски систем чини скуп различитих елемената функционалне и организационе природе, који функционишу као складна цјелина ради остварења заједничког циља. Организацијом и функцијом полиције свака држава остварује један од најзначајнијих друштвених циљева – безбједност уставом утврђеног поретка и безбједност својих грађана. Истовремено, полиција има наглашену потребу да се организује и да функционише као засебан систем, што је предуслов њене ефикасности и ефективности. Поред тога, полицију можемо посматрати као подсистем сваке државе, подсистем државног система безбједности, али и као подсистем Министарства унутрашњих послова у већини држава (Стевановић, 2003: 62).

Између осталог, нужно је нагласити да је полицијски систем шири појам од појма „полицијска организација“. Полицијска организација је само дио интегралног полицијског система. Потпуно је ирелевантно да ли се полицијски систем састоји од више полицијских агенција које су самосталне у свом раду у оквиру неке државе, јер се он у једној држави посматра као једна цјелина. Наравно, то опет не значи да би све полицијске агенције у једној држави требало да буду подређене само једном центру. Колико ће неки полицијски систем бити функционалан зависи од његовог правилног организовања, функционисања и сарадње унутар њега – између његових саставних дијелова (полицијских агенција) – (Шетка, 2016: 159-160).

Имајући у виду функцију полиције, као и постулате опште теорије система и теорије система безбједности, полицијски систем у коначници можемо дефинисати као специфичан и динамичан подсистем система безбједности са утврђеним међусобним односима његових дијелова, организован ради ефикасног обављања послова јавне безбједности и осталих унутрашњих послова, односно остварења функција полиције – заштитно-безбједносне, управне, кривичне, прекршајне, нормативне, образовне, одбрамбене и социјално-услужне (Види: Субошић, 2013: 115-120). Функција полицијског система обухвата циљеве (нпр. заштита друштва од криминалитета) и најразличитије послове (контрола и регулисање саобраћаја, одржавање јавног реда и мира, управно-правни послови и др.).

## СТРУКТУРАЛНО-ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА ПОЛИЦИЈСКОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

### Законски оквир

Организација и надлежност полиције, полицијски послови, полицијска овлашћења и остала питања од значаја за полицијски систем предмет су дефинисања *lex specialis* законских прописа. Можемо рећи да се, у различитим земљама, овом питању у основи приступа двојако. Наиме, негдје се најважнија питања полицијске професије уређују једним (системским) законом, док неки други полицијски системи почивају на два, па чак и више законских прописа. Такође, интересантне су и варијације у називима тих закона. Уколико се ради о јединственом закону, обично се користи назив „Закон о полицији“ или „Закон о унутрашњим пословима“. <sup>3</sup> У другом случају, рјешења су различита и назив је обично у складу са ужим предметом регулације (што ћемо сагледати кроз примјере у наставку рада).

Полицијски систем Републике Српске уређен је Законом о полицији и унутрашњим пословима<sup>4</sup>. Овај закон представља нормативни основ организације и функционисања полиције и најважнији је унутрашњи извор полицијског права. Њиме се уређују надлежност, дјелокруг, основи

---

<sup>3</sup> Примјера ради, према мишљењу професора Југовића (2016), сам назив Закона о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске је плеонастичан. Довољно је било да се у називу Закона употребе један од два израза, па да назив буде или „Закон о полицији“ или „Закон о унутрашњим пословима“.

<sup>4</sup> „Службени гласник Републике Српске“, број 57/16, 110/16, 58/19, 82/1.

организације и руковођења у Министарству унутрашњих послова, полицијски и други унутрашњи послови из надлежности Министарства, основни принципи у примјени полицијских овлашћења, полицијска овлашћења, дужности и права из радних односа, пријем у радни однос у Министарство полицијских службеника, државних службеника и намјештеника, чиновни и унапређење полицијских службеника, радни услови полицијских службеника, дисциплинска и материјална одговорност полицијских службеника, обрада личних података и заштита тајних података, полицијска и стручна обука, контрола и јавност рада Министарства и друга питања (чл. 1).

Како већ рекосмо, осим што је овим законом уређен полицијски систем Републике Српске, Закон о полицији и унутрашњим пословима представља елемент полицијске организације којим се уређује систем и однос између његових дијелова. Доношењем овог закона 2016. године, престали су да важе Закон о унутрашњим пословима<sup>5</sup> и Закон о полицијским службеницима<sup>6</sup> (чл. 176). До те године, дакле, у Републици Српској су важила два закона којим су дефинисана најважнија питања из домена полицијског права. Разлог доношења јед(инстве)ног Закона, како је истицано у образложењу приједлога, лежи „у циљу ефикасније и цјелисходније примјене Закона у пракси“. Сама чињеница да се најважнија питања полицијске професије уређују једним (системским) законом, хвале је вриједна, јер то, по правилу, олакшава практичну примјену права (у овом случају полицијским службеницима), а то доприноси, бар начелно посматрано, оснаживању принципа владавине права. У том смислу, својеврсне „кодификације“ су увијек добродошле (Југовић, 2016).

## **Детерминисаност функционисања система спољашњим факторима**

Полицијски систем Републике Српске настао је у ратним условима, 1992. године. Специфично окружење нсумњиво је утицало на правце његовог даљег развоја. Послије потписивања Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, почела је реорганизација полиције Републике Српске под мониторингом међународне заједнице. У годинама које су услједиле, десиле су се бројне промјене унутар система, а првенствено под утицајем спољашњег фактора – међународних организација и мисија (ИПТФ, мисија УН у БиХ, ЕУПМ, ОХР). Само неке од промјена односиле су се на увођење Инспектората за унутрашњу контролу, оснивање Високе школе унутрашњих послова, увођење институције директора полиције (с циљем деполитизације полиције), акредитација МУП-а Републике Српске, увођење чиновна и др.

---

<sup>5</sup> „Службени гласник Републике Српске“, број 4/12, 33/14.

<sup>6</sup> „Службени гласник Републике Српске“, број 20/14.

Спољашњи (међународни) фактор утицао је и на полицијски систем Босне и Херцеговине у цјелини. Наиме, супротно Дејтонском споразуму, инсистирано је на преносу дијела надлежности у области унутрашњих послова и безбједности на ниво државне заједнице. То је резултирало формирањем полицијских агенција на нивоу Босне и Херцеговине.<sup>7</sup> Није тајна да су ови напори међународне заједнице (потпомогнути заговорницима унитаризације Босне и Херцеговине) били усмјерени ка потпуној предаји полицијске власти заједничким институцијама. И поред тога што је спроведен велики дио реформског процеса замишљеног од стране међународне заједнице и политичких представника бошњачког народа, захваљујући напорима политичког и полицијског врха Републике Српске није остварен коначан циљ, а то је укидање или скоро па потпуно „развлашћење“ Министарства унутрашњих послова Републике Српске. Стварна полицијска власт и даље је остала „у рукама“ ентитета. Дакле, можемо закључити да је, у овом случају, дјеловање спољашњег фактора било усмјерено ка уништењу система или озбиљном сужавању његове функције, али да је систем ипак успио да се одржи до данас.

Потребно је још рећи и то да из окружења нису увијек долазили негативни утицаји на полицијски систем Републике Српске. Постојале су одређене иницијативе које би свакако допринијеле ефикасности полиције, али које никада нису до краја имплементиране. Немогућност система да у потпуности прихвати концепт рада полиције у заједници најбољи је примјер. Овај популарни концепт полицијског рада још увијек није имплементиран у Полицији Републике Српске, а коначна имплементација је крајње неизвјесна. Иначе, у том правцу су предузимане бројне активности почев од 2005. године (пилот пројекти, доношење „Стратегије за рад полиције у заједници у БиХ“, акциони план, систематизована су и радна мјеста полицијских службеника за рад полиције у заједници, уведени наставни предмети у системе полицијског образовања и обуке и сл.). Нажалост, концепт није у потпуности заживио. Штавише, још увијек нису испуњени сви услови за имплементацију концепта, па ни они круцијални. Прво, неопходно је превазићи још увијек ригидну хијерархијску структуру и традиционални начин организације, а том процесу се супротставља како политички естаблишмент, тако и високорангирани полицијски службеници који имају страх од губитка позиција у условима квалитативно нове организације унутар полиције. Друго, неке одлике милитаризма су, нажалост, још увијек нраскидиви дио полицијске културе у Републици Српској.

---

<sup>7</sup> Данас их има укупно седам и оне представљају самосталне управне организације у саставу Министарства безбједности Босне и Херцеговине.



### Сложеност и степен централизације

Полицијски системи се, према критеријуму сложености, дијеле на једноставне и сложене. Полицијски систем Републике Српске је *једноставан* полицијски систем. То значи да су све полицијске снаге подређене једној управљачкој инстанци (министартсву). Министарство унутрашњих послова Републике Српске је *јединствен* републички орган управе задужен за обављање послова државне управе који се односе на заштиту од угрожавања Уставом утврђеног поретка и угрожавања безбједности Републике Српске, заштиту живота и личне безбједности грађана, као и друге послове утврђене Законом о републичкој управи (чл. 2, ст. 1).

Полицијски системи се, према степену централизације, дијеле на централизоване и децентрализоване. Једноставни полицијски системи могу бити само централизовани. То значи да је и полицијски систем Републике Српске *централизован* полицијски систем којим управља јединствена централна власт.

### Системска хијерархија

Сваки систем је подсистем неког већег система, а сваки подсистем представља систем на свом нивоу. Полицијски систем Републике Српске је истовремено и подсистем полицијског система Босне и Херцеговине. Полицијски систем Босне и Херцеговине је сложен некоординиран полицијски систем што значи да су за исте дијелове државне територије надлежне двије или више полицијских агенција у БиХ. Сама та чињеница производи бројне проблеме који негативно утичу на функционалност полицијског система. Двадесет полицијских агенција које представљају његове елементе можемо посматрати кроз четири нивоа организације државне заједнице: локални, кантонални, ентитетски и државни ниво. Полиција Републике Српске припада ентитетском нивоу и правно и организационо је структурисана у оквиру Министарства унутрашњих послова Републике Српске. Треба нагласити и то да Полиција Републике Српске није ни на који начин подређена полицијским и другим институцијама на нивоу Босне и Херцеговине. Односи са институцијама БиХ заснивају се искључиво на узајамној сарадњи, контактима, споразумима, протоколима, договорима, те размјени информација од заједничког интереса, у складу са позитивним правом (чл 144). Дакле, Полиција Републике Српске посједује тзв. стварну полицијску власт на територији Републике.

Хијерархијска уређеност система и јасно дефинисане функције свих његових дијелова

Министарство унутрашњих послова Републике Српске организовано је по хијерархијском принципу што значи да се у сваком дијелу организације зна ко је надређени, а ко подређени, као и какав је њихов однос. Радна мјеста полицијских службеника су, у принципу, подијељена на руководећа и извршилачка радна мјеста.

Функције сваког дијела система су јасно и прецизно дефинисане Законом о полицији и унутрашњим пословима, као и подзаконским актима.

### **Вриједносне норме, начела и стандарди**

Када су у питању вриједносне норме, начела и стандарди, посебно се истиче национална заступљеност, забрана дискриминације и равноправност полова (чл. 4). Структура полицијских службеника у Министарству треба да одражава националну структуру становништва према посљедњем попису (чл. 4, ст. 1). Чињеница да је Босна и Херцеговина држава три конститутивна народа наглашава императивност ових одредаба. У вршењу послова из своје надлежности запослени у Министарству дужни су да поштују људска права и слободе, без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовинско стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друге околности (чл. 4, ст. 2)<sup>8</sup>. Такође, Министарство предузима мјере да би се промовисала равноправност жена и мушкараца у структури запослених у Министарству (чл. 4, ст. 3).

Полицијски службеници приликом вршења дужности морају се приржавати неколико основних принципа:

- да се руководе јавним интересом и основним људским правима и слободама,
- да буду непристрасни и да избегавају активности или пропусте који су неспојиви са дужностима или који крше дужности регулисане законом,
- не смију јавно испољавати политичка увјерења и док су на дужности не смију јавно испољавати вјерска увјерења,
- не смију тражити нити прихватити за себе или своје сроднике било какву добит, корист, услугу или неку другу накнаду,
- да у току и послје радног времена поступају у јавном интересу и

---

<sup>8</sup> Потпуно идентична одредба постоји и у члану 60 под називом „Забрана дискриминације“, што оцјенујемо као беспотребно.

