



УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ЕВРОПСКИ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И  
НАДЛЕЖНОСТИ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У  
СУЗБИЈАЊУ ТЕРОРИЗМА**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ментор:

**Проф. емеритус др Мило Бошковић**

Кандидат:

**мр Бориша Лечић**

Нови Сад, 2014. године

**УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ**  
**НАЗИВ ФАКУЛТЕТА ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

**КЉУЧНА ДОКУМЕНТАЦИЈСКА  
ИНФОРМАЦИЈА**

Редни број: РБР	
Идентификациони број: ИБР	
Тип документације: ТД	Монографска документација
Тип записа: ТЗ	Текстуални штампани материјал
Врста рада (дипл., маг., докт.): ВР	Докторска дисертација
Име и презиме аутора: АУ	Мр Бориша Лечић
Ментор (титула, име, презиме, звање): МН	Проф. емеритус др Мило Бошковић
Наслов рада: НР	Европски модели организације и надлежности служби безбедности у сузбијању тероризма
Језик публикације: ЈП	Српски
Језик извода: ЈИ	срп. / енг.
Земља публикавања: ЗП	Република Србија
Уже географско подручје: УГП	Аутономна Покрајина Војводина
Година: ГО	2014. година
Издавач: ИЗ	ауторски репринт
Место и адреса: МА	Нови Сад, Трг Доситеја Обрадовића 1
Физички опис рада: ФО	Садржај, Увод, 10 поглавља, 413 страна, 557 фуснота, списак литературе
Научна област: НО	Право

Научна дисциплина: НД	Кривично право
Предметна одредница, кључне речи: ПО	Тероризам, Безбедност, Модели, Службе безбедности, Организација, Надлежност
УДК	
Чува се: ЧУ	Библиотека Правног факултета у Новом Саду, Трг Доситеја Обрадовића 1
Важна напомена: ВН	
Извод: ИЗ	Предмет истраживања докторске дисертације је анализа модела служби безбедности појединих европских земаља у циљу предлагања одговарајућег модела у Републици Србији.
Датум прихватања теме од стране НН већа: ДП	15.06.2009. ННВ Правног факултета 02.07.2009. Сенат Универзитета
Датум одбране: ДО	
Чланови комисије: (име и презиме / титула / звање / назив организације / статус) КО	председник: проф. др Зоран Стојановић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду  члан: проф. емеритус др Мило Бошковић, ментор  члан: проф. др Љубомир Стајић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду  члан: проф. др Татјана Бугарски, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду

University of Novi Sad  
Faculty of Law  
Key word documentation

Accession number: ANO	
Identification number: INO	
Document type: DT	Monograph documentation
Type of record: TR	Textual printed material
Contents code: CC	Doctoral dissertation
Author: AU	Boriša Lečić, LL.M
Mentor: MN	Professor Dr Emeritus Milo Bošković
Title: TI	European models of organization and jurisdiction of security services in fighting terrorism
Language of text: LT	Serbian
Language of abstract: LA	eng. / srp.
Country of publication: CP	Republic of Serbia
Locality of publication: LP	Autonomous Province of Vojvodina
Publication year: PY	2014.
Publisher: PU	Author's reprint
Publication place: PP	Novi Sad, Dositej Obradović Square 1
Physical description: PD	Contents, Introduction, 10 chapters, 413 pages, 557 footnotes, enrollment of literature
Scientific field SF	Law (Sciences)
Scientific discipline SD	Criminal Law
Subject, Key words SKW	Terrorism, Security, Models, Security services, Organization, Legal capacities

UC	
Holding data: HD	The Faculty of Law Library, Novi Sad, Dositej Obradović Square 1
Note: N	
Abstract: AB	The scope of research which is presented in the doctoral dissertation is the analysis of models of the security services in particular European countries (including organization and jurisdiction of security services), with the aim to suggest an appropriate model of the security service in the Republic of Serbia
Accepted on Scientific Board on: AS	15.06.2009. Faculty of Law 02.07.2009. Senate of the University of Novi Sad
Defended: DE	
Thesis Defend Board: DB	<p>president: Professor Dr Zoran Stojanović, full professor of the Faculty of Law at the University of Belgrade</p> <p>member: Professor Emeritus Dr Milo Bošković, mentor</p> <p>member: Professor Dr Ljubomir Stajić, full professor of the Faculty of Law at the University of Novi Sad</p> <p>member: Professor Dr Tatjana Bugarski, associate professor of the Faculty of Law at the University of Novi Sad</p>

## РЕЗИМЕ

Једна од основних, најзначајнијих претпоставки за укупан друштвени развој и опстанак људског друштва је безбедност. У почетку, безбедност се суштински односила на државу и на међународни политички систем а мање на појединца. Међутим, каснијим развојем процеса глобализације и интернационализације, настала је потреба стварања нових безбедносних политика држава па су се у политичкој и правној теорији и пракси појавиле и нове концепције безбедности као што је концепција безбедности појединца (*human securiti concept*), која у први план примарно истиче безбедност појединца а не само државе.

Данашњи безбедносни ризици и претње по међународни мир и безбедност су вишеструки, а посебно место и значај међу њима, - поред пролиферације оружја за масовно уништење, организованог криминала, регионалних сукоба, дисфункционалних држава, кршења основних права и слобода - припада тероризму. Тероризам као вишедимензионални феномен, показује тенденцију сталног пораста, стално се генерише и усавршава на све већем технолошком нивоу због чега постаје масовнији, перфиднији и ефикаснији.

Према статистичким подацима, број терористичких напада је у константном порасту. У извештају Стејт департмента за 2012. и 2013. годину наводи се да је број ових напада порастао за 43%, а у периоду од 2002. до 2012. године само тридесетједна држава у свету није била мета терористичких напада.

Идеја за рад под називом „Европски модели организације и надлежности служби безбедности у сузбијању тероризма“, проистекла је управо из наведених разлога као и из чињенице да је проблем тероризма у времену које долази један од кључних изазова међународне заједнице а посебно у контексту значаја и улоге, националних обавештајно безбедносних система њихове организације и надлежности. Сматрајући да у Републици Србији није дат пуни научни допринос развоју нашег система безбедности, посебно оног дела који се односи на борбу против тероризма, ова тема је покушај да се кроз два аспекта – правног и институционалног – покуша дати одговор овом научном изазову.

Структурално, рад се поред увода састоји од десет тематских целина које појмовно, садржински и истраживачки обрађују основне појмове и институте из ове области – тероризма, безбедности и обавештјно безбедносних система. У одговору на постављена питања и хипотезе коришћени су методи анализе садржаја, историјско компаративни метод, статистички метод, метод посматрања, анализе и синтезе и индуктивно дедуктивни метод. Поред доступне научне и стручне литературе делом су коришћена и лична искуства стечена током радног ангажовања у служби безбедности и едукативних боравка у безбедносним институцијама појединих страних држава.

Кроз „Методолошки оквир истраживања“ постављени су проблем, предмет, циљеви, хипотетички оквир и методе, и друштвена оправданост истраживања. Проблем истраживања је сагледан кроз више основних питања о правним, организационим, функционалним и техничким основама усвајања нове реформске, организационе шеме служби безбедности појединих европских земаља, а предмет истраживања је одређен кроз анализу модела организације, надлежности и правне регулативе предметних служби безбедности. Циљ је дефинисан кроз научну дескрипцију и класификацију истраживачког проблема како би се сагледале карактеристике и ефекти функционисања одређеног модела.

С тим у вези, постављена је једна општа и две посебне хипотезе. Општа хипотеза полази од повезаности тероризма са одређеним друштвеним, политичким, економским, верским и идеолошким појавама како би се на противзаконит начин покушали остварити политички циљеви, због чега се у датом тренутку у пракси активирају механизми безбедносно полицијског апарата једне државе. У првој посебној хипотези полази се од констатације да су терористичке организације промениле своју организациону структуру, методе и начин деловања, што је имплицитно изазвало промене и у правној регулатививи, унутрашњој организацији, и надлежности служби безбедности, као и у методама и средствима њеног деловања чиме се бави друга посебна хипотеза.

У трећој, четвртој и петој глави дат је приказ теорије организационих система са посебним освртом на системе безбедности као и на безбедност у

концепту односа савремених држава. Посебна пажња посвећена је садржинском дефинисању појма безбедности, облицима угрожавања безбедности, субјектима, својствима, карактеристикама и компонентама система безбедности, а наведене су међународно правне основе организације и функционисања система безбедности.

Шеста глава рада обрађује „Појам и карактеристике савременог тероризма“, проблеме у његовом дефинисању у националним и међународним оквирима, мотиве и узроке тероризма, организациону структуру терористичких група, модалитете борбе против тероризма и улогу Европске уније на овом плану. Кроз графички приказ наведене су сличности и разлике тероризма и других облика политичког насиља - терора и гериле.

У делу рада под називом „Кривично правни аспекти дефинисања тероризма“, прво је објашњена законодавно правна еволуција кривичног дела тероризма у кривичном законодавству бивше Југославије и Р Србије, а потом је дат упоредно правни приказ кривичног дела тероризма у кривичним законодавствима Немачке, Италије, Француске, Шпаније и Руске Федерације. Констатовано је да је у последњих десетак година дошло до значајних промена у националним кривичним законодавствима појединих земаља на плану јачања улоге материјалног кривичног права и увођења нових инкриминација које прате нове облике савременог тероризма. Овај тренд је и обележје кривичног законодавства Р Србије.

Следећи део рада појмовно обрађује безбедносно обавештајни систем и борбу против тероризма где је дата дефиниција, карактеристике, организације, врсте обавештајних служби, методе, мере и радње обавештајног рада. Указано је на значај позитивних законских прописа и демократских стандарда у раду служби безбедности.

Централни део рада односи се на „Моделе организације и надлежности служби безбедности“, где су објашњени организационо функционални модели служби безбедности у Немачкој, Италији, Француској, Шпанији, Великој Британији, Руској Федерације, Шведској, Хрватској, Црној Гори и Босни и Херцеговини – с крајњим циљем да се компаративном анализом изабере најоптималнији модел обавештајно безбедносног система у Р Србији, који би



одговарао свим савременим безбедносним ризицима и био компатибилан степену друштвене опасности наше земље од тероризма. У овом делу, изнето је више констатација о значају и потреби системских реформских процеса посебно у оном делу безбедносно полицијског, политичког и институционалног апарата водећих европских држава, а у контексту сузбијања тероризма. Посебно је указано на иновације у националним кривичним и антитерористичким законодавствима која су била динамично развојна што је опет с друге стране имало импликације и реформски утицај на унутрашње организационо функционално устројство националних безбедносно обавештајних служби.

И на крају, предмет разматрања десетог поглавља је међународна сарадња надлежних органа у откривању и спречавању тероризма где је указано на значај међународне и регионалне антитерористичке сарадње а посебно институционалне улоге у УН, ЕУ, ОЕБС-а, НАТО-а и др., као и на значај међународне кривично правне помоћи и размене стратешки важних, оперативних информација.

У закључним разматрањима дато је виђење предметне истраживачке проблематике са посебним акцентом на непостојање позитивно правне законске регулативе која дефинише материју системског сузбијања тероризма. Кроз иницијативно критички осврт указано је на потребу доношења потпуно нових или евентуално, ад хок иновирања постојећих законских прописа а предложена су и друга организационо функционална и институционална решења.

## ABSTRACT

Security is one of the basic and most vital prerequisites for the general development and continuity of any human society. Originally, security was focused not so much on an individual but rather on the state and international political system. However, in the course of globalization and internationalization, a need has arisen to create new state security policies. As a result, in the political and legal theory and practice new security concepts have appeared, such as the human security concept, which emphasizes the security of an individual and not only of a state as was formerly the case.

Nowadays, there are multiple security risks and dangers threatening international peace and security: proliferation of mass destruction weaponry, organized crime, regional conflicts, dysfunctional states, basic human rights and freedom violation, but above all – terrorism. Terrorism is a complex phenomenon with a tendency to grow and expand. Its technological advancement enables it to be even more widespread, insidious and efficient.

Statistics show that the number of terrorist attacks has been on the increase. A report issued by the State Department for the year 2012 and 2013 claims that the number of terrorist attacks rose by 43% , and in the period between 2002 and 2012 only thirty- one states in the world were not a target of terrorist attacks.

„The European organization models and competences of security services in the combat against terrorism“ is the result of the aforementioned reasons as well as of the fact that the problem of terrorism in the years to come will be one of the key challenges for the international community, especially in the context of the importance and the role of national intelligence and security systems, their organization and competences. The lack of thorough scientific contribution to the development of the security system of the Republic of Serbia has been recognised, especially in the area of combat against terrorism. This thesis is an attempt to respond to this challenge through both legal and institutional aspects of this topic.

Besides the Abstract, the thesis comprises ten thematic units dealing with basic concepts and institutions in the area of terrorism, security and intelligence systems in conceptual, material and research manner. The methods applied in the research are:

content analysis, comparative historical method, statistical method, observation, analysis and synthesis method and inductive and deductive method. In addition to the available scientific and professional literature, personal experience acquired while working for the security services and the experience acquired while training in the security institutions of some foreign states have been used. „The methodological framework of the research“ states the problem, the subject, the aims, the hypothetical framework, the methods and the social validity of the research. The problem in the research is approached through multiple questions about legal, organisational, functional and technical grounds for adopting a new, reformed organisation scheme of the security services of some European states. The research subject is defined by analysing models of organisation, competences and legal regulations of the security services in question. The aim is defined through scientific description and classification of the problem of the research in order to understand the features and effects of a certain model.

The thesis sets forth one general and two specific hypotheses. The general hypothesis derives from the connection between terrorism and certain social, political, economic, religious and ideological phenomena which work together in order to illegally realise certain political aims. This triggers mechanisms of security services and police structures of a state. The first specific hypothesis starts from the assumption that terrorist organisations have altered their organisational structure, methods and modes of action which has brought about changes in legal regulations, internal organisation and competences of the security services, as well as in the methods and means of their action. This is the focus of the second specific hypothesis.

The third, the fourth and the fifth section give a review of the theory of the organisation systems with special reference to security systems and to security in the relationships among contemporary states. Special attention was given to the definition of the concept of security, forms of security breach, subjects, features, properties and elements of the security system. Furthermore, the international legal basis for organising and functioning of the security system is presented, too. The sixth section deals with „The concept and features of contemporary terrorism“. It studies the problems of its definition within national and international framework,

motives and causes of terrorism, organisational structure of terrorist groups, forms of combat against it and the role the European union plays in this struggle. The diagram shows similarities and differences between terrorism and other forms of political violence – terror and guerrilla.

The section named „Criminal and legal aspects of defining terrorism“ first explains the legislative evolution of the criminal act of terrorism in the penal code of the former Yugoslavia and the Republic of Serbia, and then gives the comparative review of the criminal act of terrorism in the criminal legislation of Germany, Italy, France, Spain and the Russian Federation.

The conclusion is that significant changes have taken place over the last ten years in the national criminal legislations of certain countries with a tendency to put more emphasis on the role of substantive law and to introduce new incriminations that result from the new forms of contemporary terrorism. This trend is visible in the criminal legislation of the Republic of Serbia, too.

The following section of the thesis features the conceptual approach to the intelligence system and the combat against terrorism and gives the definition, properties, organisations, types of intelligence services, methods, modes and activities of the intelligence operation. The section emphasizes the importance of positive legal regulations as well as the democratic standards in the work of the security services. The central section of the thesis refers to „The organisation models and competences of the security services“. It explains, compares and analyses the organisational and functional properties of the security service models in Germany, Italy, France, Spain, Great Britain, the Russian Federation, Sweden, Croatia, Montenegro and Bosnia and Herzegovina with the aim to choose the optimal model of the intelligence and security system for the Republic of Serbia, the model which would respond to all the contemporary security risks and would correspond to the level of danger that terrorism might pose to our country. This section ascertains the importance and the need for systemic reforms especially in the part of police sector, political and institutional sectors that focus on suppression of terrorism. Special emphasis is put on innovations in national criminal and anti - terrorist legislations which have undergone dynamic development over time. This has had implications

and reforming influence on the internal organisational and functional structure of the national security and intelligence services.

Finally, the subject of the tenth section is international cooperation among the services in charge of discovering and preventing acts of terrorism. It points to the importance of the institutional role played by organisations such as UN, EU, OEBS, NATO, etc. and the importance of international criminal and legal help and exchange of strategically vital, operational information. The final remarks state the fact that there is a complete absence of positive legal regulations which would define the concept of systematic suppression of terrorism. The critical review of the thesis underscores the need for completely new laws or possibly ad hoc alterations of the existing legal regulations. In addition, other organisationally functional and institutional solutions are suggested.

# Садржај

<b>1. УВОД .....</b>	<b>1</b>
<b>2. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА.....</b>	<b>7</b>
2.1 Проблем истраживања .....	10
2.2 Предмет истраживања .....	12
2.3 Циљеви истраживања .....	15
2.4 Хипотетички оквир истраживања .....	16
2.5 Методе истраживања .....	18
2.6 Научна и друштвена оправданост истраживања .....	18
2.7 Извори података.....	19
<b>3. ТЕОРИЈА ОРГАНИЗАЦИОНИХ СИСТЕМА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СИСТЕМЕ БЕЗБЕДНОСТИ .....</b>	<b>21</b>
3.1 Појам и елементи организационих система .....	22
3.2 Карактеристике организационих система .....	26
3.3 Границе (оквири) система безбедности.....	29
3.4 Теорија система безбедности.....	31
<b>4. БЕЗБЕДНОСТ У КОНЦЕПТУ И ОДНОСИМА САВРЕМЕНИХ ДРЖАВА .....</b>	<b>34</b>
4.1 Савремено схватање појма безбедности.....	34
4.2 Појам и облици угрожавања .....	43
4.3 Општа (теоријска) концепција безбедности .....	47
4.4 Политички концепт безбедности .....	48
4.5 Уставно-правни концепт безбедности.....	49
4.6 Појам националне безбедности .....	50
4.7 Национална безбедност савремених држава.....	52
4.8 Стратегија националне безбедности као елемент сузбијања тероризма	
53	
<b>5. САВРЕМЕНИ СИСТЕМИ БЕЗБЕДНОСТИ .....</b>	<b>57</b>
5.1 Појмовно одређење система безбедности .....	57
5.2 Међународно-правне основе организације и деловања система безбедности .....	60
5.3 Субјекти и својства система безбедности .....	63
5.4 Карактеристике система безбедности.....	64
5.5 Компоненте система безбедности .....	65
5.6 Структура система безбедности .....	66
5.7 Послови безбедности.....	70

5.8	Надзор над радом служби безбедности .....	70
<b>6.</b>	<b>ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ САВРЕМЕНОГ ТЕРОРИЗМА.....</b>	<b>72</b>
6.1	Историјски развој тероризма .....	72
6.2	Тероризам као савремена друштвена појава .....	77
6.3	Актуелни проблеми дефинисања тероризма .....	79
6.4	Дефинисање тероризма у међународним и националним изворима .....	85
6.4.1	Уводна разматрања .....	85
6.4.2	Дефиниције тероризма у међународним политичким документима .....	92
6.5	Тероризам и други облици политичког насиља .....	96
6.5.1	Тероризам и терор .....	96
6.5.2	Тероризам и герила .....	98
6.6	Мотиви и узроци тероризма .....	102
6.7	Основне карактеристике тероризма .....	108
6.8	Облици и врсте (класификације) тероризма .....	111
6.9	Методe носилаца терористичких активности .....	116
6.10	Организациона структура терористичких група .....	118
6.11	Модалитети борбе против тероризма .....	121
6.12	Стратегија борбе против тероризма .....	130
6.13	Стратешке мере за борбу против тероризма Европске уније .....	132
<b>7.</b>	<b>КРИВИЧНОПРАВНИ АСПЕКТИ ДЕФИНИСАЊА ТЕРОРИЗМА .....</b>	<b>137</b>
7.1	Уводна разматрања .....	137
7.2	Кривично дело тероризма у кривичном законодавству бивше Југославије и Републике Србије .....	142
7.3	Кривично дело тероризма – упоредноправни приказ .....	149
7.3.1	Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Немачке .....	149
7.3.2	Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Италије .....	150
7.3.3	Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Француске .....	152
7.3.4	Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Шпаније .....	153
7.3.5	Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Русије .....	155
7.3.6	Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Велике Британије .....	157
7.3.7	Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Шведске .....	159

<b>8. БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИ СИСТЕМ И БОРБА ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА.....</b>	<b>161</b>
8.1 Безбедносно-обавештајни систем .....	161
8.1.1 Обавештајне службе – појам и карактеристике .....	162
8.1.2 Организација обавештајних служби.....	163
8.1.3 Врсте обавештајних служби .....	166
8.1.4 Обавештајна делатност .....	169
8.1.5 Оперативни рад .....	170
8.1.6 Методе обавештајног рада .....	172
8.1.7 Мере и радње служби безбедности .....	175
8.2 Борба против тероризма.....	176
8.2.1 Обавештајне службе у борби против тероризма.....	180
8.2.2 Извори обавештајних информација.....	184
8.3 Законски прописи и демократски стандарди којима се регулише рад обавештајних служби .....	187
8.3.1 Надлежност и овлашћења обавештајних и безбедносних служби .....	189
8.3.2 Одобравање употребе посебних овлашћења .....	190
8.3.3 Употреба обавештајних података у судским поступцима .....	191
8.3.4 Професионални етички кодекс за безбедносне и обавештајне службе.....	192
<b>9. МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И НАДЛЕЖНОСТИ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ .....</b>	<b>194</b>
9.1 Уводна разматрања.....	194
9.2 Савезна Република Немачка .....	201
9.2.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Немачкој.....	203
9.2.2 Службе безбедности.....	211
9.2.2.1 Савезна обавештајна служба.....	211
9.2.2.2 Војна контраобавештајна служба .....	212
9.2.2.3 Савезна канцеларија за заштиту Устава .....	213
9.2.2.4 Савезни криминалистички уред .....	215
9.2.2.5 Заједнички Центар за борбу против тероризма .....	216
9.2.2.6 Заједнички Интернет центар .....	218
9.3 Република Италија .....	221
9.3.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Италији .....	222
9.3.2 Службе безбедности.....	225
9.4 Република Француска.....	227
9.4.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Француској.....	229



9.4.2	Службе безбедности.....	234
9.5	Краљевина Шпанија .....	238
9.5.1	Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Шпанији .....	240
9.5.2	Службе безбедности.....	242
9.6	Краљевина Велика Британија.....	247
9.6.1	Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Великој Британији.....	250
9.6.2	Службе безбедности.....	254
9.7	Руска Федерација .....	264
9.7.1	Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Руској Федерацији.....	266
9.7.2	Службе безбедности.....	268
9.8	Краљевина Шведска .....	274
9.8.1	Национална служба безбедности Шведске.....	275
9.8.2	Национална криминалистичка полиција .....	281
9.9	Република Црна Гора .....	283
9.9.1	Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Црној Гори .....	284
9.9.2	Службе безбедности.....	287
9.10	Република Хрватска.....	290
9.10.1	Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Хрватској.....	291
9.10.1.1	Национална стратегија за превенцију и сузбијање тероризма Републике Хрватске .....	291
9.10.2	Службе безбедности .....	294
9.11	Босна и Херцеговина .....	297
9.11.1	Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Босни и Херцеговини.....	299
9.11.2	Службе безбедности .....	301
9.12	Република Србија.....	310
9.12.1	Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Републици Србији .....	311
9.12.2	Службе безбедности .....	314
9.13	Предлог стварања обавештајне службе ЕУ.....	321

## **10. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА НАДЛЕЖНИХ ОРГАНА У ОТКРИВАЊУ И СПРЕЧАВАЊУ ТЕРОРИЗМА .....**

10.1	Деловање Уједињених нација и ОЕБС-а.....	328
10.2	ЕУ као важан фактор међународне сарадње у борби против тероризма.....	330
10.3	Регионална сарадња у борби против тероризма.....	338

10.4 „Група осам“ као неформални механизам регулисања међународних односа .....	341
10.5 Антитерористичка делатност НАТО-а .....	342
10.6 Значај размене информација на међународном нивоу у борби против тероризма.....	343
<b>11. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА .....</b>	<b>350</b>
<b>12. ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>378</b>

## 1. УВОД

Почев од настанка човека и људске заједнице па до данас, све друштвене групе и друге творевине, као што су народи, државе, друштва, класе и сл., иако у различитим појавним облицима, начинима остваривања и степену успешности, заправо имају универзалан, суштински непромењив и јединствен циљ – постизање максимума безбедности своје егзистенције, развоја, индивидуалног и општег прогреса. Стога је безбедност у најширем значењу тог термина врхунски интерес и вредност која се свим законским средствима и механизмима који држави стоје на располагању мора штитити и унапређивати. Обиље примера из различитих историјских епоха, а нарочито савремени геополитички тренутак, указују да је безбедност постала основна и прва брига релевантних државних субјеката и владајућих гарнитура којом се оправдава њихова организација и деловање на унутрашњем и међународном плану. Примера ради, свака примена силе, нарочито од стране великих и моћних држава и војних савеза, данас се правда и образлаже разлозима безбедносне природе, пре свега заштитом сопствене безбедности, борбом против тероризма, заустављањем репресивних намера других држава и друштвених група, спровођењем норми међународног права и др.

У извршавању својих основних задатака, свака држава настоји да правно уреди друштвене односе, па тако и област безбедности као везивног ткива различитих облика социјалних релација. Правно уређивање ове области је од виталног интереса за све државе јер на тај начин обезбеђују ограничавање и сузбијање оних друштвено штетних делатности којима се често угрожавају сами темељи њиховог постојања, интегритета и суверенитета.<sup>1</sup> Зато је „држава данас више него икада, доминантан извор моралних и легалних вредности за појединца а њена моћ међу другим државама и очување њене суверености

---

<sup>1</sup> Стајић Љ., *Основи безбедности*, Драганић, Београд, 2008., стр. 289–290.

најзначајнији су задаци појединца и спољне политике“.<sup>2</sup> Значи, тежиште је на концепту националних интереса и моћи националних држава. Ради заштите тих вредности све државе организују систем безбедности, а у оквиру њега различите службе безбедности. Дакле, само функционисање система безбедности и служби у чијој надлежности је обављање тих послова засновани су и ограничени правом. Поред тога, нераскидиво су повезани са највишим државним и друштвеним интересима, све у циљу очувања макар минимума безбедности која се тим системом успоставља. Из овога недвосмислено проистиче да је правно регулисање друштвених односа везаних за безбедност државе основна претпоставка за успешно организовање и функционисање система и служби безбедности у смислу да се право у том случају јавља као основна претпоставка ефикасности система безбедности, али и као граница његовог деловања. С тим у вези, правно уређивање безбедности уопште, а посебно организације и надлежности служби безбедности, услови су да носиоци послова и активности безбедности остварују своју правом дефинисану улогу у целини.

Међутим, познато је да се многи појединци и групе не понашају у складу са устаљеним и конвенционалним обичајима и нормама друштава у којима живе. Штавише, деловање различитих друштвених група, организација и појединаца, условљено различитим факторима и намерама, најчешће политичке и економске природе, често је у супротности са правом, интересима и циљевима безбедности државе. Наиме, историју људског друштва, између осталог, карактерише и систематска примена насиља. Повећање насиља и насилничког понашања у многим земљама савременог света постало је један од основних друштвених проблема. У том контексту тероризам се, поред ратова, сматра најзначајнијим обликом насиља како унутар државе тако и у оквиру међународне заједнице. Готово да нема дана без вести о некој терористичкој акцији, при чему су оне због великог броја жртава, аморалности, бруталности и, условно речено, спектакуларности, по правилу главна тема која заокупља јавност и доминира у средствима јавног информисања. Данашњи тероризам је доживео трансформацију у односу на своје раније манифестације и све више

---

<sup>2</sup> Morgenthau H., *Politics Among Nations*, A. Knopf, New York, 1972, p. 32.

постаје вишедимензионални политичко-безбедносни феномен који са својим новим појавним облицима доживљава друштвену кулминацију. Осим тога, приметне су и промене у самој суштини терористичких намера и стратешких циљева. Раније политичко насиље у смислу идеолошког, етничког и верског тероризма углавном је било спорадично, ограниченог домета и првенствено усмерено на постизање ефекта на унутрашњем плану. Тек у новије време се испољава као транснационални проблем са до те мере израженом тенденцијом раста да се с правом може говорити о својеврсној ескалацији тероризма у светским размерама.<sup>3</sup> Илустрације ради, истраживања показују да је Ал Каида 2003. године имала „око 18 хиљада обучених терориста у 60 земаља широм света“.<sup>4</sup>

Актуелни безбедносни догађаји који се тичу тероризма показују неколико основних и заједничких тенденција. Ту се пре свега мисли на интернационализацију циљева и аката тероризма, при чему је уочљиво да у негативној синергији домета терористичких напада резултат није само проста сума догађаја, већ и нова разарајућа енергија и повећана опасност по основне вредности друштва-жртве. Другачије могућности и раније непознате организационе структуре терористичких организација и *modus operandi* њиховог деловања, те значајно мултиплицирани ефекти страха код становништва, околности су на које се такође у садашњем тренутку, а нарочито у будућности, мора рачунати. Не могу се свакако занемарити ни велике стварне и потенцијалне, директне и индиректне, лако уочљиве и дубинске деструктивне пратеће последице у области безбедности грађана, политичког система и економије како унутар државе тако и читавог међународног окружења. Значајна је и појава да се државне структуре великих и утицајних земаља налазе у улози оних који угрожавају мале и слабе државе, често на начин да део својих огромних материјалних ресурса користе за финансирање тероризма као ефикасне замене за рат. Поврх тога, често се уочава и значајна доза неспремности, неажурности и немогућности великог броја држава, па и читаве

---

<sup>3</sup> Стајић Љ., *Основи безбедности*, стр. 253.