дјелују на начин који је у интересу и не штети угледу Министарства,  
- чувају као тајне све повјерљиве податке и материјале до којих дођу све до престанка њихове тајности, осим када вршење послова и задатака или законске одредбе захтијевају другачије (чл. 56 и 57).

Осим тога, полицијски службеници приликом примјене полицијских овлашћења морају поштовати начело сразмјерности (чл. 27). Примјена полицијских овлашћења мора бити усклађена и пропорционална потреби ради постизања законитог циља (чл. 27, ст. 1). Полицијска овлашћења примјењују се средствима којима се може постићи законит циљ са најмање штетних посљедица и у најкраћем времену (чл. 27, ст. 2). Треба примијетити да су принципи примјене полицијских овлашћења доста штуро уређени, за разлику, нпр. од Србије. Принцип сразмјерности могао је бити детаљније регулисан, док су потпуно изостављени принципи опортунитета и супсидијарности (Видјети: Југовић, 2016).

Поред већ наведеног, наглашен је и принцип јавности рада Министарства. Ради остваривања овог принципа и у интересу безбједности, Министарство обавјештава физичка и правна лица и републичке органе управе о сазнањима од интереса за њихову заштиту и безбједност уопште (чл. 161, ст. 1). Такође, Министарство је отворено за јавност и медије, осим ако би објављивање одређених података штетило резултатима полицијских операција и безбједности грађана или било у супротности са законом (чл. 161, ст. 4).

### **Интердисциплинарност**

Интердисциплинарност је битна карактеристика организационих система, какав је и полицијски систем. Овдје, прије свега, мислимо на разноврсност послова из дјелокруга и надлежности Министарства. Њиховим обављањем остварују се циљеви полицијског система. Те послове, генерално, можемо подијелити на оперативно-стручне (строго полицијске), управне унутрашње послове (управно-правне и управно-инспекцијске), као и послове системске подршке (логистика). Поред Закона о полицији и унутрашњим пословима, неки послови стављени су у надлежност МУП-а другим законима или је, пак, њихово обављање тим законима детаљније дефинисано (прописи о ванредним ситуацијама, јавном реду и миру, јавним окупљањима и др.).

Према законском тексту, послови из надлежности Министарства односе се на оперативно-стручне (чл. 5, ст. 1), управно-правне, аналитичке и информационо-комуникационе, материјално-финансијске и имовинске, послове полицијске обуке, стручног оспособљавања и усавршавања, послове који се односе на агенције за обезбјеђење лица

и имовине и приватну детективску дјелатност, те израду законских и подзаконских аката из области унутрашњих послова (чл 6). Осим наведених послова, у Министарству у сједишту обављају се и послови из здравствене дјелатности у складу са прописима о здравственој заштити (чл. 7).

Обављање побројаних послова захтијева ангажовање извршилаца најразличитијих образовних профила уз примјену систематизованих знања широког дијапазона научних дисциплина.

### **Адаптибилност**

Ова особина полицијског система Републике Српске проистуче из законских одредаба којима се регулише ангажовање посебних јединица у посебним случајевима, као и ограничење или забрана кретања на мјестима и подручјима.

У случају да Народна скупштина Републике Српске у складу са Уставом Републике Српске прогласи ванредно стање, усљед елементарне непогоде или опште опасности ширих размјера за Републику Српску или дио Републике Српске, директор полиције ангажује једну или више посебних јединица полиције за ту намјену (чл. 21, ст. 1). Директор то може учинити и у посебним случајевима који захтијевају додатно ангажовање полицијских службеника, а на приједлог руководиоца основне организационе јединице Министарства (чл. 21, ст. 2).

Поред наведеног, у мјери у којој је потребно да се спријечи наступање и отклањање посљедица елементарних непогода, хаварија или других догађаја којима се озбиљно угрожава безбједност лица или имовине у већем обиму, директор уз сагласност министра ограничава или забрањује кретање лица на одређеним јавним и другим мјестима и подручјима док не престану разлози због којих су мјере уведене (чл. 22, ст. 1). О овим мјерама министар одмах обавјештава Предсједника Републике Српске и Владу (чл. 22, ст. 2).

### **Релативна самосталност појединих дијелова система**

Када је ријеч о релативној самосталности појединих дијелова полицијског система, интересантно је поменути Полицијски одбор кога именује Влада Републике Српске (чл. 137, ст. 1). Полицијски одбор надлежан је за преиспитивање свих жалби које закон предвиђа, као и било које друге одлуке и радње предузете или не предузете од Министарства, а које се односе на статус полицијских службеника, а на

захтјев полицијског службеника који сматра да је оштећен оспораваном одлуком, предузимањем или непредузимањем радњи и организационе јединице Министарства у којој је полицијски службеник запослен (чл. 137, ст. 2). Полицијски одбор чини пет полицијских службеника, дипломираних правника са чином самосталног инспектора или главног инспектора, који морају бити независни и непристрасни у свом раду (чл. 138).

## Интеракција

Интеракција је размјена, односно проток информација, енергије или материје између елемената система и између система и окружења. Као једно од најважнијих обиљежја система, интеракција се односи на сарадњу и међусобне односе Министарства унутрашњих послова са другим органима и организацијама Републике Српске, Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикта БиХ и међународним организацијама за спровођење закона (чл. 2, ст. 2).

Министарство непосредно остварује међународну сарадњу (*интеракција елемената система са ширим окружењем*), непосредно сарађује са органима Босне и Херцеговине надлежним за послове безбједности, Министарством унутрашњих послова Федерације Босне и Херцеговине, полицијом Брчко Дистрикта БиХ и врши међусобну размјену података, обавјештења и информација из своје надлежности. Такође, Министарство успоставља систем прикупљања података у вези са криминалом и полицијским мјерама предузетим на његовом спречавању, координира систем прикупљања података са наведеним органима, а у циљу прикупљања и поређења статистичких података (чл. 146).

У случају да Министарство, вршећи задатке из своје надлежности, добије сазнања да се кривична дјела из надлежности других полицијских органа у БиХ припремају или су извршена, предузима неопходне мјере и активности на спречавању чињења кривичних дјела или проналажењу и хватању учинилаца, а након тога одмах обавјештава надлежни полицијски орган (чл. 147).

Исто тако, Министарство сарађује са јединицама локалне самоуправе на предузимању мјера у циљу остваривања безбједности грађана и имовине. Министарство сарађује и са другим органима, установама, организацијама, невладиним организацијама, удружењима грађана на принципима партнерства у циљу личне и имовинске безбједности грађана (чл. 148).

## Диференцијација

Структура полицијског система установљена је, с једне стране, на вертикалној диференцијацији (хијерархија), а са друге стране на хоризонталној диференцијацији која обухвата функционалну и територијалну диференцијацију.

Вертикална диференцијација односи се на три нивоа руковођења и управљања: стратешки, оперативни (средњи) и тактички. Стратешки ниво је, у квантитативном смислу, најмањи, а у квалитативном смислу је значајан јер доноси одлуке за систем у цјелини, одржава најважније екстерне везе са другим системима, те ствара услове за рад цијелог система. Чине га министар, Кабинет министра, Служба министра, Директор полиције, те Служба за заштиту интегритета и законитости у раду (као контролни механизам). Оперативни ниво је трансмисиони ниво јер представља спону између стратешког и тактичког нивоа, обезбјеђујући им стабилност, како у функционалном, тако и територијалном смилу. Чине га руководиоци основних организационих јединица у сједишту Министарства (функционална компонента) и руководиоци основних организационих јединица ван сједишта Министарства – подручних полицијских управа (територијална) компонента. Тактички ниво је, у квантитативном смислу, најбројнији, док у квалитативном смислу испољава сопствени значај остваривањем непосредне везе са извршиоцима послова, односно обухвата и извршиоце. Најважнија компонента овог нивоа јесу полицијске станице и станична одјељења полиције, а чине га и остале унутрашње организационе јединице полиције, тј. сви непосредни извршиоци послова (Субошић, 2017; Кековић и Димитријевић, 2017).

Функционална диференцијација остварује се кроз подјела послова на истом нивоу вертикалне диференцијације организације, као посљедица професионалне специјализације. Тако настале организационе јединице надлежне су заисту територију (простор), али су различите послове. Другим ријечима, иста им је територијална (мјесна), а различита функционална надлежност. Претходно смо видјели да је интердисциплинарност битна одлика полицијског система. За потребе обављања различитих послова из дјелокруга и надлежности Министарства утврђују се различите основне и унутрашње организационе јединице, на сва три нивоа вертикалне диференцијације (чл. 10, ст. 1). При томе, увезаност организационих јединица са различитих нивоа територијалне организације којима је заједничка иста врста послова ствара тзв. линије рада. Значи, врста послова у ствари представља једну линију рада, а међусобна повезаност, која подразумева јасан хијерархијски однос, фактички представља

линијску организацију. Дакле, сродне полицијске послове из свог дјелокруга организационе јединице обављају на републичком (МУП у сједишту), регионалном (полицијске управе) и локалном (полицијске станице) нивоу (Јовичић и Шетка, 2018) .

Територијална диференцијација остварује се формирањем и функционисањем истоврсних подручних организационих јединица, које обављају исте послове уз различиту територијалну надлежност. То су, када је у питању Полиција Републике Српске, основне организационе јединице ван сједишта Министарства - полицијске управе којих има десет: ПУ Бања Лука, ПУ Источно Сарајево, ПУ Бијељина, ПУ Добој, ПУ Требиње, ПУ Приједор, ПУ Градишка, ПУ Фоча, ПУ Мркоњић Град и ПУ Зворник (чл. 10, ст. 2).

### **Трансдисциплинарност**

Ова битна системска карактеристика произлази из одредбе да послове из дјелокруга и надлежности Министарства, запослени у Министарству обављају у складу са Законом о полицији и унутрашњим пословима, Законом о кривичном поступку Републике Српске, Законом о кривичном поступку Босне и Херцеговине, Кривичним закоником Републике Српске, Кривичним законом Босне и Херцеговине, Законом о прекршајима Републике Српске, Законом о јавном реду и миру, Законом о основима безбједности саобраћаја на путевима у БиХ, Законом о јавном окупљању и другим законима (чл. 8, ст. 1). Дакле, запослени у Министартсву не поступају само по прописима Републике Српске, већ и по прописима са државног нивоа, тј. прописима Босне и Херцеговине.

Такође, полицијска овлашћења нису прописана само Законом о полицији и унутрашњим пословима. Законодовац наглашава да су, осим овлашћења предвиђених овим законом, полицијским службеницима на располагању и овлашћења прописана законима о кривичном поступку Републике Српске и Босне и Херцеговине, као и другим законима (чл. 29, ст.1). Можемо закључити да су она овлашћења која се односе на поступање полиције након извршеног кривичног дјела или прекршаја прописана кривичним, односно прекршајним законодавством. Са друге стране, тзв. превентивна овлашћења су дио полицијског права.

## ПОЛИЦИЈСКИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – КОМПАРАТИВНИ ОСВРТ

Полицијски систем Републике Србије уређен је Законом о полицији<sup>9</sup> који представља мјешовити пропис и уређује организационо и функционално устројство полиције Републике Србије. Овај закон представља нормативни онов и најважнији извор полицијског права у овој земљи. Њиме се уређују унутрашњи послови, организација и надлежност Министарства унутрашњих послова, полицијски послови, организација и надлежност полиције, као и друга питања од значаја за рад полиције и Министарства (чл. 1). Дакле, као и у случају Републике Српске, полицијски систем Републике Србије уређен је једним, јединственим законом. Ипак, морамо рећи да је, када је у питању избор назива закона, законодавац у Републици Србији одабрао боље и једноставније рјешење, тиме избегаваши плеоназам којем се свакако може приговорити у називу Закона о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске.

Да се Законом о полицији тежило *отвореном систему који је детерминисан спољашњим факторима*, говоре оне одредбе којима се успостављају нормативне претпоставке за наставак реформе полиције у складу са савременим међународноправним изворима на којима се заснива полиција у демократском друштву, као и у односу на спољнополитичка опредјељена Републике Србије у погледу приступања Европској унији.

Полицијски систем Републике Србије је *једноставан (јединствен) и централизован* полицијски систем.