<sup>4</sup> Transnational Terrorism after the Iraqi War. Net effect, Strategic comments, *International Institute of Strategic Studies*, June 2003, Vol. 9, Issue 4, p. 1.

међународне заједнице, да одговори на изазове борбе против тероризма, делом и због неадекватне међународно-правне и организационе регулативе.

Из ових разлога угрожавајући ефекти савременог тероризма суштински, понекад до самих темеља дестабилизују безбедност држава и истовремено изазивају низ различитих, али увек забрињавајућих и далекосежних политичких, економских и других потреса. Поврх тога, закаснили и често пасиван однос према наведеном тренду развоја догађаја много пута је довео до вишеструко негативних последице како у међународној тако и у националној сфери бројних држава света. Све наведено приморало је релевантне структуре и центре доношења најважнијих одлука у домену безбедности у многим земљама да појединачно, следећи своје специфичне интересе на том пољу, али и колективно, узимајући у обзир глобалне аспекте<sup>5</sup> овог веома озбиљног проблема, предузму нужне кораке у правцу супротстављања савременом тероризму. Стога континуирано и интензивно теку значајне активности усмерене ка његовом ефикаснијем спречавању и сузбијању не само на националном већ и на билатералном, регионалном и глобалном нивоу. Резултати тих напора су очигледни, при чему се краткорочно манифестују пре свега у многобројним, конкретним и врло енергичним мерама на плану превенције и репресије тероризма, док се дугорочно огледају у изради и усвајању нових легислативних модела на дипломатском, политичком и нарочито полицијско-обавештајном плану.

За тероризам се, првенствено због његове одлике да обично тежи потпуно аморалном, смишљеном и неочекиваном убијању невиних, често потпуно насумично одабраних људи на најбруталнији начин (у име некога или нечега), сматра да представља највећи безбедносни ризик и претњу у савременом свету. Међутим, тероризам треба посматрати и у склопу неповољне опште безбедносне слике данас коју употпуњују и други глобални ризици који се, за разлику од њега, не испољавају на спектакуларан начин. Уз то, потенцијалне будуће ефекте савременог тероризма треба антиципирати узимајући у обзир

---

<sup>5</sup> *The Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, p. 15.

лако долажење до великих количина савременог и софистицираног класичног наоружања, али и нуклеарног, хемијског и биолошког оружја. У овом контексту посебно треба проучавати могућности да се предупредe акциденти на нуклеарним електранама или фабрикама хемијских производа са свим њиховим разарајућим последицама. Не треба занемарити и димензију социјалног ризика који се огледа у све израженијем јазу између богатих и сиромашних, чиме се терористичким организацијама обезбеђује лака, брза и довољна регрутација и попуна новим снагама спремним чак и на самоубилачке нападе<sup>6</sup>, све у име „виших циљева“ дефинисаних од стране њихових инспиратора. Свему наведеном треба додати и подстицајне и за тероризам олакшавајуће факторе на националном и међународном нивоу као што су транснационални организовани криминал и општа појава системске корупције, нарочито у економски и политички неразвијеним земљама са slabим и нестабилним владама.

Осим што је тероризам као појава прерастао границе појединих држава и добио међународни контекст, уочљиво је да су поједине терористичке организације из различитих региона и земаља почеле све више да остварују међусобну сарадњу, али и да интензивно успостављају везе са транснационалним криминалним организацијама. Овакве везе резултирају како у виду помоћи при финансирању конкретних активности и прикривању извршилаца најтежих кривичних дела тако и кроз заједничку обуку „бораца“, садејство и координацију у планирању и извршавању акција.

Сумирајући све описане околности у један кохерентан закључак, показује се евидентним да тероризам тренутно представља један од најопаснијих елемената угрожавања безбедности читавог савременог света. Када је реч о одговору на ову опасност, можда је најбољи пример чињеница да су САД као најреспектабилнија и тренутно једина суперсила на планети, после разорног и без сумње медијски најексплоатисанијег терористичког напада од 11. септембра 2001. године, отишле толико далеко да су са својим војно-политичким савезницима објавили рат „глобалном тероризму“. Тиме је рођен јединствен

---

<sup>6</sup> Lewis B., Churchill B.E., *Islam: The Religion and the People*, Wharton School Publishing, 2008, pp. 145-150.

случај у свету да је једна држава или коалиција одлучила да ратује против појаве или проблема, што је термилошки одређено синтаagmaма „глобални тероризам“, „рат против међународног тероризма“, „рат против светског тероризма“, „глобални рат против тероризма“ итд. Уз то, важно је напоменути да у овом несвакидашњем и по свему особеном рату до сада није постигнута никаква форма „примирја“ нити постоје наговештаји да ће у скоројјој будућности САД и њени партнери званично објавити да је том рату дошао крај, превасходно јер се не назире чак ни обриси њихове јасне и коначне победе против глобалног тероризма. Зато се стиче утисак да се читава људска цивилизација налази у стању перманентног рата ниског интензитета, који повремено прераста, а константно прети да ескалира, у рат високог интензитета, и то не на једном простору већ на више континента истовремено, укључујући и Европу.

Све наведено чини тему овог рада врло интересантном, значајном и актуелном за обраду, уз претпоставку да ће то свакако остати у дужем периоду. Овај рад представља покушај да се на нивоу научне дескрипције прикаже стање и достигнућа у изградњи европских модела организације и надлежности у сузбијању тероризма са циљем да се на основу њих Република Србија определи за модел који би био оптималан за наше просторе, а тиме лакше, брже и боље укључи у међународну борбу против ове све опасније појаве.

Да Република Србија није изузета од потенцијалних терористичких претњи и евентуалних терористичких напада говори догађај из новембра 2013. године када је полиција Косова и Метохије, уз асистенцију међународних полицијских снага – Еулекса, ухапсила шест лица, Албанаца, држављана Републике Србије, који су осумњичени да су као део Ал Каиде припремали терористичке нападе у Приштини и Гњилану. Извесно време након њиховог хапшења косовска полиција је добила поруку од безбедносним снагама непознате организације „Косовски цихад“ да ће се косовске власти директно „суочити са стравичним нападима уколико ухапшени не буду одмах пуштени на слободу“.



## **2. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА**

Вишезначност и сложеност тероризма као проблема и појаве за научно истраживање проистиче из више узрока који се налазе у сфери политике, идеологије, религије, економије, психологије, војних доктрина и др. Међутим, од феномена тероризма за проучавање и разумевање су још сложенији субјекти који у њему учествују. Циљ овог рада је да се кроз њега сагледају прво нека основна и општа питања савременог тероризма као појаве да би се следствено томе као крајњи и приоритетан циљ поставило истраживање актуелних модела организације и надлежности европских служби безбедности у борби против тероризма и трагање за моделом који би највише одговарао безбедносној ситуацији у нашој земљи.

Приликом постављања методолошког оквира истраживања, нужно је и доследно правити разлику између тероризма и насумичних и случајних кривичних дела која су слична тероризму (нпр. изазивање опште опасности) не само по методу већ и по средствима извршења насилних активности. Реч је пре свега о делима изазивања опште опасности, при чему је број жртава релевантан и у једном и у другом случају, али су различите намере и циљеви који су за поимање и проучавање тероризма уједно и најзначајније одреднице.

Примера ради, о тероризму може бити говора и када је реч о једној и када је реч о хиљадама жртава, али и не мора. Зато је важно избећи упадање у замку изједначавања тероризма са другим врстама насиља које чине људи, што је чест случај у појединим радовима, а још чешћи у медијским извештајима. Дакле, није могуће тероризам изједначити са сваким смртоносним актом нити су увек социопатолошке личности које то раде из задовољства терористи. Није сваки убица истовремено терориста нити сваки терориста нужно мора бити убица. Несумњиво је да терористи чине злодела невероватне бруталности и аморалности која не можемо схватити, а још мање оправдати, али ће се ипак тешко одржати став да су то „екстремни лудаци“ који поступају насумично из

чистог хира. Напротив, стручњаци за тероризам ће потврдити да је терориста најчешће „лице које се служи разумом и логиком док спроводи убијање“<sup>7</sup>.

Још већа грешка се прави у случајевима када велики и моћни, спроводећи насиље над малима и слабима, то правдају борбом за слободу, а терористе називају легалним борцима за ову општецивилизацијску вредност.<sup>8</sup> У тим околностима имамо појаву двоструких стандарда. Овај проблем настаје због тога што тада онај ко је себи дао за право да одреди шта је тероризам и ко је терориста уједно бива и тужилац и судија и порота, чиме се одступа од већине научних принципа и начела и потпуно прелази на поље политике. Друкчије речено, настојаћемо да избегнемо замку поделе тероризма и терориста на „добре“ и „лоше“, при чему су добри они који делују у интересу богатих и моћних.

Без обзира на чињеницу опште осуде тероризма, научне истине ради, емоције морају остати по страни и признати да модерни терористи своје методе, по једној специфичној логици, оправдавају ратним чином или борбом са политичким, верским или националистичким предзнаком. Други елемент за додатно разумевање стварних узрока и мотива за терористичке нападе јесте чињеница да су терористи по правилу доживели или осетили неку неправду, било по сопственом суду било по суду оних који их подржавају. Тај разлог, са њиховог становишта, напад чини оправданим. Одговор државе, обично у виду примене силе, подстиче спиралу насиља чијег се почетка после неког времена, изузев најбољих и најобјективнијих проучавалаца феномена тероризма, готово нико и не сећа. Наиме, ако се не промене околности које су изродиле тероризам данас, те околности ће и убудуће доводити до појаве нових терориста.

У том смислу, постојећи модели правне регулативе на којој почивају организација и надлежности савремених служби безбедности, нарочито европских земаља, у функцији борбе против тероризма имају посебан и одлучујући значај. Основна питања која се у контексту овог рада постављају су:

1. Који су стварни објективни и субјективни узроци данашњег тероризма и ко су стварни његови инспиратори, финансијери и реализатори?

---

<sup>7</sup> Pettiford L., Harding D., *Terorizam - novi svjetski rat*, Mozaik knjiga, Zagreb, 2005, str. 12

<sup>8</sup> Bernidge R. Jr., *Non-state Actors and Terrorism. Applying the Law of State Responsibility and the Due Diligence Principle*, The Hague, 2008, p. 41.

2. Које су одлике, модалитети и методе реализације терористичких аката данас?
3. Који су им јавни а који тајни циљеви?
4. Како се савремене државе, у смислу организације, супротстављају да тој претњи, било да је она изражена кроз јавно или тајно прокламован циљ?
5. Каква су решења (модел) изабрани у организацији, правној регулативи и деловању служби безбедности европских земаља у функцији сузбијања тероризма?
6. Каква је улога служби безбедности у сузбијању тероризма данас?
7. Који се ефекти очекују од усвојених модела?
8. Који би модел био оптималан за нашу земљу и наше услове?

Наведена и друга релевантна питања изискују сложену и интердисциплинарну (правну, безбедносну, криминалистичку и криминолошку) анализу која би довела до избора адекватног модела за подручје Републике Србије, са крајњим циљем ефикасног и благовременог решавања проблема могућег тероризма (домаћег или међународног) на нашим просторима.

У том смислу тражени модел би настао као резултат парцијалне и компаративне анализе главних узрока и последица проблема и модела појединих европских земаља која ће указати на потребне промене досадашњег приступа у супротстављању тероризму. Овакво третирање проблематике оправдано је и због комплексности и динамичности појаве, као и из методолошких разлога. Наиме, очигледно је да су се многе европске земље због нових потреба и савремених безбедносних ризика у својој пракси определиле за редефинисање и нов приступ организацији и надлежностима служби безбедности у функцији сузбијања тероризма у којима превенција постаје најважнији фактор, што указује на потребу научностручног и са методолошког становишта исправног и детаљног проучавања модела европских земаља, а ради избора сопственог оптималног модела.

## 2.1 Проблем истраживања

Без обзира на разнородне циљеве и разлоге настанка, структуру, хијерархију и модалитете деловања, резултате и вредносне оцене, терористичке организације су постојале кроз читаву историју човечанства, постоје данас, а све указује да ће постојати и у будућности. То потврђује и теза Жана Бодријара да је тероризам „као и вируси, свуда“<sup>9</sup>.

С обзиром на то да се ради о тајним организацијама које се по правилу залажу за циљеве екстремно супротстављене циљевима државе и других демократских организација, теоретичари јединствено заступају став да тероризам сваке врсте представља озбиљан безбедносни и друштвени проблем, и то не само у националним него и у међународним размерама.

Претходна разматрања нарочито добијају на значају када се узме у обзир да је у протеклих неколико деценија, из различитих историјских, друштвено-политичких, религијских, економских и других разлога, приметан забрињавајући тренд раста броја, организованости, опремљености и моћи терористичких организација, као и њиховог објективног утицаја на савремена друштвена догађања. С друге стране, као природна реакција на новонастале околности, све су бројнији примери одговора држава на деловање терористичких организација, како у сфери превенције тако и у виду репресије, што је, опет, добар индикатор озбиљности безбедносног проблема. Један од резултата тога је да савремене службе безбедности сасвим сигурно све већи део свог ангажовања посвећују откривању, праћењу и сузбијању штетних активности терористичких организација. Зато у данашњим условима темељ успешног функционисања служби безбедности чини одговарајућа легислатива и на њој заснована стратегија националне безбедности за сузбијање тероризма која подразумева засебне снаге, средства, организацију и функцију служби безбедности, уз посебна овлашћења за супротстављање противзаконитом организованом терористичком деловању. Наведено, наравно, подразумева и сталну промену и смислено прилагођавање безбедносно-криминалистичке праксе новим достигнућима и дометима науке и теорије безбедности.

---

<sup>9</sup> Bodrijar Ž., *Duh terorizma*, Arhipelag, Beograd, 2007, str. 11.

Досадашњи, објективно посматрано, релативно слаби резултати у сузбијању тероризма могу се делимично објаснити следећим премисама и хипотетичким ставовима:

Прва премиса је да су терористичке организације тако добро устројене, конспиративне и ефикасне да постојеће службе безбедности нису могле адекватно и правовремено да реагују.

Друга премиса је да службе безбедности због правних, организационих и других разлога нису биле у могућности да успешно реше нарастајући проблем тероризма.

Трећа је да су најприсутнији од ових проблема превазиђена организација, неодговарајућа регулатива, неадекватна средства и овлашћења, незнање, недовољна стручна оспособљеност, неажурност у праћењу динамичних промена у методологији рада терористичких организација, нерад, инертност и сл.

Четврта је да тероризам већ неко време представља универзални проблем, а постојећа стратегија и организација се још увек претежно налазе у уским националним оквирима.

У том смислу, овај рад је усмерен на проучавање и анализирање како самог тероризма (узрока, последица, метода деловања, организације, циљева) тако и на истраживање модела правне регулативе, организације и деловања служби безбедности европских земаља у функцији спречавања тероризма.

Да би се успешно објасниле горе поменуте премисе и неки хипотетички ставови, неопходно је истражити следеће проблеме: основне циљеве, методе и друге карактеристике савременог тероризма и терористичких организација данас; слабости постојећих модела организације служби безбедности у борби против савременог тероризма, пре свега на тлу Европе; ефекте деловања терористичких организација по државу и међународну заједницу који се могу очекивати у будућности; основне поставке у правном, организационом, техничком и функционалном смислу које би биле основ за усвајање нове организације служби безбедности европских земаља, а у циљу ефикасније борбе против тероризма; основне и заједничке карактеристике модела правне регулативе, организације и деловања служби безбедности европских земаља, а у функцији спречавања тероризма.

На овај начин поставио би се општи оквир оптималног модела који би одговарао друштвеној реалности и безбедносним ризицима у Републици Србији.

Истраживањем ових проблема утврдиће се квантитет и квалитет утицаја тероризма и терористичких организација данас на модел организације служби безбедности у сузбијању тероризма. Такође, очекује се одговор и на питање каква је и колика могућност успешне и ефикасне борбе против новог тероризма у данашњим друштвеним околностима.

## **2.2 Предмет истраживања**

Због сличности у делокругу послова које обављају, различите службе безбедности имају додирних тачака, али и међусобних разлика у организационом и функционалном смислу. Иако су све службе основане са јасном намером да остваре заштиту виталних интереса и вредности дате државе, историјске, друштвене, безбедносне и правне околности условиле су различите модалитете њихове правне, организационе и функционалне регулативе који су даље, такође, зависили и од безбедносних потреба, изазова, мотива и стратешких циљева сваке земље. При томе, у широком спектру усмерења и облика деловања служби безбедности посебну пажњу заслужује пројекција односа организација (службе безбедности) и циљева - ефеката (сузбијања тероризма). У консултованој литератури нађени су прикази историјског описа стања дефинисаног односа, док се о актуелном моменту говори врло мало или само површно, без уласка у дубље анализе са теоријско-методолошког становишта.

Имајући то у виду, предмет овог рада дефинисан је у смислу проучавања модела правне регулативе, организације и надлежности у погледу овлашћења у примени посебних мера и средстава служби безбедности европских земаља у функцији спречавања тероризма. Стога, истраживање које ће се спровести, између осталог, претпоставља анализу и израду збирног прегледа решења поменутих модела организације иностраних служби безбедности. Да би се дошло до што тачнијих закључака и оцене корелативних веза у квантитативном и квалитативном смислу, пажња ће бити усмерена на битне правне, организационе и функционалне карактеристике појединих модела организације служби безбедности, а пре свега на историјске околности и специфичне безбедносне проблеме (генеза терористичких организација и њихових

активности) у којима су настале, легислативне темеље на којима почивају, њихову природу и карактер, место и улогу у читавом систему безбедности државе, али и у међународним размерама борбе против тероризма.

Појмовно-категоријални апарат тежишно је усмерен на следеће појмове: тероризам; терористичка организација; безбедност; служба безбедности; систем безбедности; модел организације система безбедности; надлежности и функција система безбедности.

Под појмом **тероризам** у овом раду подразумева се свака противзаконита активност почињена од стране појединца или групе вршењем насиља или упућивањем претњи насиљем против неке државе, њених институција и становништва уопште, односно против одређених појединаца, која је мотивисана сепаратистичким тежњама<sup>10</sup>, екстремним идеолошким концептима, фанатизмом или ирационалним и субјективним факторима, при чему је доминантно усмерена на стварање осећаја страха код званичних власти, код појединаца, односно делова друштва или јавности у целини.

Појам **терористичка организација** односи се на структурирану групу коју чини више од два лица, успостављену на одређени временски период у циљу споразумног деловања на извршењу терористичког акта. С обзиром на то да је структурирана, оваква група није створена случајно за непосредно извршење неког кривичног дела. Из истог разлога, она мора имати јасно, мада не и формално, дефинисану хијерархију, улоге за своје чланове, континуитет чланства или развијену структуру. Обично се разликују два основна облика кривичног дела повезана са појмом терористичке организације: а) вођење и б) учествовање у активностима терористичке групе, што укључује снабдевање информацијама или материјалом или финансирање активности са знањем да ће такво учествовање допринети криминалним активностима организације.<sup>11</sup>

**Безбедност** се, између осталог, може одредити као стање, као функција, као организација, као систем или као све заједно.<sup>12</sup> Безбедност као стање представља заштићеност неког добра, вредности и тековине друштва. У друштвено-политичком смислу, подразумева целокупну заштићеност државе од свих видова субверзивне делатности спољног и унутрашњег непријатеља и

---

<sup>10</sup> Law R., *Terrorism: A history*, Cambridge, 2009, p. 180.

<sup>11</sup> Видети опширније у: Стајић Љ., *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад, 2013, стр. 270-272.

<sup>12</sup> Исто, стр. 24.

других штетних радњи и ефеката. Као што је већ речено, носилац опасности (противник, непријатељ, агресор) по државу и друштво може бити спољни и унутрашњи, па је то још један критеријум који треба уважити приликом одређења безбедности – као спољне и унутрашње. Спољна безбедност је усмерена на очување независности, суверенитета и територијалног интегритета државе, а унутрашња на стварање услова за несметано функционисање конкретног уставног поретка, односно друштвено-политичког, економског и правног система и очување и унапређење других добара, вредности и објеката заштите. Као механизам заштите, безбедност има различите облике организационих форми (државних и друштвених органа и организација) и различитих обележја заснованих и регулисаних уставним и другим законским актима или одлукама политичке власти.

Што се тиче функције, безбедност је увек и свуда један од основних и незамењивих атрибута државе, без обзира на друштвено уређење, политички систем и облик власти. У реализацији безбедности као стања, организације и функције, односно у обезбеђењу спољне и унутрашње заштићености државе и друштва истовремено учествују сви субјекти безбедности, као и неки други друштвени субјекти (невладине организације и агенције).

Под термином **служба безбедности** подразумева се специјализовани државни орган који има задатак да штити националну безбедност и безбедност грађана од инкриминисаних делатности усмерених против уставом утврђеног поретка било да се те делатности организују из иностранства или у самој земљи. Специфична је по својој организацији, функционисању, овлашћењима и средствима која користи у обављању своје делатности.

Појам **систем безбедности** третира се као облик организовања и функционисања свих релевантних чинилаца друштва у спровођењу мера и активности на превентивном и репресивном плану које се реализују ради очувања суверенитета и интегритета државе, њеног уставом утврђеног поретка, законом гарантованих права и слобода грађана, као и свих осталих друштвених и међународних вредности од различитих облика и носилаца угрожавања, без обзира на место и време извршавања.

Један од кључних термина у читавом раду је **модел**, који се односи на потпуни или делимични образац, калуп или узорак према коме неки субјекат, у овом случају држава, изграђује начин своје организације и функционисања



(система безбедности) ради остваривања неког конкретног циља (победа над тероризмом) уз најмањи утрошак времена и средстава (најважније – уз најмање жртава).

За ову прилику је преузета дефиниција **организације** као скупа или устројства истородних или разнородних елемената спојених у интегралну целину ради њеног функционисања у смислу способности за остварење неког циља самостално или у садејству са другим организацијама.

Уз то, под појмом **надлежност** подразумева се конвенционално одређено право, овлашћење и обавеза неког државног органа (субјекта) за предузимање мера и активности у складу са законом а ради остваривања функције државе или тог субјекта.

Из истог разлога, **функција** се посматра као усклађено, циљно и континуирано деловање хијерархијских или других истородних или разнородних елемената заснованих на правним и другим принципима ради иницирања и усмеравања елемената организације на предузимање мера и активности на превентивном и репресивном плану уз коришћење јасно дефинисаних и прописаних средстава рада због остварења заједничког циља.

Истраживање је временски одређено на савремени период (почетак 21. века) и садашње стање, с тим што је ради праћења трендова и уочавања континуитета у појавама, односно узрочно-последичних веза са актуелним збивањима, обухваћен период уназад до краја шездесетих и почетка седамдесетих година прошлог века. Истраживање се заснива на доступној домаћој и страниј литератури која је коришћена у складу са усвојеним и прихваћеним ставовима и нормама науке и теорије права и безбедности.

### 2.3 Циљеви истраживања

Циљевима истраживања одређен је ниво научног сазнања и уопштавања који се жели постићи не губећи из вида мултидисциплинарност постављеног проблема истраживања. Циљеви су дефинисани и у односу на употребљивост резултата истраживања у науци, а пре свега у пракси.

Научни циљ постављен је на нивоу научне дескрипције са елементима научне класификације, а делимично и научног објашњења дефинисаног

истраживачког проблема. У оквиру овог циља тражи се одговор на питање зашто су се поједине државе определиле за неки модел организације служби безбедности, односно које су и какве карактеристике тог модела, тј. који су ефекти тог модела већ постигнути, а који се могу очекивати.

Научна класификација ће се користити у делу рада у којем је нужно успоставити појмовни и хијерархијски ред у генези и структури како терористичких организација тако и служби безбедности. Ово је неопходно због тога што се ради о сложеној безбедносној појави која захтева претходно разграничење различитих и издвајање истих или сличних садржаја.

Виши научни циљ овим истраживањем тешко је постићи због обима, узрока и услова настанка, трајања и ефеката тероризма који превазилазе индивидуалне могућности истраживача, и због чињенице да су многи подаци и информације недоступни јавности (често су класификовани као војна и државна тајна) па је до њих скоро немогуће доћи, као и због брзих и честих промена у структури, организацији и функцији служби безбедности, превасходно изазваних исто тако динамичним променама у модалитетима деловања терористичких организација.

Друштвени циљ обухвата намеру спознаје што више чињеница о природи, карактеристикама и функцији модела организације служби безбедности европских земаља са аспекта борбе против тероризма. Циљ је и сагледавање тренутног стања у овој области те обезбеђивање научних знања на основу којих се може унапредити рад на изради нашег модела организације служби безбедности, што би уједно био и најважнији допринос овог рада.

## **2.4 Хипотетички оквир истраживања**

Хипотетички оквир истраживања дат је на основу прихваћених фундаменталних ставова наука безбедности и права. Извор хипотеза налази се у теорији, аналогији и искуству других теоретичара тероризма и служби безбедности. Систем хипотетичких ставова састоји се од хипотеза дескриптивног садржаја (тврдње о врстама, карактеристикама и утицају тероризма) и хипотеза експлоративног садржаја (тврдње о повезаности у узрочно-последичној зависности).

Истраживање је већим делом дескриптивног а мањим делом експлоративног карактера довољним за усмеравање будућих истраживања. Из тог разлога хипотетички оквир се дефинише кроз општу и две посебне хипотезе.

### **Општа хипотеза**

Тероризам увек настаје у одређеним друштвено-политичким, безбедносним, економским, верским и идеолошким условима и представља противзаконито деловање на остваривању политичких циљева који су у супротности са циљевима и интересима демократских држава<sup>13</sup> и као такав је предмет деловања државних служби безбедности у смислу његове превенције и репресије. Циљеви и методи деловања терористичких организација у узрочно-последичној вези условљавају модел организације, деловања и функционисања служби безбедности.

### **Прва посебна хипотеза**

Терористичке организације су у модерно доба прилагодиле своју организацију, методе и начин деловања, остварујући вишеструко штетније ефекте него раније, што захтева промену правне регулативе, организацију и функцију служби безбедности ради ефикаснијег супротстављања тероризму на превентивном и репресивном плану.

### **Друга посебна хипотеза**

Промена модела организације служби безбедности европских држава најзначајнија је у области легислативе, метода и средстава деловања и унутрашње организације уз међусобно повезивање у међународни систем борбе против тероризма. Основне карактеристике тог модела су чвршћа хоризонтална и вертикална устројеност и координација, ефикаснији рад заснован на новимправним правилима и овлашћењима, институционализација међународне сарадње уз олакшану сарадњу сродних служби безбедности на извршавању задатака од заједничког интереса и нова знања и практична искуства.

---

<sup>13</sup> Huwaydi A., *Militarization and Security in the Middle East*, Printer Publishers, London, 1989, p. 16.

## 2.5 Методе истраживања

Начин истраживања је условљен самим предметом проучавања. Сложеност и вишеслојност представљеног проблема и предмета опредељују коришћење и комбинацију више метода истраживања:

- **Методом анализе садржаја** доћи ће се до релевантних сазнања о тероризму, начинима супротстављања, системима безбедности и моделима организација служби безбедности у појединим европским државама у супротстављању тероризму како бисмо на крају извели правилне закључке и понудили најцелисходнија решења.

- **Историјско-компаративни метод** ће послужити за упоређивање досад познатих модела, што ће потом бити искоришћено за доношење валидних судова о томе који би модел најприближније одговарао нашој држави, односно колико се наш модел тренутно разликује од оптималног модела.

- **Статистичким методом** ћемо извршити потребну квантификацију познатих података и њихово упоређивање са новодобијеним подацима, чиме ће се употпунити слика о датим моделима и омогућити лакше закључивање о проучаваном проблему.

- **Метод посматрања, анализе и синтезе** ће послужити за закључивање о појединим моделима за које је немогуће добити одговарајуће податке због уобичајене и очекиване потпуне тајности у појединим сегментима рада неких служби безбедности. Наведени метод ће бити користан с обзиром на то да постоји одређена аналогија у овим стварима јер се ради о системима безбедности који су исто циљно усмерени те су им структура, организација и методе донекле слични.