*Хијерархијска уређеност система и утврђене функције дијелова система* евидентни су из чињенице да је полиција РС правно и организационо структурисана у оквиру Министарства унутрашњих послова РС, при чему су унутрашњи послови дефинисани као законом утврђени послови државне управе, које обавља Министарство, а чијим обављањем се остварује и унапређује безбједност грађана и имовине, пружа подршка владавини права и обезбјеђује остваривање Уставом и законом утврђених људских и мањинских права и слобода, као и други, са њима повезани послови из утврђеног дјелокруга и надлежности Министарства (чл. 2). При томе је полиција централна организациона јединица Министарства чиме се наглашава *специфична сврха и улога система унутар ширег система* којем припада. Такође, само Министарство организовано је по *хијерархијском принципу*.

Када су у питању *вриједносне норме, начела и стандарди*, посебно се истиче спречавање дискриминације (чл. 5) у поступању припадника полиције. Такође се истиче и да је рад Министарства јаван (чл. 6), што се постиже информисањем јавности о његовом раду и о стању безбједности

<sup>9</sup> „Службени гласник Републике Србије“, број 6/16, 24/18, 87/18.



у Републици Србији. Наглашено је и да полиција обавља полицијске послове са циљем и на начин да свакоме обезбједи једнаку заштиту безбједности, права и слобода, примјењујући закон и уставно начело владавине права (чл. 31). Исто тако, обављање полицијских послова заснива се на начелима професионализма, деполитизације, сарадње, економичности и ефикасности, законитости у раду и сразмјерности у примјени полицијских овлашћења. У обављању полицијских послова дозвољено је примјењивати само мјере и средства принуде која су утврђена законом и којима се резултат постиже без или са што мање штетних последица по лице према коме се мјере предузимају (чл. 32). Истовремено се полиција обавезује да обезбједи да поступање полицијских службеника у пракси не буде у супротности са међународним стандардима полицијског поступања (чл. 33). Посебно су значајни принципи који се односе на примјену полицијских овлашћења, а који се односе на сразмјерност, опортунитет, супсидијарност и поступност. Примјена полицијског овлашћења мора бити сразмјерна потреби због које се предузима и не смије изазвати веће штетне последице од оних које би наступиле да полицијско овлашћење није примијењено. Између више полицијских овлашћења примјениће се оно којим се задатак може извршити са најмање штетних последица и за најкраће вријеме. Приликом примјене средстава принуде настојаће се да њихова употреба буде поступна, односно од најлакшег према тежем средству принуде и, у сваком случају, уз минимум неопходне силе (чл. 68).

*Интердисциплинарност*, као карактеристика полицијских система, огледа се у чињеници да се послови из надлежности Министарства односе на организационе, стратешке, планске кадровске, образовне, здравствене, информатичке, телекомуникационе, финансијске, материјално-техничке и друге послове (чл. 11). Уз то, послови из надлежности Дирекције полиције су строго полицијски, тзв. опретивно-стручни послови. Поред наведених, ту су и послови контроле рада, међународне сарадње и послови који се односе на ванредне ситуације, пожаре, спасавање и превоз опасних материја, о чему постоје посебни закони којима се ови послови стављају у надлежност МУП-а.

*Адаптибилност* проистиче из законских одредаба којима се регулише поступање припадника полиције за вријеме ванредног или ратног стања, тако што Министарство насталим промјенама прилагођава своју организацију, облике и методе рада у складу са прописима из области одбране и другим актима донијетим ради отклањања ванредног, односно ратног стања (чл. 13). Исто тако, ако индиције или догађаји указују да би могло да дође до повећања ризика по стање јавне безбједности, као и угрожавања безбједности људи или имовине у већем обиму, који захтјевају дјелимичну или пуну приправност полицијских службеника и ангажовање свих техничких средстава и опреме на дијелу територије

Републике Србије, министар, на приједлог директора полиције, налаже извршавање задатака примјереним насталим околностима (чл. 29).

Када је ријеч о *релативној самосталности појединих дијелова система*, интересантна је оперативна независност као претпоставка полицијског рада, што је случај са Сектором унутрашње контроле, који је организационо структуриран ван полиције и њеног утицаја. Ту треба поменути и Комисију за рјешавање притужби која се састоји од три члана, од којих је један представник јавности (чл. 237).

*Интеракција*, као једно од најважнијих обиљежја система, односи се на сарадњу Министарства са другим службама безбједности (чл. 15), са другим државним органима и јединицама локалне самоуправе (чл. 16), као и грађанима који пружају помоћ Министарству (чл. 17). При том је важно истаћи функционалну везу са другим стратешким документима, с обзиром на то да се сарадња са грађанима одвија обострано и дио је ширег концепта рада полиције у заједници који је, поред Закона о полицији, дефинисан и Стратегијом полиције у заједници и другим документима. Имајући у виду транснационални карактер савремених безбједносних пријетњи, поред интеракције унутар система безбједности, *интеракција елемената система са ширим окружењем* испољава се у међународној сарадњи на нивоу министара и шефова полиције, посебно у области борбе против тероризма, организованог криминала и корупције (чл. 19).

*Вертикална диференцијација* односи се на три нивоа руковођења и управљања: стратешки (министар – државни секретари – Кабинет министра – Секретаријат – Служба интерне ревизије – директор полиције – Сектор унутрашње контроле), оперативни (начелници управа и самосталних јединица на нивоу Дирекције полиције, као и начелници подручних полицијских управа) и тактички (командири полицијских станица и испостава, неосредни извршиоци послова). *Функционална и територијална диференцијација* односе се на расподјелу послова које ће обављати поједини организациони дијелови МУП-а и на којим територијалним цјелинама. За обављање полицијских и других унутрашњих послова образује се Дирекција полиције. У саставу Дирекције полиције су организационе јединице у сједишту и организационе јединице ван сједишта – Полицијска управа за град Београд, подручне полицијске управе (има их 26) и полицијске станице (чл. 22). Полицијске управе основане су ради обављања истоврсних полицијских послова на територијама за које су надлежне. Организационе јединице у сједишту Дирекције полиције, у односу на исте организационе јединице у подручним управама, имају стручно-инструктивне, развојно-унапређујуће и контролно-надзорне функције и са њима су, наравно, радно и функционално повезане. Дакле, сродне полицијске послове из свог дјелокруга организационе јединице МУП-а обављају на централном (Дирекција полиције), регионалном (полицијске управе) и локалном

(полицијске станице) нивоу. Изузетак од овог правила представља линија рада граничне полиције, јер гранична полиција послове и задатке обавља само дуж граничног појаса.

*Јасно дефинисане функције свих дијелова полицијског система* представљају битну карактеристику Закона о полицији, али постоје и изузеци који се косе са овим захтјевом. Наиме, ни ранији ни актуелни *lex specialis* о полицији не уређују надлежности специјалне и посебних јединица полиције, због чега је у пракси долазило до извјесног преклапања надлежности ових јединица.

*Трансдисциплинарност*, као битна системска карактеристика, проистиче, између осталог, из чињенице да се она овлашћења полиције која се односе на поступак послје извршеног кривичног дјела или прекршаја (извршна овлашћења) превасходно прописују кривичним или прекршajним законодавством, док су она која имају превентивни карактер или строго „полицијска овлашћења“ дио полицијског права. Везном одредбом „и друга овлашћења предвиђена законом“ дата је могућност да се и другим законом пропишу овлашћења полиције – ЗКП, Законом о прекршајима, Законом о безбједности саобраћаја, Законом о заштити државне границе итд.

## ПОЛИЦИЈСКИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ – КОМПАРАТИВНИ ОСВРТ

За разлику од компаративних рјешења у Републици Српској и Републици Србији, полицијски систем Републике Хрватске уређују два законска прописа. Ријеч је о Закону о полицији<sup>10</sup> и Закону о полицијским пословима и овластима.<sup>11</sup> Закон о полицији уређује основе организације полиције и специфичност радноправног положаја полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова Републике Хрватске (чл. 1 ЗП). Закон о полицијским пословима и овластима уређује полицијске послове и полицијска овлашћења (чл. 1, ст. 1 ЗППО). Дакле, први закон односи се на организационо-структурну, а други на функционалну компоненту полицијског система Републике Хрватске.

Сама чињеница да је Република Хрватска већ пуноправна чланица Европске уније и НАТО пакта говори у прилог тези да је њен полицијски систем *отворени систем који је детерминисан спољашњим факторима*. Законом о полицијским пословима и овластима у хрватско законодавство преузети су сљедећи акти Европске уније: Оквирна одлука Савјета о заједничким истражним тимовима и Директива Европског парламента

---

<sup>10</sup> „Народне новине“, број 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19.

<sup>11</sup> „Народне новине“, број 76/09, 92/14, 70/19.

и Савјета о заштити појединаца у вези с обрадом личних података од стране надлежних тијела у сврхе спрјечавања, истраге откривања или прогона кривичних дјела или извршавања кривичних санкција и о слободном кретању таквих података (чл. 1.а ЗППО).

Полицијски систем Републике Хрватске је *једноставан (јединствен) и централизован* полицијски систем.

*Хијерархијска уређеност система и утврђене функције дијелова система* евидентни су из чињенице да је полиција РХ правно и организационо структурисана у оквиру Министарства унутарњих послова РХ, при чему је одређено да полиција грађанима пружа заштиту њихових темељних уставних права и слобода и заштиту других Уставом Републике Хрватске заштићених вриједности. Полиција је средишња служба Министарства која обавља послове утврђене законом и другим прописима (чл. 2 ЗП) чиме се наглашава *специфична сврха и улога система унутар ширег система* којем припада. Такође, само Министарство организовано је по *хијерархијском принципу*.

Што се тиче *вриједносних норми, начела и стандарда*, истиче се обавеза полицијских службеника да послове обављају у складу са законом, другим прописима и правилима струке, те да поштују одредбе Етичког кодекса полицијских службеника (чл. 30 ЗП). Такође, полицијски службеник је дужан поштовати достојанство, углед и част сваке особе као и друга темељна права и слободе човјека (чл. 31 ЗП). Полицијски службеник поступа имајући у виду размјер између овлашћења које примјењује и сврхе обављања полицијског посла (начело сразмјерности), а примијениће увијек оно овлашћење којом се у најмањој мјери задире у слободе и права човјека, а постиже сврха обављања полицијског посла (чл. 5 ЗППО). Рад полиције је јаван, што се види из одредбе да полиција према властитој одлуци или на захтјев, директно или путем средстава јавног информисања, информисе о догађајима и појавама из свог дјелокруга, које су од интереса за грађане, о мјерама које се предузимају те о безбједносним условима у одређеном простору (чл. 9, ст. 1 ЗППО). Предвиђена је и могућност директног информисања грађана и правних лица о питањима из дјелокруга полиције за чије рјешавање постоји њихов основани интерес (чл. 9, ст. 2 ЗППО).

*Интердисциплинарност*, као битна карактеристика полицијских система, видљива је из разноврсности послова које обавља Министарство. Послови из надлежности Министарства односе се, између осталог, на управљање људским потенцијалима, стратешко планирање, телекомуникационе, материјално-техничке, финансијске, здравствене послове, те послове унутрашње контроле и послове који се односе на међународну полицијску сарадњу (чл. 7 ЗП). Са друге стране, полицијски послови су оперативно-стручни послови који су одређени Законом о полицијским пословима и овластима (чл. 3, ст. 1 ЗППО). Поједини

полицијски послови могу се прописати и другим законима (чл. 1, ст. 3 ЗППО).

*Адаптибилност* проистиче из законских одредаба које омогућавају главном равнатељу да, на приједног начелника полицијске управе, формира посебну постројбу полиције на територији односне полицијске управе и то ради посебних разлога сигурности, заштите лица и имовине, те успостављања и одржавања јавног реда и мира нарушеног у већем обиму (чл. 13 ЗП). Такође, за обављање одређених полицијских послова у Министарству може се устројити причувна полиција (чл. 14 ЗП).

Када је ријеч о *релативној самосталности појединих дијелова система*, интересантна је улога Повјеренства које је надлежно за рјешавање притужби на рад полицијских службеника. Повјеренство чини девет представника грађана које именује Хрватски сабор (чл. 5.с ЗП). Поред тога, значајна је улога и Вијећа за грађански надзор над примјеном појединих полицијских овласти (чл. 102.а ЗППО). Вијеће је састављено од пет чланова и пет замјеника чланова, представника грађана, које именује и разрјешава Хрватски сабор (чл. 102.с ЗППО).