- **Индуктивно-дедуктивни метод** ће се користити код закључивања и доношења неких коначних судова о датом проблему.

## 2.6 Научна и друштвена оправданост истраживања

Научна и друштвена оправданост истраживања налази се у чињеници да тероризам постаје све значајнији национални, али и међународни проблем који

односи све бројније људске жртве<sup>14</sup>, изазива страх и несигурност код грађана, атакује саме темеље појединих држава, свакодневно утиче на бројне сфере друштвеног живота и причињава све већу материјалну штету. Наведеном треба додати и то да се са великом вероватноћом може тврдити да ће тероризам и у даљој будућности остати безбедносним проблемом од прворазредног значаја са којим ће се сусрети многе државе и међународне организације, те да се очекује пораст броја жртава и материјалне штете. Осим тога, земље погођене тероризмом сматрају се нестабилним и угроженим земљама због чега трпе њихова економија јер инострани власници крупног капитала избегавају да инвестирају на тим подручјима, што посредно подразумева и да ће грађани трпети секундарне последице тих догађаја. Дакле, оправданост овог истраживања не налази се само у безбедносним него и у економским разлозима. Из тога проистиче да се у решавање наведеног проблема мора укључити више научних дисциплина и да се у том смислу морају продубити постојећа научна и теоријска сазнања од којих су она о избору модела организације и надлежности служби безбедности европских земаља свакако значајна за наше друштво и државу.

## 2.7 Извори података

Као извори података користиће се сва доступна литература на нашем и страним језицима која је релевантна за доношење закључака о датом проблему. Ту се пре свега мисли на доступну стручну и научну литературу, енциклопедијска издања, интернет публикације, одбрањене докторске дисертације из ове области, објављене статистичке податке о извршеним терористичким нападима и њиховим ефектима, затим објављене и необјављене податке о терористичким организацијама, извештаје страних земаља о њиховим системима безбедности, антитерористичким деловањима и тимовима, као и информације и податке који ће у виду интервјуа бити прикупљени за потребе овог истраживања.

---

<sup>14</sup> Истраживања показују да је само од 1998. до 2003. године широм света извршено више од 1800 терористичких напада, у којима је убијено и рањено око 20 хиљада људи (*Patterns of Global Terrorism 2003*, US Department of State, April 2004, p. 177-178.).

Као методолошки поступак, значајна су и професионална искуства стечена и остварена личним посматрањем и непосредним учествовањем у раду у служби безбедности као и едукативно-специјалистичким усавршавањима у институцијама безбедности у појединим страним земљама.

### 3. ТЕОРИЈА ОРГАНИЗАЦИОНИХ СИСТЕМА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СИСТЕМЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Идентификовати неки друштвени, природни или технички систем није исто што и дефинисати га. У литератури се често наилази на пренаглашавања једног од елемената организације, што је зависило од тога шта је аутор хтео да нагласи сматрајући то најзначајнијим елементом. Вебер је тако наглашавао хијерархију организационих целина, строгу поделу рада и формална правила према којима се управља конкретна активност.<sup>15</sup>

С друге стране, постоје они који сматрају да су најважнији елементи сваког система (организације) циљеви који се желе постићи. Када је реч о систему безбедности, за пример можемо узети полицију, чији су примарни циљеви превентивно и репресивно деловање на сузбијању криминалитета, као и настојање да у друштвеним заједницама, користећи средства која су стављена на располагање, „умањи потенцијале за избијање конфликта“<sup>16</sup>. Истовремено, судски органи „одређују законом предвиђену казну учиниоцима кривичних дела, али могу и ублажити казну, узимајући у обзир разне олакшавајуће околности. Осим кажњавања, циљ може бити одвраћање од криминала будућих учинилаца, хуманизација или остваривање једнакости пред законом“.<sup>17</sup>

Полазећи од критеријума законитости по којима су настали и по којима функционишу, као и од њихових карактеристика, сви системи се деле на затворене и отворене. Одређујући појмовно затворене организационе системе, утемељитељ научног менаџмента Фредерик Тејлор заступа став да такви системи имају веома мало додирних тачака са спољном средином, те додаје да се утицаји спољне средине на те системе лако контролишу, као и да су јасни и прецизни. Такође, за затворене системе је карактеристично то што ефикасност у раду у потпуности подређују постављеним циљевима.

---

<sup>15</sup> Макс Вебер (1864 – 1920), немачки социолог, теоретичар класичне организационе школе, аутор тзв. Веберове теорије бирократског менаџмента.

<sup>16</sup> Поуст Д., Мы против них: групповая динамика политического терроризма, Социальные конфликты: терроризм, *Инт социологии РАН*, Москва, 1993, С. 44.

<sup>17</sup> Кековић З., *Системи безбедности*, Факултет безбедности, Београд, 2009, стр. 11-12.

За разлику од затворених, отворени системи се заснивају на перманентној и брзој размени информација, односно интеракцији са спољном средином, што их следствено томе чини динамичним и подложним променама. Стога је приликом научног анализирања ових система важно ставити акценат на проучавање односа између система и окружења.

Системи се могу делити на *просте* и *сложене*, док се према предвидљивости понашања разликују *детерминистички*, *стохастички*, *статички* и *динамични* системи. Прости системи се састоје од мањег броја елемената и нису им посебно развијене унутрашње везе и везе са спољном средином. Сложени системи се састоје од великог броја елемената и подсистема, а карактеришу их развијене и интензивне унутрашње везе и екстерне везе са окружењем.

Код детерминистичких система, који су најчешће прости, на основу анализе састава и начина функционисања се може извршити предикција крајњих резултата њиховог деловања. Насупрот томе, стохастичке системе треба посматрати кроз призму „вероватноће могућег“, будући да је резултат њиховог деловања обично тешко предвидети, што је углавном иманентно сложеним системима.

Статички системи немају управљачку и извршну димензију и најчешће не функционишу, иако су настали ради постизања постављених циљева. Њихов опозит су динамични системи који се налазе у перманентном процесу мењања и који неизоставно захтевају постојање управљачке функције.

Сумирајући наведено, закључује се да системи безбедности припадају скупу отворених, сложених, динамичних и стохастичких система.<sup>18</sup>

### **3.1 Појам и елементи организационих система**

Сви системи се, најшире посматрано, деле на природне (нпр. Космос, људски организми, екосистеми), техничке (различите машине, производни погони и сл.) и организационе (нпр. безбедносни, образовни, пословни). За разлику од природних и техничких, организационе системе креирају,

---

<sup>18</sup> Кековић З., *Теорија система безбедности*, Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2009, стр. 72-80.



модификују и користе људи у ситуацијама када своје егзистенцијалне и друге потребе не могу да остваре посредством индивидуалног деловања. Овако схваћени организациони системи заправо фигурирају као скуп чинилаца који су међусобно повезани на начин који систему омогућују да делује као кохерентна и ефикасна целина, способна да доведе до позитивних исхода, односно до остварења претходно дефинисаних циљева. Сходно томе, да би се утемељио један организациони систем потребно је задовољити неколико основних услова: формулисати циљ или циљеве које треба постићи; имати на располагању ресурсе, односно средства неопходна за ефикасно извршавање постављених задатка; уобличити и повезати појединачне фрагменте система у делотворну целину и приступити радњама за које је претходно установљено да могу довести до жељених циљева.

Овакав приступ проучавању теме омогућава поимање и дефинисање сваког конкретног организационог система. Као пример за то може да послужи дефиниција међународног система коју је предложио Мајкл Брекер, а која садржи све потребне елементе система у појмовном смислу: „Међународни систем је целина субјеката, који трпе унутрашња (околности) и спољашња (окружење) ограничења, смештених у уређеном облику моћи (структура) и укључених у мрежу сталних интеракција (процес).“<sup>19</sup>

Према Кековићу, „основни циљеви организационих система (организација) јесу њихов опстанак, раст и развој. Ове циљеве је у пракси често веома тешко остварити с обзиром на разноликост, количину, распрострањеност и интензитет ентропијских деловања (укупност дезорганизационих утицаја)“.<sup>20</sup> Због тога систем током свог постојања и функционисања обично мора изграђивати и подсистеме усмерене на обезбеђивање самозаштите.<sup>21</sup>

Једна од незаобилазних карактеристика сваког организационог система је његова повезаност, па и условљеност спољном средином са којом перманентно долази у различите врсте контаката, при чему бива и субјекат утицаја на средину, али и објекат утицаја који долазе из те средине. Штавише, околности под којима функционише у датој средини често указују на оправданост или нелогичност постојања одређеног организационог система, па и утичу на

---

<sup>19</sup> Цитирано према: Кековић З., *Системи безбедности*, стр. 14.

<sup>20</sup> Исто, стр. 15.

<sup>21</sup> Видети опширније: Стевановић О., *Руководство у полицији*, Полицијска академија, Београд, 2003.

његову структуру, ефикасност, успешност, домете и правце деловања. То нарочито долази до изражаја приликом проучавања система безбедности, који због специфичног делокруга рада у савременим друштвено-политичким, економским и културолошким околностима често трпе осуду и опструкцију од делова спољне средине, односно јавног мњења, због неминовног ангажмана у осетљивим областима повезаним са грађанским правима и слободама. Притисак средине на системе безбедности може нарасти до тог нивоа да изазове промене у методологији рада, организационој структури и областима деловања које се налазе у фокусу тих система.

Спољну средину, односно окружење у коме функционише сваки систем чине простор, време, други системи, јавно мњење – организације, групе, појединци, законска регулатива, економска база, и др. Као што је већ речено, свако окружење, било у целини, било кроз деловање појединих сегмената, више или мање интензивно утиче на уобличавање, конкретно функционисање и модификовање система. При томе сваки утицај средине треба процењивати у контексту унутрашњих особина, динамике и противречности самог система, будући да је спољни утицај могућ искључиво у ситуацијама када је систем структуриран тако да буде подложен променама.<sup>22</sup>

Функција система у организационом смислу представља „скуп најразноврснијих мера и радњи које се реализују с истим циљем“<sup>23</sup>. Другим речима, функција је пре свега фокусирана на остваривање зацртаних циљева, који су, када је реч о системима безбедности, по својој суштини релативно конзистентни. У системима безбедности ресурси за постизање циљева су овлашћења, надлежности, мере и радње утемљене и проистекле из законске регулативе.

Циљеви којима стреме организациони системи, укључујући и системе безбедности, заправо су одређене друштвене вредности које треба створити, заштитити, мењати или усавршити. У пракси, циљеви су резултати које носилац радње постиже на одређеној територији у јединици времена, уз коришћење метода и ресурса који му стоје на располагању. Сходно томе, резултат треба посматрати као степен постигнућа циља, односно извршавања постављених

---

<sup>22</sup> Видети опширније у: Keković Z., *Teorija sistema bezbjednosti*, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka, 2009, str. 74.

<sup>23</sup> Ibidem.

задатака или налога добијених од претпостављених. Уколико функције посматрамо као својеврсне организационе системе, циљеви, задаци и налози представљају њихове подсистеме, при чему у одређеним околностима и сами могу бити целовити и самостални системи, састављени од више подсистема.

Организациони системи настоје да остваре циљеве које су формулисали и у форми налога им проследили инстанце заслужне за креирање система. Такође, бројни су и случајеви када налогодавци у одређеном обиму остављају могућност да системи сами дефинишу своје циљеве, као и средства за њихово постизање. Циљеви се могу поделити по различитим критеријумима, па се тако разликују посебни и општи; оперативни, тактички и стратешки; краткорочни и дугорочни; привремени и трајни; стални или промењиви, итд.<sup>24</sup> Организациони системи обично настају како би извршили велики број циљева, а ретки су случајеви формирања таквих структура искључиво због реализације једног циља. Из чињенице да циљеви које треба остварити могу бити контрадикторни, па и да једни друге искључују, системи се често налазе у дилеми да ли да приступе истовременом реализовању више циљева, или да се окрену етапном деловању.

Примера ради, системи безбедности су дужни да сами поштују, али и да допринесу поштовању права и слободе грађана у сваком друштву. Ипак, поједине ситуације их, најчешће када је реч о борби против глобалног тероризма, доводе пред избор између доследног поштовања наведених вредности и неутралисања терористичке претње. Тада је неопходно установити приоритете и водити се принципом да жељени циљеви треба буду јасни, реални, легитимни и легални, будући да је готово немогуће остварити све постављене циљеве и у пракси успоставити апсолутну безбедност.

Структура се дефинише као „кохерентан скуп међусобно усклађених истородних и разнородних елемената изабраних и организованих тако да послуже сврси постизања циља, због чега су сви они међусобно зависни. Најопштије речено, све што човек или група људи сачине тако да то добије бар приближно коначан облик и смисао може се назвати структуром, а све мере и радње предузете током одређеног времена на остварењу неког циља чине

---

<sup>24</sup> Ibidem, str. 74-75.

процес<sup>25</sup>. Свака структура се састоји од више елемената. У случају система безбедности, то су кадрови, као и средства и методе које они примењују у свакодневном раду. Између елемената се успостављају различите врсте веза, које, уз адекватне прописе (законска и подзаконска акта, унутрашња правила понашања и функционисања), такође представљају саставнице структуре. Анализом улоге и значаја свих сегмената структуре организационих система, долази се до закључка да су „кључни елемент и покретачка снага“<sup>26</sup> сваког система кадрови, односно људи који деловањем у одређеној структури стварају релације између њених елемената, затим усаглашавају, у предвиђеној процедури доносе и спроводе прописе, те обезбеђују и користе ресурсе потребне за остваривање зацртаних циљева.

Појединачне елементе не треба посматрати као функционално аутономне и строго дистанциране од других елемената, будући да сваки од њих у одређеној мери и на себи својствен начин утиче на функционисање организационог система у целини. Стога савремени приступ проучавању организационих система подразумева да се сваки елемент сагледава у контексту целине, као и да се приликом анализирања целине води рачуна о свим појединачним елементима.

### **3.2 Карактеристике организационих система**

Системи безбедности као незаобилазан део, односно подсистем сваке државне администрације, имају бројне особености које их чине различитим у односу на друге организационе системе. Ипак, у структури система безбедности постоје и многе опште одлике, заједничке свим организационим системима. У идентификовању таквих карактеристика послужиће нам за ову прилику прилагођена и скраћена опсервација професора Кековића, који истиче да су обележја система:

**Интеракција** као „размена, односно проток информација, енергије или материје између елемената система и између система и окружења“<sup>27</sup>. У случају предмета истраживања ове дисертације, систем безбедности, између осталог,

---

<sup>25</sup> Ibidem, str. 75.