*Интеракција*, као једно од најважнијих обиљежја система, односи се на обавезу сарадње полиције са државним органима, јединицама локлане и регионалне самоуправе и правним лицима која имају јавна овлашћења (чл. 8, ст. 1 ЗППО). Такође, полиција сарађује и са другим тијелима, организацијама, заједницама, невладиним организацијама, грађанским удружењима и грађанима ради развијања партнерства у спрјечавању и откривању недопуштеног понашања и његовог починиоца, те отклањања опасности (чл. 8, ст. 2 ЗППО). При томе, Закон наглашава и могућност закључења споразума о сарадњи (чл. 8, ст. 3 ЗППО). *Интеракција елемената система са ширим окружењем* садржана је у сарадњи полиције са иностраном полицијом и другим тијелима, на начин предвиђен међународним уговором или посебним законом (чл. 10 ЗППО).

*Вертикална диференцијација* односи се на три нивоа руковођења и управљања: стратешки (министар – помоћници министра – Кабинет министра – Самостална служба за унутарњу ревизију – Уред главног равнатеља полиције), оперативни (начелници управа на нивоу Равнатељства полиције, као и начелници подручних полицијских управа) и тактички (начелници полицијских постаја). *Функционална и територијална диференцијација* односе се на расподјелу послова које ће обављати поједини организациони дијелови МУП-а, односно подручне организационе јединице Министарства. Полиција Републике Хрватске организована је у три хијерархијска нивоа: равнатељство полиције – централни ниво, полицијске управе – регионални ниво и полицијске постаје – локални ниво (чл 8 ЗП). Ова три нивоа су радно и функционално повезана. То значи да Равнатељство, преко организационих јединица у

свом саставу, усклађује, усмјерава, координира и надзире рад полицијских управа (којих има 20). Полицијске управе, опет, усмјеравају, координишу и надзиру рад полицијских постаја. На тај начин, формирају се линије рада које се протежу на три поменута нивоа (линија рада крим. полиције, линија рада саобраћајне полиције и др.).

*Јасно дефинисане функције свих дијелова полицијског система* представљају битну карактеристику полицијског система Републике Хрватске. Функције сваког дијела система су јасно и прецизно дефинисане *lex specialis* прописима о полицији, као и подзаконским актима.

*Трансдисциплинарност* проистиче из чињенице да се она овлашћења полиције која се односе на поступак послије извршеног кривичног дјела или прекршаја (извршна овлашћења) превасходно прописују кривичним или прекршајним законодавством, док су она која имају превентивни карактер или строго „полицијска овлашћења“ дио полицијског права. У прилог томе говори одредба да се поједини полицијски посао или полицијско овлашћење могу прописати и другим законом (чл.1, ст 3 ЗППО), као и одредба да полиција поступа према одредбама посебних закона када проводи доказне радње, а ако нема посебних одредаба, према одредбама Закона о полицијским пословима и овластима (чл. 1, ст. 4 ЗППО).

## **ПОЛИЦИЈСКИ СИСТЕМ ЦРНЕ ГОРЕ – КОМПАРАТИВНИ ОСВРТ**

Законска уређеност полицијског система Црне Горе се разликује од до сада помињаних рјешења. Наиме, нормативн основ организације и послова полиције у Црној Гори представљају један законски и два подзаконска акта. Законом о унутрашњим пословима<sup>12</sup> уређују се унутрашњи послови, односно полицијски послови, начин вршења и друга питања од значаја за вршење тих послова (чл. 1). Дакле, тим законом уређена је само функционална компонента полицијског система. Са друге стране, организационо-структурна компонента уређена је Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији Министарства унутрашњих послова (Министарство унутрашњих послова Црне Горе [МУП ЦГ] 2019), те Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији Управе полиције (МУП ЦГ, 2019). Овим подзаконским актима утврђују се унутрашња организација и систематизација Министарства унутрашњих послова, односно Управе полиције, организационе јединице, њихов дјелокруг, радна мјеста, број извршилаца, опис послова и услови за њихово обављање, као и распоређивање полицијских и других службеника и намјештеника и

---

<sup>12</sup> „Службени лист Црне Горе“, број 44/12, 36/13, 1/15 и 87/18.

запошљавање приправника. Ово је нетипично рјешење, будући да се организационе јединице у компаративним системима (бар начелно) утврђују законом.

Несумњиво је да је полицијски систем Црне Горе *отворени полицијски систем детерминисан спољашњим факторима*, ако у обзир уземемо спољнополитичка одређења Црне Горе у погледу приступања Европској унији, као и чињеницу да је Црна Гора чланица НАТО алијансе.

Полицијски систем Црне Горе је *једноставан (јединствен) и централизован* полицијски систем.

*Хијерархијска уређеност система и утврђене функције дијелова система* представљају битне карактеристике полицијског система Црне Горе, с тим што је полиција издвојена из Министарства унутрашњих послова и функционише као засебан државни орган – Управа полиције. Ово представља значајну разлику у односу на до сада представљене системске моделе. Ипак, Влада Црне Горе, посредством Министарства унутрашњих послова, има тзв. извршни надзор над полицијом, што значи да је МУП ипак виша инстанца, у хијерархијском смислу. Ово је видљиво из чињенице да директора полиције именује Влада, на приједлог министра унутрашњих послова, коме он и одговара за свој рад (чл. 9). Унутрашњи послови одређени су као полицијски послови, управни унутрашњи послови и са њима повезани послови, чијим се вршењем обезбеђује заштита безбједности и имовине грађана и остваривање слобода и права грађана. Управне унутрашње послове и са њима повезане послове, као и одређене полицијске послове врши орган државне управе надлежан за унутрашње послове – Министарство (дакле, дио полицијских, тј. оперативно-стручних послова у надлежности је МУП-а). Међутим, највећи дио полицијских послова врши орган управе надлежан за полицијске послове – Полиција, односно Управа полиције (чл. 2). Тиме се наглашава *специфична сврха и улога система унутар ширег система* којем припада. Такође, само Министарство унутрашњих послова и Управа полиције организовани су по *хијерархијском принципу*.

Када су у питању *вриједносне норме, начела и стандарди*, посебно се истиче начело обавјештавања јавности. Наиме, Министарство и Полиција обавјештавају јавност о обављању унутрашњих послова када је то у интересу грађана Црне Горе и њихове безбједности (чл. 5). Поред тога, обављање полицијских послова заснива се на начелима законитости, професионализма, сарадње, сразмјерности у примјени овлашћења, ефикасности, непристрасности, недискриминације и благовремености (чл. 11). У обављању полицијских послова могу се примјењивати само средства принуде која су прописана законом и којима се циљ постиже са најмање штетних посљедица (чл. 13). Полицијски службеници поступају у складу са државним и међународним стандардима поступања (чл. 14). Приликом примјене полицијских овлашћења, обавезно је поштовати

начела сразмјерности, супсидијарности, опортунитета и поступности (чл. 26).

Када је у питању *интердисциплинарност*, налазимо јасну подјелу послова на полицијске послове и управне унутрашње послове и с њима повезане послове (чл. 2). Полицијски послови су оперативно-стручни (чл. 10). Међутим, није јасно наведено, бар не у једној одредби, који се све послови односе на управне унутрашње послове и с њима повезане послове. Тек након детаљније анализе Закона о унутрашњим пословима и подзаконских аката можемо закључити да се ради о пословима управљања људским ресурсима, контроле рада, међународне сарадње, здравственим, финансијским и другим пословима.

*Адаптибилност* је неопходна особина (модерног) полицијског система коју, ипак, не можемо препознати у одредбама Закона о унутрашњим пословима Црне Горе. Наиме, овај пропис не садржи одредбе које би се односиле на прилагођавање организације, облика и метода рада полиције у случајевима ванредног или ратног стања или неке друге ванредне ситуације.

Када је ријеч о *релативној самосталности појединих дијелова система*, интересантна је улога Савјета за грађанску контролу рада полиције. Савјет је тијело које оцјењује примјену полицијских овлашћења ради заштите људских права и слобода. Састоји се од пет чланова од којих по једног именују: Адвокатска комора Црне Горе, Љекарска комора Црне Горе, Удружење правника Црне Горе, Универзитет Црне Горе и невладине организације које се баве људским правима. О коначном именовану одлучује Скупштина Црне Горе (чл. 112).

*Интеракција*, као једно од најважнијих обиљежја сваког система, садржана је у одредби којом је прописано да Министарство и Полиција, у оквиру својих надлежности, пружају стручну помоћ грађанима, правним лицима и другим државним органима у остваривању њихових права и обавеза, заштите живота, личне безбједности грађана и имовине (чл. 4). Много више пажње Закон је посветио *интеракцији елемената система са ширим окружењем*, и то у посебној глави. Наиме, Министарство и Полиција сарађују са надлежним органима других држава и међународним организацијама и институцијама, у складу са потврђеним и закљученим међународним уговорима (чл. 120).

*Вертикална диференцијација* односи се на три нивоа руковођења и управљања: стратешки (министар – Кабинет министра – директор полиције), оперативни (помоћници директора који су истовремено и руководиоци Сектора и начелници Центара безбједности) и тактички (начелници одјељења безбједности и командири станица полиције, односно станица криминалистичке полиције). *Функционална и територијална диференцијација* полицијског система Црне Горе, као што смо претходно констатовали, није предмет законског дефинисања.



Што се тиче функционалне компоненте, прво треба примијетити јасну разлику између управних унутрашњих послова које обавља Министарство и полицијских послова које обавља Управа полиције. Два посебна подзаконска акта – правилника, дефинишу питања унутрашње организације и систематизације ових двају функционалних цјелина полицијског система Црне Горе. У саставу Управе полиције су организационе јединице у сједишту и ван сједишта. Јединице ван сједишта су Центри безбједности (има их 8), Одјељења безбједности и Станице полиције. Центри безбједности основани су ради обављања истоврсних полицијских послова на територијама за које су надлежни. Организационе јединице у сједишту Управе полиције радно и функционално су повезане са истим организационим јединицама подручних центара. Дакле, сродне полицијске послове из свог дјелокруга, елементи полицијског система Црне Горе обављају на централном (Управа полиције), регионалном (Центри безбједности) и локалном (одјељења безбједности и станице полиције, односно станице криминалистичке полиције) нивоу.

*Јасно дефинисане функције свих дијелова полицијског система* представљају битну карактеристику полицијског система Црне Горе. Функције сваког дијела система су јасно и прецизно дефинисане Законом о унутрашњим пословима и подзаконским актима.

*Трансдисциплинарност* проистиче из чињенице да се она овлашћења полиције која се односе на поступак после извршеног кривичног дјела или прекршаја (извршна овлашћења) превасходно прописују кривичним или прекршajним законодавством, док су она која имају превентивни карактер или строго „полицијска овлашћења“ дио полицијског права. Везном одредбом „полицијски службеници имају полицијска овлашћења утврђена овим и другим законом“ (чл. 23) дата је могућност да се и другим законом пропишу овлашћења полиције.

## ЗАКЉУЧАК

Полиција је организована као систем, са својом функцијом и структуром. Стога је системски приступ једини прави приступ њеном проучавању. У комбинацији са системском анализом, системски приступ омогућава обављање структурално-функционалне анализе полицијског, па и сваког другог организованог друштвеног система. То даље отвара могућности за идентификацију главних ризика постављених пред систем, а затим и за идентификацију најбољег механизма за управљање тим ризицима.

У раду смо направили структурално-функционалну анализу полицијског система Републике Српске, а након тога и краћим компаративни

осврт на полицијске системе неких земаља окружења. Основ анализе били су законски и други прописи којима су регилсане организациона и функционална компонента тих система, њихово мјесто унутар система безбједности, а затим и унутар ширег система државне управе. Циљ је био препознати неке основне системске карактеристике, као што су хијерархија, интеракција, адаптивност, отвореност, диференцијација, интердисциплинарност, систем вриједносних норми, начела и слично. Генерално посматрано, најзначајније системске карактеристике препознајемо код свих анализираних случајева, уз извјесне разлике у њиховом испољавању и нормативној регулацији дијелова система на које се те карактеристике односе. Најзначајније разлике односе се на сам избор модела законског регулисања организације и функције полиције. Полицијски системи Републике Српске и Србије уређени су јединственим законом, док полицијски систем Републике Хрватске уређују два закона. Са друге стране, полицијски систем Црне Горе уређен је једним законом, али је тај закон недостатан у смислу да регулише само функционалну компоненту система, а не и организациону која би, барем начелно, требало да буде предмет законске регулације. Даље, сви анализирани системи исказују висок степен отворености, једноставни/јединствени су и централизовани. Такође, сви су правно и организационо структурисани у оквиру ресорног министарства (унутрашњих послова), с тим да полиција има одређен степен оперативне самосталности изражене кроз рад директора полиције у Републици Српској, Дирекције полиције у Србији, Равнатељства полиције у Хрватској, односно Управе полиције у Црној Гори. Питању успоставне (демократских) вредносних норми, начела и стандарда посвећено је доста пажње у свим анализираним случајевима. Код свих система препознајемо интердисциплинарност, трансдисциплинарност, адаптивност, интеракцију (са непосредним и са ширим окружењем), те јасну дефинисаност функција свих дијелова система. Битна карактеристика јете и релативна смасталност појединих дијелова система, у смислу постојања одређених тијела за заштиту права полицијских службеника и /или грађана, а у којима партиципирају и представници јавности. Вертикална и хоризонтална диференцијација система заснивају се на истим принципима код свих, с тим да територијална диференцијација зависи од величине територије и административно-територијалног уређена односне државе. Посредством поменутих одлика полицијског система обезбјеђују се истовремено и друга обиљежја (нпр. регулација и саморегулација као битне претпоставке динамизма, а тиме и одржања система у турбулентном окружењу).