<sup>26</sup> Ibidem, str. 76.

<sup>27</sup> Ibidem, str. 81.

прикупљањем обавештајних података за потребе највиших државних руководилаца и институција утиче да наведени субјекти, на основу добијених података приступе креирању основних праваца спољне политике земље. Истовремено, државни врх, у складу са важећим законским нормама, пресудно утиче на најважније димензије деловања система безбедности, почев од његовог постојања, преко овлашћења, финансирања, организационе структуре, па све до конкретних праваца рада.

**Сложеност** као особина организационих система указује да у конкретним областима друштвеног деловања обично не постоји могућност да један елемент буде довољан за остварење постављених циљева, већ да је у ту сврху неопходно ангажовати неколико, а у појединим случајевима и све елементе система. Стога се сложеност дефинише и као „немогућност да се један систем одвоји од свог окружења“<sup>28</sup>. Примера ради, висок ниво заштите националне безбедности се не може достићи искључиво деловањем једног елемента, па чак ни читавог система безбедности, већ је потребно ангажовање и других сложених и великих система, који делују у области побољшања животног стандарда, образовања и свеукупне еманципације грађана, итд.

**Детерминизам** подразумева стриктно и јасно разграничење елемената и надлежности различитих организационих система. Изражава се „извесним функционалним односом између егзогених и ендогених променљивих“<sup>29</sup> компоненти.

Чак и најпоузданији, најефикаснији и најсавршенији организациони системи су подложни **ентропији**, односно деградацији, пропадању и нестајању. Узрок томе се обично налази у спољној средини, која „угрожава опстанак система, без обзира да ли су системи отворени или затворени“<sup>30</sup>. Тако поједини облици политичког насиља, попут ратова, терористичких напада или атентата на највише државне званичнике, као примери утицаја који долазе из спољне средине, могу да доведу до сметњи у раду, па и до колапса система безбедности у појединачним државама, а у одређеним екстремним случајевима и у међународној заједници. На институцијама и појединцима који контролишу и руководе системом безбедности, али и свим другим системима, је да предузму

---

<sup>28</sup> Ibidem, str. 82.

<sup>29</sup> Ibidem, str. 83.

<sup>30</sup> Ibidem.

све потребне мере и радње како би спречили или бар у највећој могућој мери ограничили негативне последице ентропије.

**Адаптација** је процес супротан ентропији јер „одржава систем у равнотежи“<sup>31</sup>. Адаптабилност система безбедности се огледа у његовој способности да се успешно и благовремено прилагоди друштвено-политичким и економским променама у друштву и на ефикасан начин супротстави новим безбедносним ризицима, претњама и изазовима.

Особина система која подразумева „постизање циљева уз уважавање ефеката кола повратног дејства“<sup>32</sup> назива се **регулација**. У систему безбедности регулација представља праћење процеса заштите и унапређења националне безбедности као основног циља деловања, пре свега у погледу евалуације предузетих мера и радњи, како би се правовремено отклонили евентуални недостаци и пропусти који могу да доведу до стагнације или урушавања постигнутих резултата на том пољу.

**Хијерархија** или **вертикална диференцијација** „изражава својство система да је сваки систем подсистем већег система“<sup>33</sup> и обрнуто – да сваки подсистем у одређеним околностима може бити посматран као целовит систем. Кековић истиче да је „убичајено постојање три организациона нивоа, који се базирају на односу општег, посебног и појединачног“<sup>34</sup>, као и да је за организационе системе карактеристично „вертикално диференцирање на стратегијски, оперативни и тактички ниво“<sup>35</sup>. Хијерархија на примеру система безбедности подразумева да је обавештајна служба подсистем обавештајно-безбедносне заједнице, која је подсистем државног апарата, а који је опет подсистем међународне заједнице. С друге стране, и сама обавештајна служба по себи је заокружен и кохерентан организациони систем.

**Диференцијација** као „обележје система може бити вертикална (у том случају је реч о хијерархији) и хоризонтална (територијална и функционална)“<sup>36</sup>. Територијална диференцијација се постиже оснивањем и хармонизацијом деловања више „истоврсних подручних организационих

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem, str. 84.

<sup>33</sup> Ibidem, str. 85.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem.

јединица, које обављају исте послове уз различиту територијалну надлежност<sup>37</sup> (на пример, полицијске управе за Београд, Нови Сад, Ниш и у оквиру сваке од њих организационе јединице задужене за послове криминалистичке полиције).

**Еквифиналитет** „изражава својство система којим се исти резултат може постићи на различите начине. Поред тога, еквифиналитет изражава и својство система да различити узроци могу доводити до исте последице<sup>38</sup>. Борба националних полиција против свих облика криминалитета, у овом случају тероризма<sup>39</sup>, може се водити различитим методама и уз помоћ различитих ресурса, а да се при томе постижу слични резултати.

**Функционисање система** представља укупност „свих активности елемената система (стања, кретања, понашања). *Стање* је тачна информација о прошлости и садашњости свих елемената система, на основу чега се са високим степеном извесности може антиципирати како би се систем могао понашати у будућности. *Кретање* је промена стања елемената система током времена, претварање стања у наредна стања, трансформисање система под дејством окружења. Најзад, *понашање* представља скуп излазних реакција система на његове улазне величине окружења<sup>40</sup>.

### 3.3 Границе (оквири) система безбедности

Сваки па и највећи, најсложенији и најмоћнији системи имају своја ограничења. Она се свакако могу посматрати из објективне перспективе, односно у контексту реалних фактора који делују изнутра, али и из спољне средине. По овом гледишту, успех односно домети система безбедности у борби против тероризма, с једне стране, зависе од кадровског потенцијала, материјалних ресурса, усавршених метода, законских оквира и др., односно снаге и организованости терориста, с друге стране. Међутим, интересантне су и две врсте субјективног гледишта на границе система. Једно је како неко види свет из сопственог угла, што би у случају система који истражујемо била субјективна представа о стању безбедности у земљи и широј заједници,

---

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Хитц У., Что мы можем сделать в борьбе против терроризма, *Терроризм – самая большая угроза сообществу*, Материалы конференции 11-13.03.1996. г мировому.

<sup>40</sup> Keković Z., *Teorija sistema bezbjednosti*, str. 85-86.

властитим снагама и снагама терориста, итд. Друго узрочно следи из првог и представља визуру кроз коју терористи, независно од објективне ситуације „на терену“, посматрају безбедносне системе, односно да ли потцењују или прецењују његове домете, што може значајно да утиче на доношење коначне одлуке да ли, када и на који начин да се упусте у реализацију својих деструктивних циљева. Свакодневни догађаји умеју да покажу да у стварном животу овакве субјективне представе некада много више значе од објективног стања ствари. Уз то, у одсуству ових субјективних фактора, постоји опасност да се систем искључиво тумачи са аналитичког становишта, а да се људи као његови најзначајнији елементи третирају као објекати. Зато објективно тумачење само по себи не доноси увек очекиване резултате већ се у озбиљно разматрање увек морају узети индивидуалне перцепције и значења која стварима придају људи који чине сам систем.<sup>41</sup>

Правилно поимање граница система неопходно је приликом процене безбедносних ризика и утврђивања безбедносних стратегија. Највећа потенцијална претња на само по поједине државе већ и по безбедност на глобалном нивоу јесте да би терористи у будућности могли да прибаве и активирају нуклеарно оружје или друго оружје масовног уништења у једном или више великих градова, можда чак и у синхронизованој и истовременој разорној акцији. Стога врхунска физичко-техничка заштита објеката у којима се складишти ово оружје широм света, као и обезбеђење мета на које би напад, и са конвенционалним а камоли са оружјем за масовно уништење, могао довести до масовног уништења, треба да буде главни стратегијски циљ, нарочито ако конкретне процене увере државне органе да је претња озбиљна. Међутим, разни фондови и програми сарадње за смањење и контролу ризика, основани како би се помогло земљама бившег СССР-а као субјектима који поседују велике количине лоше заштићеног оружја ове врсте да их адекватно обезбеде, нису значајније повећавани после терористичког напада на САД од 11. септембра 2001. године.<sup>42</sup> Крајем 2005. године у извештају рачуноводствене канцеларије владе САД наведено је да безбедност производње нуклеарног оружја и складиштење нису испуњавали захтеване стандарде, који су и иначе процењени

---

<sup>41</sup> Видети опширније у: Keković Z., *Teorija sistema bezbjednosti*, str. 123-124.

<sup>42</sup> Давања САД за *Nunn-Lugar Програм сарадње за редукацију ризика* била су виша у 2000. години за 458,1 милиона долара него у било којој години касније.



као забрињавајуће ниски. Ситуација је још озбиљнија ако се имају у виду потенцијалне мете терориста који су се домогли оружја за масовно уништење. Истраживање објављено у САД 2003. године показује да највећу пажњу треба посветити заштити хемијских постројења јер би напад на око 600 објеката ове врсте, којим би се довело у потенцијалну опасност између 100.000 и милион људи, представљао највећу претњу у овој категорији.<sup>43</sup>

Због тога свака одговорна власт која се залаже за обезбеђење опасних материјала мора да на основу релевантних података које добија од надлежних служби утврди границе угрожености инфраструктурних система јер је то предуслов за доношење стратегије која ће допринети отклањању опасности од напада или бар довести до смањења броја жртава ако до напада ипак дође. У описаном конкретном случају, ова стратегија би неизоставно морала да укључи повишење свих општих и посебних параметара безбедности, преоријентацију на мање токсична решења, минимализовање ускладиштеног материјала, преоријентацију на „just in time“ производњу и јачање физичке структуре фабрика.<sup>44</sup>

### **3.4 Теорија система безбедности**

Испреплетеност интереса између различитих друштвених група у држави може да прерасте и у сукобе па је дефинисање општих државних циљева и интереса и њихово јасно постављање изнад партикуларних интереса појединаца и група један од најважнијих задатака сваке државе. Из тог општег државног циља проистичу и циљеви система безбедности због чијег остварења држава и организује тај систем. Осим општег циља, систем безбедности државе обухвата и скуп примарних и секундарних, трајних и привремених, унутрашњих и спољних циљева, међусобно повезаних и позиционираних у хијерархији приоритета њиховог остваривања и зависних од теорије и праксе система безбедности. У најопштијем смислу, циљ који се жели постићи је кохезиони и корективни фактор теорије и праксе система безбедности. У том смислу погрешно постављен или недовољно ваљано дефинисан циљ доводи до

---

<sup>43</sup> US Dept. of Homeland Security, 2003.

<sup>44</sup> Shapiro, Darken, Homeland security: A new strategic paradigm, in: Baylis *et al.*, *Strategy in a contemporary world*, p. 305.

погрешних теоријских усмерења, а она до пропуста у пракси. Истовремено, системом повратне спреге, грешке у пракси у крајњој линији угрожавају функционисање самог система безбедности. Имајући у виду сву озбиљност овог система, описана ситуација у појединим, крајње екстремним случајевима, може довести и до катастрофалних последица по државу, односно до неиспуњења државних циљева. Управо у наведеној повезаности државних циљева и циљева система безбедности, односно циљева система безбедности и теорије и праксе безбедности, увиђамо значај сваког чиниоца.<sup>45</sup>

Стручна литература углавном прави разлику између два основна тумачења термина *теорија безбедности*. Према првом, теорија безбедности представља укупност научно утемељених резултата и ставова, односно сазнања о безбедносној проблематици. Друго је дефинише као целовито објашњење безбедносних појава, што обухвата њихов систематичан опис, као и препознавање и утврђивање одређених законитости чијим деловањем оне настају, мењају се и нестају.<sup>46</sup>

Комбиновањем и усаглашавањем ових двају тумачења теорија безбедности се може одредити као „системски организовано знање о појавама безбедности до којег се долази научно-методолошким путем и у том смислу се то знање идентификује са науком о безбедности“.<sup>47</sup>

Развој теорије безбедности ствара могућност да се сагледају објективне тенденције даљег кретања безбедносних појава и праксе и да се свесним практичним ангажовањем то кретање учини динамичнијим и усредреди ка остварењу очекиваних и потребних циљева. Значај теорије безбедности за праксу безбедности не лежи само у томе да егзактно докаже постављене хипотезе и створи јасну свест о нужности ангажовања на најбољој могућој заштити уставног поретка и осталих вредности које чине безбедност државе и међународне заједнице, већ и у научно утемељеном утицају на прилагођавање, осавремењивање и изналажење нових специфичних средстава и метода безбедносних структура које могу одговорити и најсложенијим потребама благовременог, било превентивног, било репресивног елиминисања свих извора

---

<sup>45</sup> Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 39.

<sup>46</sup> Исто.

<sup>47</sup> Видети опширније: Симић Д., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2002.

и облика угрожавања безбедности друштва на оптималан и друштвено прихватљив начин.<sup>48</sup>

Полазећи од ових претпоставки, Стајић теорију безбедности дефинише као „целовиту научну мисаоно-сазнајну активност, изражену кроз јединствен скуп општеприхваћених ставова на основу којих се образлажу појаве (не)безбедности путем објашњења одређених садржаја, која се супротставља пракси безбедности као видљивој делатности, а где су теорија и пракса дијалектички повезане“.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 30.

<sup>49</sup> Исто.

## 4. БЕЗБЕДНОСТ У КОНЦЕПТУ И ОДНОСИМА САВРЕМЕНИХ ДРЖАВА

### 4.1 Савремено схватање појма безбедности

Безбедност државе и друштва, па и читаве међународне заједнице је изразито сложен и вишезначан друштвени феномен, што директно проистиче из динамичности и особености свих елемената који га чине и одређују. Томе у прилог говори и чињеница да се покушајем потпуног одређења овог појма бавило много мање аутора него што је то, рецимо, случај са тероризмом и организованим криминалом. На такво стање ствари су утицала два разлога. Први је што је појам безбедности због многих својих карактеристика знатно тежи за дефинисање од преосталих који су наведени, а други је тај што се већина аутора задовољава конвенционалном, крајње уопштеном и недовољно прецизном формулацијом из међународних докумената и бројних енциклопедијских издања, по којима је безбедност „супротна угрожавању“, односно „одсуство угрожавања“.<sup>50</sup>

Јасно је да овакве одреднице ни изблиза не могу бити довољне за свако озбиљније истраживање теме из области правних и безбедносних наука. Штавише, после детаљне анализе доступне литературе постаје очигледно да други став треба у потпуности одбацити те да се треба пажљивије посветити разматрању овог појма јер је његово правилно одређење незаобилазан предуслов и темељ сваког даљег истраживања, а нарочито оног за кога су кључни елементи појмови као што су тероризам, безбедност и, на крају, систем безбедности као средство којим се државе супротстављају тероризму а ради заштите безбедности.<sup>51</sup> Зато ови појмови захтевају правилно и детаљно тумачење јер се само на тај начин могу тачно одредити циљеви, задаци,

---

<sup>50</sup> Стајић Ј., *Основи система безбедности*, стр. 22.