Можемо закључити да анализирани полицијски системи посједују најзначајније системске одлике, с тим што структурално-функционална анализа урађена на овај начин може представљати

само солидну базу за даља истраживања. Наиме, да бисмо сагледали како се све ово функциоално одражава у пракси, потребан је много шири, квалитативни истраживачки приступ. Такође, наведени модел анализе има огромне компаративне потенцијале у смислу стварања универзалног концептуалног оквира који омогућава упоредну анализу различитих полицијских система у свијету. Мишљења смо да се у проучавању организације и послова полиције интензивније морају користити системски приступ и системска анализа, како би општа теорија система могла дати свој допринос остварењу циљева једног тако важног друштвеног система, чија је примарна функција стварање безбједног друштвеног амбијента.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Алексић – Марић, В. (2011). *Пословна информатика*. Бања Лука: Економски факултет.
2. Закон о полицији, *Народне новине*, бр. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19.
3. Закон о полицији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 6/16, 24/18, 87/18.
4. Закон о полицијским пословима и овластима, *Народне новине*, бр. 76/09, 92/14, 70/19.
5. Закон о полицији и унутрашњим пословима, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 57/16, 110/16, 58/19, 82/1.
6. Закон о полицијским службеницима, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 20/14.
7. Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 4/12, 33/14.
8. Закон о унутрашњим пословима, *Службени лист Црне Горе*, бр. 44/12, 36/13, 1/15 и 87/18.
9. Иветић, С., Миладиновић, А. (2013). *Јавна безбједност*. Бања Лука: Висока школа унутрашњих послова.
10. Јовичић, Д., Шетка, Г. (2018). *Организација и надлежност полиције*. Бања Лука: ГрафоМарк д. о. о. Лакташи.
11. Југовић, С. (2016). Закон о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске – критички поглед. *Свеске за јавно право*, 2016(7), 30-36.
12. Кековић, З., Савић, С., Комазец, Н., Милошевић, М., Јовановић, Д. (2011). *Процена ризика и заштита лица, имовине и пословања*. Београд: Центар за анализу ризика и управљање кризама.

13. Кековић, З., Димитријевић, И. (2017). *Системи безбедности са системом безбедности Републике Србије*. Београд: Факултет безбедности.
14. Кунић, П. (2008). *Управно право – посебни дио*. Бања Лука: Правни факултет.
15. (Министарство унутрашњих послова Црне Горе [МУП ЦГ]. (2019). *Правилник о унутрашњој организацији и системаизацији Министарства унутрашњих послова*. Преузето 21. 3. 2020. <http://www.mup.gov.me/upravapolicije/biblioteka/pravilnici> ).
16. (Министарство унутрашњих послова Црне Горе [МУП ЦГ]. (2019). *Правилник о унутрашњој организацији и системаизацији Управе полиције*. Преузето: 21. 3. 2020. <http://www.mup.gov.me/upravapolicije/biblioteka/pravilnici> ).
17. Пушељић, М., Магушић, Ф., Нађ, И. (2008). *Организација и функционирање полиције*. Загреб: МУП Републике Хрватске.
18. Савић, С., Станковић, М. (2012). *Теорија система и ризика*. Београд: Академска мисао.
19. Стевановић, О. (2003). *Руковођење у полицији*. Београд: Полицијска академија.
20. Субошић, Д. (2013). *Организација и послови полиције*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
21. Субошић, Д. (2017). *Организација и послови полиције*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
22. Шетка, Г. (2016). Модели полицијских организација и полицијски систем БиХ. *Безбједност – полиција – грађани*, 16(1-2), 159-170.
23. Шетка, Г., Ђукић, П. (2017). Принуда као елемент препознатљивости полицијске функције са освртом на позитивноправна рјешења у Републици Српској. *Правне теме*, 5(9), 72-86.

## **STRUCTURAL-FUNCTIONAL ANALYSIS OF THE POLICE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SRPSKA WITH A OVERVIEW AT THE POLICE SYSTEMS OF THE COUNTRIES OF THE ENVIRONMENT**

**Msr Petar Đukić\***

**Abstract:** In the study of systems, general systems theory uses a systems approach and systems analysis. It is desirable to apply this approach or methodological procedure when studying each social system, with the police system being no exception. The paper aims to produce a brief structural and functional analysis of the police system of the Republic of Srpska, with a comparative overview of the police systems of some countries in the surrounding area - the Republic of Serbia, the Republic of Croatia and Montenegro. The need for research of this kind is justified by the fact that so far, in our area, issues of organization and affairs of the police have not been systematically accessed (at least not sufficiently), and that research in this area (even the more recent one) has been heavily burdened with some traditional and overcoming paradigms. Thus, such a survey would allow some basic systemic characteristics of (modern) police systems to be viewed, thereby building a solid basis for further, far broader, qualitative research. Likewise, the comparative potentials of such a model are far greater than the mere interpretations of the legal texts that make up the literature to date. A better theoretical framework for comparing different police systems would undoubtedly contribute to the identification and elimination of deficiencies, which we consider particularly significant.

**Keywords:** police, system, analysis, system approach, system analysis ...

---

\* European Defendology Center petar.djukic96@yahoo.com

Стручни рад  
УДК 323.285:[343.341+343.9.02  
DOI 10.7251/BPGBL2001143B

Рад за примљен: 15. 10. 2020. године  
Рад прихваћен: 25. 11. 2020. године

## ОДНОС ТЕРОРИЗМА И ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛИТЕТА

Душко Башкало\*

**Апстракт:** Са развојем људске цивилизације развија се и низ пријетњи које угрожавају како индивидуалну, националну тако и глобалну безбједност. У контексту безбједносних пријетњи које не познају националне границе данас се у центру пажње, са научне и са стручне стране, налазе тероризам и организовани криминалитет. Поред тога што тероризам и организовани криминалитет имају различите мотиве и циљеве, њихове методе и начини дјеловања данас све више постају истовјетни, а сарадња припадника терористичких организација и организованих криминалних група на све већем нивоу. Линија разграничења између терористичке организације и организованог криминалитета је толико мала да се једва примијети. Хибридизација тероризма и организованог криминалитета није неочекивана појава, али све више се јавља у новим облицима и овадва друштвена феномена опстају захваљујући великој повезаности и међусобној подршци.

**Кључне ријечи:** тероризам, организовани криминалитет, безбједност, угрожавање безбједности, моћ, терор.

---

\*Студент на Факултету безбједносних наука Универзитета у Бањалуци. Имејл: *dusko.baskalo@student.fbn.unibl.org*

## УВОД

Када се говори о низу негативних друштвених феномена који су у већини земаља инкорпорирани у кривични закон, ту сигурно оправдано мјесто заузимају тероризам и организовани криминалитет. Сматра се да не постоји земља, односно нација која није угрожена овим двама друштвеним феноменима. Сви заједно, наука, струка и грађани покушавају на неки свој начин доћи до откривања узрока, елемената, класификације, и осталих битних карактеристика тероризма и организованог криминалитета. Тероризам се може посматрати са више аспеката и он данас представља глобалну безбједносну пријетњу. Свјedoци смо да је у прошлом времену дошло до низа друштвених промјена (политичких, економских, социјалних, културних, моралних, војних) које су утицале на нове друштвене појаве. Тероризам некада и сада није исто, гледајући прије свега преко начина испољавања, штетности, масовности и низа других особина. Како се развијала цивилизација развијала су се и ова два друштвена феномена. Наука је нашла оправдање што се називају „друштвеним феноменима“ у томе да они прије свега произлазе из друштва (народа) и да су се мијењали кроз историјске епохе.

Тероризам може бити мотивисан различитим мотивима. Прије свега мислимо на политичке циљеве, идеолошке, вјерске и сепаратистичке, који се на различите начине остварују, али првенствено насиљем. Основна два глобална циља тероризма су: смјена владе у некој земљи и разбијање територијалног интегритета државе (Шикман, 2009).

Сматра се да не постоји концензус о дефиницији организованог криминалитета. Са једног аспекта примарни елемент је криминална организација, док је секундарни елемент криминална активност, а са другог аспекта примарни елемент је криминална активност (Шикман, 2011).

Оно што је заједничко тероризму и организованом криминалитету јесу висок степен организованости, интернационализованост, прилагодљивост друштвено-економским и политичким односима сваке државе. Како би остварили своје циљеве, ова два феномена међусобно се подржавају, односно, у различитим ситуацијама један другом постају инструмент за реализацију замишљених циљева. Сигурно можемо рећи да ова два феномена данас представљају глобалну пријетњу и да утичу на развој, како појединца тако и читавог друштва.

Терористи уз употребу различитих метода теже публицитету и на тај начин желе да изазову страх, пошаљу поруку и остваре свој политички или неки други циљ. С друге стране, основни циљ организованог криминалитета јесте стицање добити, новца, утицаја и финансијске моћи

на прикривен начин. За разлику од извршилаца терористичких аката, припадници организованих криминалних група не желе да доспију у фокус интересовања јавности.

Можемо рећи да читав свијет оправдано има страх од ова два феномена, али и њиховог удруженог дјеловања и потребно је свакодневно развијати методе са практичног и научног аспекта како бисмо очували глобалну безбједност.

## **ДЕФИНИСАЊЕ ТЕРОРИЗМА И ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛИТЕТА**

Појмовно одређење тероризма је веома сложено и захтјевно. Зато је потребно системски, објективно и прецизно истраживање како бисмо открили његове узроке, услове, облике испољавања и мотиве, али исто тако и на који начин противтерористички дјеловати, односно спријечити тероризам. Тероризам је вишедимензионалан феномен тако да је потребан мултидисциплинаран приступ, односно тероризам морамо посматрати са аспеката различитих наука правне, безбједносне, политиколошке, социолошке, криминолошке науке (Шикман, 2015).

*Постоје четири основна модела дефинисања тероризма:* 1) тероризам је криминални акт, који захтијева одговор агенција за спровођење закона на националном нивоу; 2) тероризам је облик савременог ратовања, који карактерише асиметричност снага у сукобу; 3) тероризам је ослободилачка борба угњетаваних мањина, политичких или вјерских група чије су жеље самоопредељење или стицање независности; 4) тероризам представља насилне реакције на комплексне друштвено-економске, политичке, културне и вјерске односе (Шикман, 2009: 11).

Етимолошко значење ријечи „тероризам“ потиче од латинске ријечи „terror“ што значи интензиван страх. Потребно је да разликујемо појам терор од тероризма. Основне карактеристике терора: ограничавање законитости у материјалном и процедуралном смислу, неминовна арбитрарност, постижу општекористан циљ и изазивање страха и опште дезоријентисаности. Под терором се означава метод владања. Тако се за терор власти каже да је „терор одозго“, „процес терора“, „државни терор“, док се за терор противвласти говори да је „индивидуалан терор“, „терор одоздо“ или једноставно „тероризам“ (Димитријевић, 1997: 121). Заједничке карактеристике терора и тероризма су: остваривање политичких циљева, двострукост мета, примјена физичког насиља према одабраним жртвама, изазивање страха. Терор је вршење насиља у процесу спровођења моћи с циљем одржавања на власти, док је тероризам вршење насиља против неке или нечије власти (Шикман, 2016).



Тероризам можемо дефинисати институционално и ванинституционално. Институционалне или административне дефиниције представљају производ дефинисања тероризма од стране државних и међународних институција којим се нормирају и инкриминишу одређени друштвени феномени који се означавају као тероризам. Уједињене нације немају јединствену дефиницију тероризма, али у бројним резолуцијама, конвенцијама, декларацијама и протоколима, одређени акти, понашање група или појединаца означавају се као тероризам. У Резолуцији Савјета безбједности број 1.373, која је усвојена 28.9.2001. године, наводи се да међународни тероризам представља изазов свим државама и укупном човјечанству, јер се тероризмом свуда угрожавају достојанство и сигурност људи, подрива друштвени и привредни развој свих држава и у свјетским размјерама поткопава стабилност и благостање.<sup>1</sup>

Европска унија је у Оквирној одлуци у борби против тероризма из 2002. године, дефинисала терористичке акте као намјерне радње које могу опасно оштетити земљу или међународну организацију, законом означене као противправне радње, а почињене са циљем: озбиљног узнемиравања становништва, присиљавање владе да изврши нешто како би дестабилизовали политички, економски, социјално земљу.<sup>2</sup>

Кривични закон Босне и Херцеговине у члану 201 под тероризмом подразумева чињење терористичког чина са циљем озбиљног застрашивања становништва или присиљавање органа власти БиХ, владе друге земље или међународне заједнице, да нешто изврши или не изврши с циљем дестабилизације или уништавање политичких, уставних, привредних структура БиХ, друге земље или међународне заједнице (Коментар кривичног закона у БиХ, 2015).

Ванинституционално дефинисање тероризма представља дефинисање од стране научника и стручњака, како домаћих тако и страних, из области безбједности и тероризма. Ове дефиниције настају као резултат дугогодишњег научног рада, засноване на научним принципима објективности, прецизности, систематичности или у вишегодишњој борби против тероризма. Проф. др Војин Димитријевић дефинише тероризам као организовану и системску примјену насиља, са намјером да се изазивањем страха и сличне несигурности грађана наруши ауторитет државе или оствари неки политички циљ (Димитријевић, 1987: 39). Проф. др Милан Милошевић тероризам дефинише као плански акт насиља, који предузимјау одређене друштвене групе с циљем очувања или освајања власти и истиче да се тероризмом с правом назива

---

<sup>1</sup> United Nations Security Council Resolution S-RES-173(2001)

<sup>2</sup> Framework Decision on Combating Terrorism, Official Journal of the European Communities, L. 164-3, 22.6.2002.

само онај терор који у свом бићу садржи социјално-психолошку, односно политичку компоненту (Милошевић, 2005: 9).

## ЕЛЕМЕНТИ И УЗРОЦИ ТЕРОРИЗМА

Приликом одређивања тероризма, прво питање које се намеће гласи који су то елементи терористичког акта. Односно, потребно је посматрати сваки елемент посебно, али и јединствено, како бисмо могли одредити дефиницију тероризма. За најчешће елементе постојећих дефиниција могу се сматрати: насиље као метод, грађани и влада као метод, изазивање страха, велики број жртава, противзаконитост и друштвена неприхватљивост.

Табела 1: Елементи и битна обиљежја тероризма

Елементи тероризма	Битна обиљежја
1. Носиоци	Недржавни и државни субјект
2. Циљеви	Политички, вјерски, етнички, националистички
3. Жртве	Непосредне жртве и примаоци пријетње
4. Насиље	Смишљено, организовано, планско
5. Изазивање страха	Страх и друге психичке реакције

Извор: обрада аутора.

На основу ових елемената, тероризам се може дефинисати као примјена смишљеног, организованог и системског насиља недржавног или државног субјекта над изабраном или насумичном жртвом, ради изазивања страха и других психичких реакција код ширег круга људи, у циљу остваривања постављених терористичких циљева, који су најчешће политичке потребе, али могу бити мотивисани и вјерским, етничким, националистичким и другим разлозима (Шикман, 2009: 39).

Објаснити или тачно одредити узроке тероризма је изузетно тешко, практично немогуће. Тероризам се као једна негативна друштвена појава мијења кроз историјске епохе, а самим тим, мијењају се и његови узроци. Потребно је гледати све друштвене појаве, друштвена стања која на неки начин узрокују тероризам у различитим облицима. У неким раним периодима тероризам је био мотивисан идеолошки, па онда националистичко сепаратистички, а данас је све више мотивисан

вјерским фанатизмом. Узроке можемо гледати у дубоким непромјењивим глобалним друштвеним промјенама у политичкој, економској, социјалној, нормативној и моралној сфери друштвеног живота (Шикман, 2011).

Исто тако, пажњу морамо посветити и великом броју индивидуалних унутрашњих узрока тероризма, који потичу од самих терориста. Можемо констатовати да се ове двије групе узрока подржавају и заједнички утичу на вршење терористичких аката. Основна подјела узрока тероризма јесте: *спољашњи и унутрашњи узроци*. Спољашњи узроци представљају објективне проблеме који утичу на фрустрирајуће аномалије у економској бази и политичкој надоградњи друштва. Ови узроци се прије свега налазе у нефункционисању државних институција, недовољно образованом становништву, сиромаштву, отуђености, изолованости појединаца и друштвених група, постојању организованог криминалитета. Велики број држава није у могућности да самостално рјешава своје унутрашње политичке проблеме, што још више доводи до повољног амбијента за развој тероризма и других негативних друштвених феномена. Гледајући са научног аспекта, фактори који могу да доведу до појаве тероризма су: 1) концепција модернизације – постоји када већина држава подстиче процес политичких, економских, друштвених промјена; 2) експлозија етничитета – појединац трага за објектом идентификације и тако доводи до идентификације са расом, нацијом, религијом, односно терориста се идентификује са одређеном нацијом или вјерском заједницом; 3) потлаченост и пониженост – незадовољни својим положајем, начин рјешавања својих проблема виде само у насиљу; 4) деколонизација – представља један вид политичке и идеолошке борбе против империјализма и колонијализма; 5) мит гериле – вјеровање да је сваки покрет који дјелује као герила осуђен на успјех. Унутрашњи субјективни узроци представљају схватање појединца да се његови проблеми могу ријешити само примјеном насиља, па он свој једини излаз види у примјени силе. То је екстремистичко гледање на свијет на окружење гдје су његова права, статус, равноправност, живот, циљеви и убјеђења угрожена од стране друштвеног поретка, односно власти, и да он мора сам путем насиља да оствари своје циљеве.

Из овога можемо схватити да на неки начин унутрашњи узроци проистичу из друштвено-амбијенталног стања. Наука познаје неколико психолошких теорија узрока тероризма: 1) теорија фрустрације – агресије насиље се јавља као одговор због немогућности да личност оствари своје друштвене, политичке, економске циљеве; 2) теорија негативног идентитета укључује осветољубивост, одбацивање правила и позитивног вриједносног система; сматра се пожељним од стране појединих етничких група и заједница; 3) теорија нарцисоидног бијеса – рани развој терористе, величање себе, гдје изостаје комуникација са

другима, социопатске црте личности, жеља да се стекне власт и контрола застрашивањем(Шикман, 2011: 70).

## ДЕФИНИСАЊЕ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛИТЕТА

Организовани криминалитет представља негативну друштвену појаву која представља изазов не само унутрашњој већ и глобалној безбједности. У пракси, а и у науци присутни су проблеми приликом дефинисања организованог криминалитета. Сматра се да је срж тих проблема теоријски приступ у одређењу организованог криминалитета, различита схватања организованог криминалитета, термилошки проблеми организованог криминалитета, различито друштвено-економско политичко уређење државе, (За ширу дефиницију организованог криминалитета видјети: Hagan, E.F., *The Organized Crime Continuum: A Further Specification of a New Conceptual Model*, in: *Criminal Justice Review* 8, Fall 1983, pp 52-57).

У данашње вријеме постоје два доминантна правца дефинисања организованог криминалитета. Према првом схватању, примарни елемент јесте криминално организовање, док је секундарни елемент криминална активност. За друго схватање, примарни елемент јесте криминална активност коју предузимају криминалне групе. Европска унија је 1994. године прокламовала 11 карактеристика, од којих барем шест морају бити заступљене а четири обавезне: 1) дјеловање два или више лица, 2) вршење тешких кривичних дјела, 3) планирано трајање криминалних активности дуже или неодређено вријеме, 4) стицање профита или моћи да би се један случај могао сматрати организованим криминалитетом, а остале карактеристике зависе од сваког појединачног случаја.<sup>3</sup>

На основу наведеног, можемо рећи да организовани криминалитет представља криминалну дјелатност у виду системског вршења кривичних дјела усмјерених на стицање профита, монопола и моћи коју организује и спроводи у дјело група хијерархијски повезаних лица која дјелује у складу са унапријед сачињеним планом и састоји се у обнављању правно недозвољених и дозвољених послова уз коришћење насиља, застрашивања, корупције и других облика утицаја на државне органе, појединце и остале облике социјалне контроле (Симоновић,

---

<sup>3</sup> Те карактеристике су сљедеће: криминално дјеловање више од два лица, поступање лица по унапријед одређеном плану, планирано трајање криминалне активности дуже вријеме, постојање неког облика дисциплине и контроле, вршење тешких кривичних дјела, криминално дјеловање на међународном плану, кориштење насиља и других метода застрашивања, кориштење пословних и комерцијалних структура, учествовање у прању новца, утицај на политику, медије, суд, мотивисаност за стицање профита и моћи (European Union Working Group on Narcotikes in Western Crime, 1994).

2004: 627). Међутим све дефиниције организованог криминалитета можемо подијелити на институционалне и ванинституционалне дефиниције. Институционалне дефиниције представљају производ одређених државних и међународних институција којим се нормирају и инкриминишу одређени друштвени феномени који се означавају као организовани криминалитет. Србија користи законску дефиницију организованог криминалитета, по којој он представља организовано вршење кривичних дјела од стране организоване криминалне групе ( група од два или више лица, која постоји одређено вријеме, а која дјелују споразумно у циљу вршења једног или више кривичних дјела ради стицања финансијске или друге материјалне користи), односно друге организоване криминалне групе (група није организована у циљу непосредног вршења кривичних дјела, али је у функцији организованог криминалитета) или њених припадника, за која је предвиђена казна затвора од 4 године или тежа казна затвора.<sup>4</sup>

Интерпол под организованим криминалитетом сматра сваку асоцијацију или групу људи које имају структуру корпорације, чији је првенствени циљ да вршењем противзаконите активности прибави новац и која се одржава на застрашивању и корупцији, без обзира на националне границе. Када говоримо о ванинституционалном дефинисању организованог криминалитета од стране стручњака и научника, дефиниције се доносе систематично, објективно и прецизно на основу дугогодишњег искуства.

Хауард Абадински (Howard Abadinsky) организовани криминалитет дефинише као неидеолошко удружење које укључује одређени број блиско повезаних лица, хијерархијски повезаних, са најмање три нивоа, ради стицања профита и моћи укључивањем у легалне и нелегалне активности. Мићо Бошковић подразумева постојање криминалне организације која има више од два члана, с циљем трајнијег вршења кривичних дјела ради остваривања имовинске користи и одговарајућег утицаја, стим да, да би оваква организација опстала, она се нужно користи насиљем или неким другим средством застрашивања или успостављања одређене спреге са државним органима, било корупцијом, уцјеном, изнудом или неким другим начином (Бошковић, 2004: 19).

---

<sup>4</sup> Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминалитета, „Сл. гласник РС“, 58/2004, Београд, 2004.

## ОДНОС ТЕРОРИЗМА И ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛИТЕТА

Када говоримо о односу организованог криминалитета и тероризма, можемо тај однос вишеструко посматрати. Дефинисање самог појма и садржине тероризма и организованог криминалитета данас посматрамо са аспекта правних, политичких, криминолошких и безбједносних наука, с обзиром на чињеницу да је дошло до њихове експанзије и прерастања у глобалну безбједносну пријетњу. Са криминалистичке стране посматрано, тероризам и организовани криминалитет не могу се схватити одвојено од укупног криминалног дјеловања, те представљају посебне облике криминалитета. Тако, криминалистичка наука на тероризам гледа искључиво као на облик организованог криминалитета, а на транснационални тероризам као на типичан вид испољавања савременог међународног криминалитета. Битна додирна тачка ова два феномена огледа се у финансирању терористичких активности (Шикман, 2016).

Као најчешћи извори финансирања терористичких активности терористичких организација јављају се:

- Криминална активност,
- Наклоњене државе,
- Накољени појединци и организације,
- Помоћ друге терористичке организације.