<sup>51</sup> Видети опширније у: Vilijams P. D., *Uvod u studije bezbednosti*, Beograd, 2012, str. 44-46.

активности и мере потребне за сузбијање тероризма као једне од највећих савремених претњи безбедности.

Дефинисањем појма безбедности на нашим просторима бавили су се О. Ђорђевић, М. Бошковић, Љ. Стајић, Р. Гаћиновић, З. Кековић, С. Милетић и многи други домаћи и страни аутори. Упоредном анализом ставова поменутих и неких других аутора о датом проблему закључујемо да је најцеловитију и са научно-методолошког становишта најпотпунију анализу дао Стајић, те ће његов приступ послужити као матрица са којом ћемо упоредити друге и тако доћи до крајњег и, у овом моменту, одговарајућег решења проблема. Наиме, овај аутор у свом исцрпном приказу појма безбедности полази од укупно дванаест премиса. Посматрајући је у историјском контексту, аутор сматра да је безбедност у свом првобитном облику настала кад и сва жива бића, укључујући и човека, јер се у њиховој суштини налази основни порив за самоодржањем (опстанком), развојем и стварањем услова за продужетак врсте, што готово увек подразумева одбрану, односно борбу за окружење безбедно од угрожавајућих спољних фактора. Хиљадугодишњим развојем људске врсте тежиште појма безбедности се померило са појединца, рода, племена, касте, класе итд. на државу и све друштвене групе које у њој живе, да би у савремено доба изашло и из тих оквира и постало најшири могући појам, повезан са категоријама као што су међународна заједница, модерна цивилизација и човечанство.<sup>52</sup>

Безбедност је, у концептуалном смислу, толико спорна да није (ни приближно) могуће постићи шири консензус око њеног значења.<sup>53</sup> У покушају превазилажења ових потешкоћа, наука је понудила две врсте решења, односно два приступа дефинисању појма безбедности: негативистички и позитивистички, тј. садржински. Према првом приступу, безбедност се може дефинисати као одсуство угрожавања, односно одсуство свих облика и свих носилаца угрожавања. На ову дефиницију често се може наићи не само у литератури већ и у документима међународних институција, али у њој се примећују бројне мањкавости јер се одмах поставља питање и захтева израда дугачке листе облика и носилаца угрожавања. На овом месту се неминовно јавља нови проблем који проистиче из потребе да дефиниције буду

---

<sup>52</sup> Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 22.

<sup>53</sup> Baldwin D., *The Concept of Security*, *Review of International Studies*, Vol 23, No 1, 1997, pp. 3-26.

општеприхваћене и универзалне, при чему у оваквим случајевима тај критеријум није могуће испунити јер се облици и носиоци угрожавања разликују од државе до државе, па чак и од једне до друге покрајине, регије или области унутар државе. Наиме, оно што веома угрожава једну државу може бити потпуно безопасно и неважно за другу. Штавише, елиминација носилаца и облика угрожавања од стране једне државе може бити угрожавање друге државе, друштва или појединаца. Друкчије речено, ако је безбедност одсуство угрожавања, онда се мора одговорити на питање шта је угрожавање, посматрано на општем нивоу.<sup>54</sup>

Да би превазишли поменуте методолошке потешкоће, други аутори прибегавају позитивистичком приступу усмереном ка одређивању садржине безбедности, утемељеном на полазној основи по којој је безбедност заправо вредност, и то инструментална или функционална, односно она којом се нешто постиже, а не само појава (стање) сама за себе. Теоријски, може се живети у бесконфликтној средини без правде, образовања и морала, али се за њу никако не може тврдити да је безбедна у правом смислу те речи. Дакле, безбедност није само одсуство угрожавања већ и присуство осећаја сигурности, правде, стабилности, морала и предуслова за напредак културе.<sup>55</sup> Безбедност је између осталог и тежња ка слободи без претњи и она се „може достићи ако се разуме као процес еманципације“.<sup>56</sup>

Приликом дефинисања појма безбедности увек треба имати у виду неодвојиву повезаност безбедности и државе и друштва, односно заштитну функцију која она врши према овим субјектима. У суштинском смислу, безбедност је „стање заштићености личности, друштва, државе, стање заштићености животних интереса, националних интереса, показатељ о стању система у односу на неповољна дејства“<sup>57</sup>. Свака држава поседује организован систем безбедности, што потврђује да је овај систем један од њених основних атрибута.<sup>58</sup> Међутим, од самог карактера државе, њених унутрашњих одлика, противречности и изазова, као и међународне позиције, суштински зависи како

---

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Видети опширније: Милетић С., *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 11.

<sup>56</sup> Smith S., Baylis J., *Globalization of World Politics*, Oxford Press, New York, 2001, p. 255.

<sup>57</sup> Гаџиновић Р., Безбедност као научна дисциплина, *Безбедност*, бр.1-2/2008, стр. 8.

<sup>58</sup> Видети опширније у: Higgins R., Flori M., *Terrorism and International Law*, *Међународн тероризм и право*: Реферативн сб., ИНИОН РАН, Москва, 2002, стр. 91-92.

ће систем безбедности бити организован и колико ће имати заједничких својстава, а колико ће се разликовати од система безбедности других држава. Гледано из ове перспективе, безбедност може бити „заснована на чисто војним принципима заштите и типично милитаристичким облицима државне организације“, може попримити облик „класичне државне заштите“, а постоје и облици „комбинације државног односно друштвеног механизма заштите у системима који иду ка одређеним облицима подруштвљавања функције безбедности“<sup>59</sup>. Готово општеприхваћени називи организације система безбедности у савременим друштвима су државна и национална безбедност, а као ужи појмови користе се други облици безбедности као што су војна, јавна безбедност и друго.<sup>60</sup>

Док се држава може третирати као општа вредност и објекат заштите система безбедности, постоје и многе друге, специфичне вредности. У зависности од тога којим вредностима се даје примат у одређеном друштву, тј. према којим вредностима је превасходно усмерена од стране државе дефинисана заштита, прибегава се одређеним видовима организације система, односно служби безбедности, при чему се по истом критеријуму бирају најделотворнија средства и методе које се користе у тој заштити. Поред тога, стање безбедности генерално, али и у појединостима, опредељује подручје активности носилаца стабилности, односно угрожавања поретка, па се у том смислу може говорити о различитим облицима и категоријама безбедносног стања, као што су политичко-безбедносна ситуација, стање криминалитета, јавног реда и мира, безбедност саобраћаја, итд.<sup>61</sup>

Многи од наведених критеријума нашли су своју потврду и узети су у обзир приликом дефинисања појма безбедности и у *Војном лексикону*, једном од најзначајнијих научних публикација тог типа на овим просторима. На овом месту се истиче да се „у односу на своју суштину и стварно значење безбедност може дефинисати као стање, организација и функција безбедности“, при чему „безбедност као стање представља заштићеност неког добра, вредности и

---

<sup>59</sup> Видети опширније у: Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 21-31.

<sup>60</sup> О термину „национална безбедност“ и са њим повезаним терминима видети опширније у: Валентин Соболев, *Организационне аспекты государственной политики противдействия терроризму, Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом*, Наука, Москва, 2006, С. 4-5.

<sup>61</sup> Видети опширније у: Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 21-31.

тековине друштва. У политичко-безбедносном смислу, обухвата целокупну заштићеност државе од свих видова субверзивне делатности спољних и унутрашњих фактора угрожавања и других штетних делатности и утицаја. С обзиром на опасности које собом носе ови фактори угрожавања, безбедност може бити спољна и унутрашња. Спољна безбедност се односи на независност, суверенитет и територијални интегритет државе, а унутрашња на несметано функционисање конкретног уставног поретка, односно друштвено-политичког, економског и правног система и заштићености других добара, вредности и објеката заштите. Као механизам заштите, безбедност има различите облике организационих форми (државних и друштвених органа и организација) и различитих обележја заснованих и регулисаних уставним и другим законским актима или одлукама политичке власти<sup>62</sup>.

У *Војном лексикону* се такође наводи да је безбедност „као функција нераздвојни атрибут државе, без обзира на карактер уређења, политички систем и облик власти. У реализацији безбедности као стања, организације и функције у обезбеђењу спољне и унутрашње заштићености државе и друштва истовремено учествују сви субјекти безбедности, као и неки други друштвени субјекти (невладине организације и агенције). Сваки од ових субјеката представља истовремено целину за себе, али су и у комплементарном односу као посебна безбедност у односу на општу безбедност као целину. Поред ових постоје различити сегменти безбедности у техничком смислу – безбедност саобраћаја, безбедност веза и слично<sup>63</sup>.

Делом са истих, а делом и са различитих позиција, превасходно у сегменту где се потенцирају заштићене вредности државе и друштва, приступили су овој теми аутори *Мале политичке енциклопедије* наводећи да безбедност „у најширем политичко-правном смислу обухвата мере и активности чувања и заштите од угрожавања независности и интегритета једне земље, државе или нације и унутрашњег уставног и правног поретка. У првом случају се говори о спољној, а у другом о унутрашњој безбедности. Према објекту заштите разликују се национална, јавна, колективна, лична и имовинска безбедност<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> *Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981.

<sup>63</sup> Исто.

<sup>64</sup> *Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1966.



Веома значајним схватањем појма безбедности чини се и оно које заступа Слободан Милетић који истиче у први план безбедност појединца. Овај аутор у том смислу тврди да је „човек безбедан ако није изложен опасности“, односно „када је заштићен од угрожавања и повређивања његов физички интегритет, његова приватност, достојанство и сигурност, када су заштићене његове слободе и права, посебно право својине, тј. када му је имовина заштићена од отуђења, уништења или оштећења против његове воље“<sup>65</sup>.

Када је реч о безбедности државе, Милетић је види као „стање заштићености државе од опасности, тј. од угрожавања и повређивања свих основних елемената државе, и то државне власти, становништва, територије, правног поретка и др“<sup>66</sup>. При томе сматра да се „о безбедности појединих елемената државе може говорити само условно јер се безбедност државе практично испољава у целовитом облику. Безбедност државе и грађана су две стране исте ствари јед(и)не безбедности, која се може свести на безбедност човека“<sup>67</sup>. Наиме, према Милетићу, „безбедност грађана није могућа без безбедности њихове државе и обрнуто, безбедност државе није могућа без безбедности њених грађана“<sup>68</sup>. Узевши у обзир све ове елементе, Милетић је изнео своју дефиницију безбедности као „правно уређиваним и обезбеђиваним друштвеним односима успостављено, одржавано и унапређивано стање у држави, које омогућава ефективну заштићеност државе и грађана који у њој живе од свих спољних и унутрашњих противправних аката којима се угрожава уставни поредак, суверенитет, независност и територијална целокупност државе, рад државних органа, обављање привредних и друштвених делатности и остваривање слободе, права и дужности човека и грађанина“<sup>69</sup>.

У критичком осврту на ову дефиницију, уочава се изостанак појединих елемената које би свакако морала да садржи. Пре свега, безбедност представља и стање одсуства свих природних, техничко-технолошких, психичких и духовних угрожавања; стање одсуства угрожавања међународне заједнице и суседа; стање одсуства свих облика угрожавања здравља, социјалног и

---

<sup>65</sup> Милетић С., *Полицијско право*, стр 13.

<sup>66</sup> Исто.

<sup>67</sup> Исто.

<sup>68</sup> Исто, стр. 14.

<sup>69</sup> Исто, стр. 15.

културног развоја; стање одсуства угрожавања човекове околине и природе уопште, итд.<sup>70</sup>

Као прилог тумачењу појма безбедности треба навести и дефиницију из једне студије УН о безбедности која је рађена 1986. године, а која каже да је безбедност „стање у коме државе сматрају да нема опасности од војног напада, политичког притиска или економске присиле, тако да могу слободно да се развијају и напредују“<sup>71</sup>.

Основни циљ због кога државе и друштва оснивају, организују, усавршавају и прилагођавају објективним околностима своје системе безбедности садржан је у настојању да се што делотворније, темељније и дуготрајније отклоне, умање и контролишу сва актуелна стања која угрожавају њихов опстанак и развитак. У претходним разматрањима већ је показано да је функција безбедности у савременим државама много шира него у ранијим епохама јер делатност органа безбедности због разноврсности и динамичности угрожавајућих фактора употпуњују и одређене делатности друштвених субјеката којима обављање послова безбедности није примаран задатак. На тај начин је превазиђено гледање да се заштитна функција државе остварује само преко конвенционалних субјеката безбедности, превасходно полиције и војске.

Управо из ових разлога, Стајић сугерише да се старије дефиниције, иако највећим делом релевантне, морају рedefинисати и допунити новим елементима како би се уважила чињеница да савремене околности и актуелни изазови увелико диктирају одређене измене у функционисању система безбедности. У складу са овом премисом, а уважавајући напоре претходника на том пољу, свој допринос дефинисању појма безбедности дао је тврдњом да је она „својство неког реалног друштвеног, природног или техничког субјекта (бића, творевине или ствари) испољено као успостављено, одржано и унапређено стање и(ли) вредност која се изражава кроз испуњеност минимума одређених (безбедносних) стандарда својствених том субјекту, а што му омогућава реалну основу за опстанак, рад, раст и развој без обзира на носиоце, облике, време и место угрожавања“<sup>72</sup>. Значај наведене дефиниције налази се у чињеници да је

---

<sup>70</sup> Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold World Era*, Harvester Wheatsheaf, London, 1991, p. 19-20.

<sup>71</sup> Conception de la sécurité, Série d'études 14, *Publication des Nations Unies*, A/40/553, 1986.

<sup>72</sup> Видети опширније: Стајић, Љ., *Основи система безбедности*, Правни факултет Нови Сад, 2010.

аутор на тај начин указао да је реч о сложеној категорији чије проучавање захтева мултидисциплинарни приступ.