Најстабилнији извори финансирања терористичких организација којима се користи већина ових организација су илегална трговина дрогом, трговина оружјем и муницијом, трговина људским бићима, проституција. Неке терористичке организације финансирају и грађани, богати појединци, приватни предузетници, хуманитарне вјерске организације, док поједине спонзоришу саме државе, односно обавјештајне службе. Терористи послје сваког изведеног акта насиља, ради промовисања свога програма преузимају одговорност и пријете посредној жртви да ће наставити са извођењем сличних аката уколико не испуне њихове захтјеве, док припадници организованог криминалитета, иако са скоро истом окрутношћу убијају и застрашују жртву напада, никада не преузимају одговорност за почињени злочин (Мијалковић, Бајагић, 2012: 36). Поред тога, морамо да знамо да су основни циљеви организованог криминалитета новац, моћ, утицај, док се за тероризам то не може рећи. Његови циљеви су политички, националистичко-сепаратистички, вјерски. Неки од случајева када постоји веза између тероризма и организованог криминалитета:

- Организовани криминалитет својим илегалним стеченим профитом финансира терористичке организације или групе, или преко фасадних предузећа и *оф-шор* компанија посредује у финансијским трансакцијама,

- Организовани криминал кријумчари наоружање и опрему за потребе терористичких активности, кријумчари стране плаћенике и терористе до земље у којој дјелују терористичке организације,

- Терористичке организације, самостално или у сарадњи са криминалном групом преузимају извјесне организоване криминалне активности, како би обезбиједиле материјална и војна средства за извођење терористичких активности,

- Организовани криминал са израженим политичким жељама прибјегава тероризму како би непосредно дошао или довео на власт политички подобну страну.

У одређеним случајевима, организовани криминал се ставља у функцију тероризма. Веза може да буде и инструментална, када се терористичке групе баве организованим криминалом и обрнуто, када организовани криминал преузима терористичке активности. Многе терористичке организације не би могле да функционишу без финансијских средстава, па су стога принуђене да се баве различитим облицима организованог криминала. Поред тога, постоји низ акција међународне заједнице с циљем пресијецања дотока новца терористичким организацијама од стране разних легалних фондова и невладиних организација, што је природно упутило терористе на мање легалне изворе финансирања. Када новац из једне нелегалне сфере иде у другу нелегалну сферу, као када је ријеч о организованом криминалу и тероризму, никаква легализација, па ни прање новца, није потребна. Новац иде по принципу из руке у руку. Тако, на примјер, Курдистанска радничка партија, за разлику од средине 90 –их година прошлог вијека, када је највећи дио прихода прибављала од изнуде, у првој деценији новог вијека дио финансија обезбјеђује од трговине дрогом, због чега је упућена на сарадњу са криминалним организацијама на Блиском истоку, које „Свети рат“ подржавају тако што Ал Каиди дају дио своје робе у форми прилога (Сикимић, Лалић и Ђеранић: 2019). У случају Ал Каиде то значи увођење и разноврсних метода у терористичку мрежу која између осталог обухвата и дијаманте, друго драго камење и фалсфикате. Исто тако, албански сепаратистички покрет се у циљу илегалног наоружавања, у свом финансирању највише користио трговином дроге, сарађујући са исламистима блискоисточних и уопште муслиманским земљама. У посљедње вријеме окрећу се све више исламизму, албански екстремисти на Косову, као и некадашњи чланови ОВК, своје криминално финансирање остварују углавном трговином људима, прије свега проституткама са истока за потребе оружаних снага међународне заједнице смештених на Косову, али њима снабдијевају и криминалну мрежу Европе (Шикман и Ђеранић: 2017)

Све више данас долази до јачања везе између терориста и организованог криминала, односно до симбиозе интеракције која полако брише

линије разлике између ова два феномена. Заједничким дјеловањем све више угрожавају виталне државне, друштвене, међународне вриједности и интереси. Везе између организованог криминала и тероризма могу да се манифестују у облику: удружења, савеза, сарадње, симбиозе, конвергенције и метаморфозе. Поједине међувладине организације посебно показују повезаност организованог криминала и тероризма.

Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма усвојена 9. децембра 1999. године у Њујорку уређује механизме спречавања и откривања прања новца у вези с тероризмом. Овом конвенцијом предвиђена је обавеза инкриминисања финансирања тероризма, чиме се по први пут промовише нови приступ у супротстављању тероризму на глобалном плану рушењем економских полуга моћи терористичких организација (Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма, 1999). Такође, у септембру 2001. године Савјет безбједности Уједињених нација усвојио је резолуцију у којој је наглашена забринутост због блиских веза између међународног тероризма и организованог криминала, илегалне трговине дрогом, прања новца, трговине оружјем, илегалног кретања нуклеарног, хемијског, биолошког оружја и којом се захтијева спровођење мјера од стране држава чланица које омогућују блокирање и замрзавање новчаних средстава и имовине терориста. Посебан значај за развој кординираног међународног одговора на проблеме супротстављања прању новца и финансирању тероризма има Конвенција Савјета Европе о прању, откривању, заплени и конфискацији имовинске користи стечене кривичним дјелима а намијењеним за финансирање тероризма, усвојена у Варшави 2005. године (Конвенција Савјета Европе о прању, откривању, заплјени и конфискацији имовине стеченом кривичним дјелима, 2005).

Недовољна развијеност безбједносне културе код домаћих и иностраних стручњака и научника допринијела је стварању различитих, па и супротних мишљења о корелацијама организованог криминалитета и тероризма. Кумулативни ефекти деструктивног дјеловања организованог криминалитета и тероризма, подржани од стране носилаца других облика угрожавања (економског и високотехнолошког криминала), свакако да вишеструко превазилазе појединачне деструктивне ефекте сваке од наведених појава угрожавања безбједности. Томе у прилог иде да организовани криминал и тероризам постају неформални центри финансијске и политичке моћи који, злоупотребљавајући званично дјеловање легалних политичких организација и међувладиних институција, уз системску корупцију, теже да прерасту у међународне центре моћи.

Очигледно је да расте експанзија и повезаност организованог криминала и тероризма, што ће се наставити и у будућности. У већини друштава велика је појава корупције, што омогућава још јаче и



стабилније везе овим негативним дрштвеним феноменима зато што високо корумпирана друштва дају слабу друштвену реакцију усмјерену према овим појавама, а висок ниво корупције је средство застрашивања привредном расту и улагању (Шикман, 2009). С обзиром на све ове прилике, транснационалне организоване криминалне дјелатности су „економска алтернатива“ сиромашних, који су жељни политичких промјена, па и насилним путем. Управо ови фактори омогућавају развијање и повезивање организованог криминала и тероризма.

Глобализација, технологија и цјелокупни интегративни карактер савременог доба полако бришу границе између локалног, националног и глобалног, али и проузрокују нове пријетње по државу и међународну заједницу уводећи свијет у тзв. *globalrisky society*.<sup>5</sup> Терористи себе сматрају борцима „за више добро“ који имају широке друштвене циљеве а криминалци теже повећању сопствене добити. Терористичке и криминалне организације покушавају на различите начине да утичу на стабилност државе, односно да створе нестабилност у друштву како би они могли да манипулишу државним апаратом лакше, али, исто тако, да остваре своје циљеве.

Државе које не могу да врше власт на својој територији и које немају способност да буду једини носиоци монопола над употребом силе углавном се називају пропале државе. Ове државе се налазе у дубоком конфликту који углавном дуго траје, што, наравно, проузрокује политичку нестабилност и немогућност државних институција да обављају своје функције у цјелости. Државе попут Сирије, Ирака, Јемена, Авганистана, Либије, Сомалије могу се сврстати у неку од категорија пропалих држава. У њима нема ефективне власти, а велики број фракција се бори за контролу одређене територије. У оваквим државама долази до стапања и преклапања тероризма и организованог криминалитета. Односно, они у свом дјеловању користе терор и насиље како би застрашили властите припаднике и заједнице у којима дјелују, како би потиснули ривале и спријечили да их било ко пријави властима.

Поред тога, можемо слободно рећи да те разне фракције унутар пропалих држава представљају финансијске и политичке центре моћи, гдје преко легалних органа власти, невладиних организација, путем корупције теже да постану међународни центри моћи.

---

<sup>5</sup> *Globalrisky society* је термин који представља постиндустријско глобално друштво на почетку 21. вијека. Нагли развој технологије који је узроковао глобализацију такође је створио пријетње које раније нису представљале ризик по друштво, попут нуклеарне, хемијске, терористичке пријетње и организованог криминалитета.

## ЗАКЉУЧАК

На основу свега овдје реченог, можемо оправдано рећи да тероризам и организовани криминал представљају велике, а можда и водеће пријетње по глобалну безбједност. Тероризам представља историјску појаву која на неки начин постоји од како постоји и људска цивилизација.

Развојом друштва, технологије, оружја, постепено се развијао и тероризам, тако да је данас потребан вишедимензионалан приступ овом феномену како бисмо могли открити све његове узроке, појаве, мотиве, облике, односно како бисмо могли адекватно дјеловати превентивним и репресивним мјерама.

Криминал као негативна друштвена појава представља један од унутрашњих облика угрожавања безбједности. Међутим, организовани криминал као један од његових најопаснијих облика све више добија међународни карактер и као такав утиче на безбједност државе споља. У већини земаља организовани криминал је идентификован у стратегијама националне безбједности, тако да можемо рећи да организовани криминал представља велику пријетњу по функционисање правне државе, односно опасност по међународни мир и стабилност.

Хибридикација тероризма и организованог криминала није неочекивана појава, али све више се јавља у новим облицима. У стабилним државама линија између тероризма и организованог криминала јесте јасно видљива, док код пропалих држава постоји тенденција да се потпуно избрише, односно да се ови негативни друштвени феномени изједначе. Поред тога што постоје различити мотиви и циљеви тероризма и организованог криминала, њихове методе и облици дјеловања постају све сличнији, а међусобна сарадња све ефикаснија.

У наредном периоду можемо очекивати још већу експанзију и сарадњу тероризма и организованог криминала. Зато је потребно да, како са научне тако и са стручно-практичне стране, покушавамо открити све оно што ће нам помоћи да ова два негативна друштвена феномена сузбијемо. Потребно је радити на откривању узрока, облика, мотива, начина финансирања ова два феномена, њиховој повезаности, како бисмо адекватним мјерама могли да се супротставимо тероризму и организованом криминалу. Као што смо већ навели, ово је глобални безбједносни проблем, што даје обавезу појединцима, безбједносним агенцијама (како националним тако и међународним) и међународним институцијама да се заједничким дјеловањем супротставе организованом криминалу и тероризму.

## ЛИТЕРАТУРА

- Амиџић, Г.; Саламадија, М.: Посљедице организованог криминалитета и тероризма по безбједност Босне и Херцеговине. Регионална сарадња и сузбијању прекограничног криминала: савремени изазови тероризма и мигрантске кризе, Бијељина, 2018.
- Бошковић, М.; Организовани криминалитет и корупција, Бања Лука, 2004.
- Димитријевић, В.; Појам тероризма, Београд, 1987.
- Коментари кривичних закона у БиХ, Савјету Европе и Европска комисија, Сарајеву 2005, стр.659.
- Кривокапић, В.; Криминално организовање, тероризам и мјере супротстављања, Зборник радова „Организовани криминалитет – стање и мјере заштите”, Полицијска академија, Београд, 2005.
- Мијалковић, С., Бајагић, М.; Организовани криминал и тероризам, Београд, 2012.
- Милошевић, М.; Одбрана од тероризма, Београд, 2005.
- Симоновић, Б.; Криминалистика, Београд, 2004.
- Шикман, М.; Организовани криминалитет, Бања Лука, 2011.
- Шикман, М.; Тероризам, Бања Лука, 2009.
- Шикман, М.; Ђеранић.(2017) Угрожавање Републике Српске са посебним освртом на тероризам, *Политика националне безбједности*, 7(1-2017), 75-96.

## THE RELATION BETWEEN TERRORISM AND ORGANISED CRIME

**Dusko Baskalo\***

**Abstract:** With the development of the human civilisation a number of threats appear that compromise not only the individual and national but also the global safety and security. In the context of security threats that do not distinguish national borders, in the center of the attention of experts and scientific circles terrorism and organised crime have found its place. Nevertheless the difference between the motives and objectives of terrorism and organised crime, nowadays their methods and mechanisms of action are becoming almost identical and the cooperation between members of terrorist organisations and organised crime groups is reaching high levels of precision and sophistication. The line of distinguishment between terrorist organisations and organised crime groups is so thin that it is almost impossible to perceive it. The appearance of a hybrid of terrorism and organised crime was not unexpected, but it persists to exist in various forms and shapes and these two social phenomenons maintain to exist by the virtue of their bilateral sustenance and great coherence.

**Keywords:** terrorism, organised crime, security, compromised safety, power, terror

---

\*Faculty of Security Studies, University of Banjaluka. Email: *dusko.baskalo@student.fbn.unibl.org*

## ЧАСОПИС БЕЗБЈЕДНОСТ, ПОЛИЦИЈА, ГРАЂАНИ

### -УПУТСТВО АУТОРИМА-

Поштовани,

У часопису *Безбједност, полиција, грађани* Министарства унутрашњих послова Републике Српске објављују се изворни и прегледни научни радови, претходна саопштења, научне полемике, стручни чланци, коментари судских одлука, прилози из међународног научног и стручног живота, излагања са научних и стручних скупова, прикази књига и сл. наставника и сарадника Високе школе унутрашњих послова Бања Лука као и осталих научних радника из земље и иностранства.

Часопис излази на српском језику и ћирилици, а наслов рада, титула аутора, институција у којој је запослен, апстракт и кључне ријечи чланака су преведени на енглески језик. Радови који нису достављени на српском, објављују се на изворном језику у складу са правописом тог језика, уз навођење садржаја и апстракта чланка на српском, односно енглеском језику.

Часопис излази два пута годишње.

Радове који не задовољавају основне критеријуме часописа у погледу структуре рада и правила цитирања, редакција неће узети у разматрање. Уколико рукопис одговара стандардима часописа, упућује се на анонимну рецензију. Сваки рад оцјењују најмање два објективна рецензента, одабрана из реда признатих стручњака из уже научне области. По рецензији, рукописи се шаљу ауторима с примједбама и приједлозима за отклањање недостатака. Исправљене рукописе, аутори треба да врате редакцији у року од пет дана од дана пријема захтјева за дораду и исправку рада.

Достављањем рукописа за објављивање у часопису, аутори пристају на постављање својих радова на интернет страници часописа, односно на интернет страници Високе школе унутрашњих послова у Бањој Луци. Аутори преносе на часопис право на објављивање достављених текстова и ниједан њихов дио не може се репродуковати без писмене сагласности уредника часописа. Часопис задржава и сва остала права, изузев уколико није другачије договорено с аутором.

**Аутори приликом писања радова за часопис *Безбједност, полиција, грађани* треба да уважавају сљедећа правила:**

## І ТЕХНИЧКА УРЕЂЕНОСТ РАДА

Рад мора бити сачињен у *Microsoft Wordu*, ћириличким писмом, фонтом *Times New Roman*, величине 12 pt.

Рукописи, по правилу, не треба да буду дужи од једне половине табака, изузетно један табак. Једна половина табака износи 8 страна од 28 редова са 66 знакова у реду, односно 14400 знакова.

Табеле и графички прикази треба да буду урађени у *Microsoft Wordu*. Свака табела и графикон треба да буду означени бројем и да имају одговарајући наслов (**нпр.: Графикон бр. 1.**). Наслов и назив табеле и графикона стављају се изнад табеле и графичког приказа, док се извор наводи испод, уређен по правилима цитирања часописа.

Једначине се пишу у графичком едитору за једначине, искључиво у *Microsoft Equation* и постављају се на почетак реда. На десном рубу реда, у истом реду у којем је написана једначина, у угластој загради треба назначити њен број, почевши од броја 1.

Фотографије (слике) морају бити припремљене за црно-бијелу штампу, тј. ако је изворна слика у бојама које се у црно бијелој штампи не разликују, боје се морају замијенити „растером“ тј. различитим графичким знаковима које је потребно објаснити у легенди. У слике се уноси само најнужнији текст потребан за разумијевање, као што су мјерне варијабле с њиховим димензијама, кратко објашњење на кривуљама и слично. Остало се наводи у легенди испод слике. Максимална величина слике је 13 cm x 17 cm.

Научни и стручни радови морају да садрже: име и презиме аутора, назив и сједиште установе у којој ради, наслов рада, сажетак (апстракт) с основним налазима рада (обима од 100 до 250 ријечи), кључне ријечи (до десет ријечи), излагање суштине рада, закључак (до једне стране) и листу референци, те наслов рада, апстракт и кључне ријечи (*Key words*) на енглеском језику. Саставни дијелови сажетка (апстракта) су: циљ истраживања, коришћени методи, резултати и кратак закључак. У листи референци, наводе се библиографске референце, као што су монографије, чланци и др., и остали извори, као што су закони, коришћене интернет адресе, збирке судских одлука и сл. Референце се исписују азбучним редом у складу са предвиђеним стандардима.

У односну на претходно поменуто аутори нужно требају испоштовати сљедеће:

а) Наслов рада: 12 pt., bold, централно равнање (*alignment centered*), велика слова.

б) Име аутора/коаутора: 11 pt., централно равнање (*alignment centered*).

- в) Институције и Е-mail адресе: *11 pt., italic* (пишу се у фусноти).
- г) Апстракт и кључне ријечи: 11pt. потпуно равнање (*Alignment justified*).
- д) Текст рада: 12 pt., потпуно равнање (*alignment justified*), називи цјелина великим словима без редног броја (*Alignment centered*), називи подцјелина малим словима *italic*, централно равнање.
- е) Литература: 11 pt., без редног броја испред; референтни извори се наводе према абecedном реду.
- ф) Наслови слика: *11 pt., italic*, центрирано испод слике.
- г) Наслови табела: *11 pt., italic*, центрирано изнад табеле.
- х) Референце: 10 pt., наводити их у фусноти.

## II ПРАВИЛА ЦИТИРАЊА

У часопису *Безбједност, полиција, грађани* користи се стил цитирања - **АПА стандард** (Publication Manual of the American Psychological Association) у складу са **чланом 56 Правилника о публикавању научних публикација („Службени гласник Републике Српске“, бр. 77/10)**. Цитирање аутора се врши у тексту, без подножних напомена). С тим у вези аутори су дужни уважавати сљедећа правила цитирања:

### ЦИТИРАЊЕ У ТЕКСТУ (књиге, чланци, дисертације):

Књиге, чланци и дисертације се наводе на сљедећи начин: Када је у питању један аутор чији се дио књиге, чланка или дисертације цитира у загради се наводи презиме аутора, година издања књиге и број странице (**нпр. Кунић, 2006: 148**), а уколико је у питању парафразирање или резимирање дијела текста аутора није неопходно наводити број странице (**нпр. Кунић, 2006**). Уколико је у питању страни аутор, презиме се наводи у изворном облику на страном језику (**нпр. Roxin, 1963:148**).

Уколико је нпр. књига писана у коауторству наводе се оба аутора (**нпр. Прерадовић и Симеуновић, 2007: 145**), а уколико је ријеч о три или више аутора наводи се презиме првог аутора и латинска скраћеница *et al.* (**нпр. Бабић *et al.*, 2006: 1054**).

Уколико се цитира више радова истог аутора, било књига или чланака, а уколико аутор има више објављених радова исте године који се цитирају, уз годину се додају латинична слова а, в, с, д, итд., послје чега слиједи само број стране (**Лазаревић, 2000а: 67**).

Уколико се цитира више различитих аутора онда се у загради наводе аутори оригиналних радова по реду објављивања и раздвајају се тачком-зарезом (**нпр. Бошковић, 2010, 25; Шкулић, 2011: 68**).

Секундарно цитирање се врши на сљедећи начин: **(нпр. Вуковић, 2004, цитирано код Крстић, 2004:110).**

а) Књиге, чланци и дисертације

**Књиге се наводе на сљедећи начин:** прво презиме (послије чега слиједи зарез) и прво име аутора, година издања у загради, назив уџбеника италиком (*italic*), назив издавача и мјесто издања (курентом). Између наведених дијелова референце ставља се тачка. Навођење назива издавача није обавезно, али је пожељно. Након овога пише се страница са које је цитирање преузето **(нпр. Кунјић, П. (2006). *Управно право. Бања Лука: Висока школа унутрашњих послова*).**

Уколико се у књизи помиње више мјеста гдје је издата, наводе се прва два раздвојена цртом **(нпр. Tierney, J. (2006). *Criminology*. Harlow – London: Pearson).**

Чланци се наводе на сљедећи начин: презиме и прво слово имена аутора, затим у загради година издања. Након тога пише се назив чланка у часопису (курентом), па назив часописа (*italic*), и на крају број часописа са страницом која се цитира. Назив часописа и број одвајају се зарезима. **(нпр. Шкулић, М. (2010). *Начело законитости у кривичном праву. Анали Правног факултета у Београду, 1/2010, 57 – 69.***

Када се наводи чланак у зборнику радова на српском или другом језику овог говорног подручја, последије назива зборника који је писан курзивом, последије имена уредника у загради се наводи назнака „ур.“ или „ed.“, односно одговарајућа скраћеница у другом језику (нпр., у њемачком „Hrsg.“). Затим се наводи назив рада италиком, па издавач, и на крају странице на којима се налази рад **(нпр. Buchanan, A. (1994). *Liberalism and Group Rights*. In J. L. Coleman, A. Buchanan (eds). *Essays in Honour of Joel Feinberg*. Cambridge University Press, 1–15).**

Уколико постоји више аутора књиге или чланка (до три), раздвајају се тачком-зарезом **(нпр. Бавцон, Љ.; Шелих, А.; Корошец, Д.).**

Уколико се наводи књига или чланак са више од три аутора, наводи се прво презиме па прво слово имена и само првог од њих, уз додавање скраћенице ријечи *et alia* (*et al.*) курзивом **(нпр. Бошковић, М. *et al.*).**

Необјављене докторске дисертације се наводе на сљедећи начин: **Павловић, З. (2005). *Циљне орјентације у учењу. Необјављена докторска дисертација, Универзитет у Бањој Луци, Филозофски факултет.***

б) Правни прописи и електронски извори

**Правни прописи се наводе на сљедећи начин:** пуним називом у куренту – обично, потом се курзивом наводи гласило у коме је пропис објављен, а последије запете број и година објављивања, поново у куренту



– обично. Уколико ће се поменути закон цитирати и касније, приликом првог помињања последице црте наводи се скраћеница под којом ће се пропис даље појављивати (**нпр. Закон о полицијским службеницима – ЗПС, Службени гласник РС, бр. 43/10 или Закон о општем управном поступку – ЗУП, Службени гласник РС, бр. 13/02**).

Уколико је правни пропис измјењиван и допуњаван, наводе се сукцесивно бројеви и године објављивања измјена и допуна (**нпр. Закон о дјечијој заштити, Службени гласник РС, бр. 4/02, 17/08 и 1/09**).

Навођење судских одлука треба да садржи што потпуније податке (врста и број одлуке, датум када је донесена, публикација у којој је евентуално објављена).

Цитирање текстова с интернета треба да садржи назив цитираног текста, датум приступа страници и адресу интернет странице (**нпр. European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia. Преузето 24.05.2013. са сајта [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDLAD\(2007\)-004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDLAD(2007)-004-e.asp)**).

#### **Поред наведеног, аутори треба да уважавају и сљедеће напомене:**

Члан, став и тачка прописа означава се скраћеницама чл., ст. и тач., а иза посљедњег броја не ставља се тачка (**нпр. ЗКП, чл. 5, ст. 2, тач. 3 или КЗ, чл. 5, 6, 9 и 10 или ЗПС, чл. 4–12, итд.**).

Инострана имена транскрибују се на ћирилицу на српском језику како се изговарају, а приликом првог помињања у тексту њихово презиме наводи се у загради у изворном облику на страном језику курзивом, нпр.: Годме (*Gaudemet*) или Шенке (*Schönke*).

Латинске и друге стране ријечи, интернет адресе и сл. пишу се курзивом.

Сви цитирани извори у тексту рада треба да се налазе у попису литературе.

Извори који нису кориштени у раду не треба да се налазе у попису литературе.

Када од истог аутора наводимо више радова, критеријум поретка је година издања (прво иду раније издати радови па новији).

Ако се уз име аутора налази и коаутор, радови у коауторству се наводе иза ауторских.

Ако рад нема аутора, наслов дјела или институција којој се приписује ауторство заузимају мјесто аутора, односно прво мјесто.