Стајић безбедност посматра и као важну друштвену вредност коју треба штитити, чиме потврђује поставку наведену у *Међународној енциклопедији друштвених наука* да је национална безбедност „способност државе (нације) да своје унутрашње вредности заштити од спољних опасности“<sup>73</sup>. Тако, на пример, „људи штите безбедност државе док се, са друге стране, држава стара о безбедности људи и о свему осталом, што чини минимум узајамне безбедности.“<sup>74</sup> Стајић вредност дефинише као „идеално стање стандарда, садржаја, норми, појава и схватања која им људи придају“<sup>75</sup>, а као неке од универзалних вредности наводи „пример слободе, независности, правде, морала, територије, система владавине и др.“<sup>76</sup>. Исти аутор врши и одређена уопштавања, истичућу да вредности „могу да буду материјалне и нематеријалне, а деле се на индивидуалне, групне, националне и међународне.“<sup>77</sup>

Према Стајићу, безбедност као стање треба посматрати у контексту очекиваног и потребног „стандарда заштићености субјеката“ (појединца, групе, друштва, државе, међународне заједнице) „од свих облика и носилаца угрожавања без обзира на време и место њиховог манифестовања и деловања“<sup>78</sup>. Овде треба нагласити да је апсолутно стање безбедности у пракси немогуће постићи.

Од перманентног сагледавања и тачне оцене стања безбедности зависи да ли ће држава и друштво, па и међународна заједница у целини, преко система безбедности који су засновали и који контролишу, на ваљан начин и у право време реаговати и заштити своје виталне интересе. Оцене се доносе на основу анализе проверених информација о свим релевантним аспектима појава и догађаја од безбедносног значаја на локалном, регионалном и међународном

---

<sup>73</sup> *International Encyclopedia of the Social Sciences*, XI, The Macmillan Company, London, 1968, p. 40.

<sup>74</sup> Стајић Љ., *Основе система безбедности*, стр. 29.

<sup>75</sup> Исто.

<sup>76</sup> Исто.

<sup>77</sup> Исто.

<sup>78</sup> Исто.

нивоу (нпр. глобални тероризам<sup>79</sup>), односно о узроцима и факторима у сфери политике, економије, међународних односа и др., који погодују настајању различитих облика и носилаца угрожавања.<sup>80</sup>

На основу наведених параметара може се закључити да је оцена стања безбедности комплексан синтетизован закључак са исцрпним „описом његових карактеристика у области политике, економије, међународних односа, спољних облика и носилаца угрожавања и слично“<sup>81</sup>, који се изражава описно, изразима као што су „стабилно“, „повољно“, „задовољавајуће“, „незадовољавајуће“, „неповољно“, „нестабилно“, „сложено“ или „критично“.<sup>82</sup>

Са оценама безбедносног стања је повезана и једна од најкомплекснијих и мисаоно најзахтевнијих тема из ове области, која се тиче предикције даљег развоја безбедносног стања, појава и догађаја. Такве предикције имају за циљ да се на основу детаљне анализе у сваком смислу релевантних, јасних, прецизних и правовремених података предвиде могуће тенденције развоја безбедносних ситуација у будућности. Стајић истиче да је исправна предикција „изузетно важна јер представља основ за благовремено ангажовање државних органа и субјеката безбедности на одлучивању, планирању и предузимању мера на превентивном и репресивном плану ради предупређења угрожавајућих појава.“<sup>83</sup>

Стевановић наводи да „безбедносне оцене и процене могу бити опште и посебне. Опште се односе на одређену територију и обухватају све области безбедности. Посебне су уже или по територији или по области безбедности.“<sup>84</sup> С тим у вези, „процењивањем безбедносног стања, појава и догађаја остварују се два изразито важна циља. Први је да се безбедносна ситуација држи под контролом, односно да се познају све њене карактеристике. Други је благовремено предузимање мера које предстојећи развој безбедносне ситуације захтева, тзв. управљање безбедносном ситуацијом и догађајима.“<sup>85</sup>

---

<sup>79</sup> О супротстављању међународном тероризму видети опширније у: Федоров Ю., Противодействие международному терроризму, *Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом*, Наука, Москва, 2006, С. 27-84.

<sup>80</sup> Наведено према: Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 30.

<sup>81</sup> Исто.

<sup>82</sup> Исто, стр. 30-31.

<sup>83</sup> Исто.

<sup>84</sup> Стевановић О., *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд, 2003, стр. 154.

<sup>85</sup> Стајић Љ., *Основе система безбедности*, стр. 31.

## 4.2 Појам и облици угрожавања

Појам супротан безбедности неког добра је његово угрожавање. Основни облик угрожавања нечијег опстанка, слободе и развоја може се остваривати и самодеструктивним понашањем, али до њега чешће долази деловањем неке природне или друштвене силе „с намером да се изазову одређене негативне последице по природу или по друштво, односно по човека као објекте угрожавања, а у корист носилаца, односно субјеката угрожавања.“<sup>86</sup>

Угроженост се најопштије дефинише и одређује као облик конкретне или апстрактне „опасности по одређене делове и субјекте друштва од у основи предвидивих сила против којих се могу предузимати активне и пасивне мере обезбеђивања и превентиве, актуелне заштите, као и мере пратеће (пост) заштите.“<sup>87</sup>

Угрожавање се најчешће дели на ненамерно и намерно (свесно). Ненамерно настаје када један човек или група људи својим несвесним деловањем, лишеним јасног деструктивног циља, наноси штету појединцу или групи људи, па све до читавог света. На пример, изузетно интензиван научно-технолошки развој затекао је неспремним одређене категорије становништва које су неадекватном применом расположивих иновација, без јасне намере да то учине, довеле „до угрожавања природне еколошке основе егзистенције људи на планети Земљи“<sup>88</sup>. Насупрот томе, свесно угрожавање је „намерно, циљано или организовано коришћење силе за уништење, онемогућавање, принуду, присилу, итд. других људи, њихових група, организација, итд. или за њихову, по њих неповољну, промену или промену неког стања супротно њиховој вољи“<sup>89</sup>. Управо различите терористичке акције спроведене у многим земљама најбоље илуструју ову ситуацију.

Према Стајићу, узроке угрожавања безбедности треба тражити у чињеници да је „људско друштво у основи конкурентско по својој природи и у њему постоје веома изражене противречности, разни облици и подручја борбе за егзистенцију, положај и просперитет“<sup>90</sup>. У савременим друштвеним

---

<sup>86</sup> Исто, стр. 49.

<sup>87</sup> Исто.

<sup>88</sup> Исто.

<sup>89</sup> Исто.

<sup>90</sup> Исто.

системима могу се разликовати угрожавање као делатност и угроженост као ситуација, које у суштини настају због истих разлога – „као последице активности једне групе субјеката усмерене с одређеним разлогом (циљем) против друге групе. Организовано, институционализовано и цивилизовано друштво разликује нормално (конструктивно) и девијантно (деструктивно) понашање“<sup>91</sup>.

Угрожавајуће појаве су у својој основи девијантне и деструктивне. Једини изузеци у којима угрожавајуће појаве могу попримити конструктивну форму настају у случајевима када су усмерене на уништење појединаца, група, организација или структура које су извор и генератор још већег степена и обима угрожавања. Ово се, на пример, дешава у ситуацијама када опозиционе снаге угрожавају и настоје да сруше ауторитарне и за опстанак народа крајње опасне режиме у циљу демократизације друштва, побољшања животног стандарда и сигурности грађана итд.

Како би се организованим и институционализованим деловањем структура власти спречило угрожавање вредности друштва, формирају се системи заштите од угрожавања, односно системи безбедности. Да би такви системи били делотворни, неопходно је јасно одредити, рангирати и груписати све облике угрожавања који су карактеристични за једно друштво. Када је реч о изворима угрожавања безбедности наше државе и друштва, приметно је да тренутно у правним документима, осим у извесној мери у Стратегији националне безбедности Републике Србије, то није учињено, него је у већини случајева реч само о њиховој идентификацији, при чему се најчешће истиче степен опасности, као и потреба за организовањем друштва у њиховом сузбијању.<sup>92</sup>

Различито схватање угрожености не само у појединим државама већ често и код аутора и релевантних фактора у оквиру једне државе и друштва условили су непостојање консензуса о универзалној дефиницији овог појма. Стајић наводи да се „за појам угрожавање користе различити термини, али се исто тако под тим терминима подразумевају и различите суштине. Због тога се већини постојећих дефиниција угрожавања могу наћи одређене замерке које су обично последица покушаја уопштавања зарад лакшег одређивања суштине ове појаве.

---

<sup>91</sup> Исто.

<sup>92</sup> Стајић Љ., Гафиновић Р., *Увод у студије безбедности*, Драслар партнер, Београд, 2007, стр. 123.

Исто тако, појмови могу имати различите нивое општости, што свакако зависи и од потребе за коју се дефинишу (теоријске, практичне, наставне и сл.).<sup>93</sup>

Кључни недостатак постојећих дефиниција је то што не успевају да обухвате све аспекте појаве на коју се односе. Наиме, „кривично-правна и социолошка тумачења не узимају у обзир природне и техничке аспекте угрожавања једног друштва који се свакако не смеју занемарити“, нарочито када је „опште познато да је свет данас чешће угрожен у еколошкој него у неким другим сферама“<sup>94</sup>. Такође, већина дефиниција не дају задовољавајући одговор на питања у ком трајању и у коликом обиму неко стање „мора постојати да би се сматрало појавом или процесом угрожавања“<sup>95</sup>.

Узимајући у обзир наведене чињенице, под појмом угрожавања могу се подразумевати „друштвене појаве или понашање настало деловањем човека (појединачно или групно), природе или техничких система у дужем периоду које су значајнијег обима, при чему настају или могу настати штетне последице по интегритет човека, његову слободу, имовину и здравље, као и по интегритет и субјективитет државе и њених институција, вредности које она штити, као и вредности међународне заједнице“<sup>96</sup>.

У тесним релацијама са појмом угрожавања је и одређивање објекта угрожавања, „односно давања одговора на питање шта се то угрожава“<sup>97</sup>, а то значи и узимање у обзир темељних, општих и специфичних друштвених вредности које се штите од самог угрожавања. Термин „објекат угрожавања“ може се односити на широк спектар чинилаца, као што су имовина, територија, идеологија, стандард, живот, здравље и сл., „при чему свако друштво издваја само оне који за њега представљају витални интерес (интерес читаве заједнице)“<sup>98</sup>, и који се означавају као уставом дефинисане друштвене вредности које се посебно штите. Тако се у свим друштвима као универзални објекти заштите појављују, „пре свега, живот човека, његова права и слободе, материјална добра друштва, односно друштвене институције, друштвено и

---

<sup>93</sup> Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 51.

<sup>94</sup> Исто.

<sup>95</sup> Исто, стр. 52.

<sup>96</sup> Исто.

<sup>97</sup> Исто.

<sup>98</sup> Исто.

државно уређење, територија и слично<sup>99</sup>. Осим тога, свако друштво има и своје специфичне вредности које такође захтевају адекватну заштиту.

Како би обезбедили све потребне услове за отклањање угрожавајућих фактора, државни органи, у складу са својим овлашћењима и непосредном одговорношћу за припрему и примену политике националне безбедности посредством успостављеног система безбедности, предузимају одговарајуће мере и радње по јасно одређеном радоследу. На самом почетку, потребно је идентификовати носиоце угрожавања и облике у којима се оно манифестује у конкретним ситуацијама. Иза тога следи објективна, реална и, што је посебно важно, благовремена процена стварних намера, мотива, планова и циљева субјеката угрожавања. У складу са наведеним елементима и методологијом којом се планира извршење угрожавања, одговорни чиниоци система безбедности доносе стратегију и одређују тактику коју ће примењивати приликом неутралисања претњи, да би се после тога приступило захтевању одговарајућих мера код за то надлежних државних органа који обично и сами представљају чиниоце државног система безбедности. Уколико је то могуће учинити, обично је најцелисходније и најмање подложно критикама одређење за превентивно деловање на плану осујећивања припрема и реализације угрожавајуће делатности. Поред тога, ако постоји садејство унутрашњих и спољних носилаца угрожавања, потребно је учинити све како би се она ефикасно елиминисала или бар држала под контролом. У случају да превентивно деловање из одређених разлога буде онемогућено, а угрожавајући моменат буде изузетно озбиљан и погубан по вредности које се штите, системи безбедности обично прибегавају репресији против субјеката угрожавања.<sup>100</sup>

Изузев тога, специјализовани сегменти система безбедности дужни су да континуирано буду ангажовани у процесу „праћења, откривања и осујећивања свих облика субверзивних делатности које се одвијају тајно“. Подаци добијени овим радом од великог су значаја за доношење „правовремених и ваљаних одлука, како у функцији вођења унутрашње и спољне политике тако и у примени стратегије борбе против носилаца угрожавања безбедности“.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Исто.

<sup>100</sup> Видети опширније у: Петрищев В., Антитеррористическая стратегия, *Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом*, Наука, Москва, 2006, стр. 91-92.

<sup>101</sup> Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 82.



### 4.3 Општа (теоријска) концепција безбедности

Свака држава у складу са специфичним претњама са којима се сусреће, стратешким интересима и материјалним, кадровским и другим могућностима временом уобличава сопствену, мање или више особену општу концепцију безбедности, која потом представља полазну основу за формирање, организовање, финансирање, руковођење и развој система безбедности и опредељује његову друштвену функцију и позицију. Из овако постављене концепције безбедности проистиче конкретно постављање државе и друштва, односно за то надлежних њихових институција, према свим врстама савремених безбедносних ризика, претњи и изазова.

У формулисању опште концепције безбедности једне државе значајну улогу имају резултати мултидисциплинарних истраживања из области безбедносних наука, добијени како прегнућем стручњака из те државе тако и радом њихових колега из иностранства. На основу прикупљених научних сазнања, систематичним и јасно усмереним тумачењем чињеница и релацијама у којима се одређене појаве налазе, долази се до заокружених и у пракси примењивих закона, теорија и научних система. Наиме, истраживања су показала да се током историје у појавама угрожавања безбедности могу препознати одређене законитости у њиховом настанку, развоју и нестанку, што је основни предуслов да се ове појаве могу предвиђати. Самим тим, њима се може и управљати, односно могуће је изнаћи ефикасна средства за борбу против угрожавања, све до његовог отклањања или бар свођења на прихватљиву меру.<sup>102</sup>

Четири су питања на која треба одговорити пре него што се приступи дефинисању концепције безбедности: ко су извори и носиоци угрожавања; које методе могу имати најбоље ефекте приликом супротстављања угрожавању; које се државне и друштвене вредности штите; какав је систем безбедности неопходан тој држави и друштву. Ово се пре свега односи на државе које се налазе у процесу транзиције, када важне институције и системи нису потпуно заокружени, а самим тим и ефикасни, док истовремено угрожавајући фактори бивају бројнији, разноврснији и опаснији од оних у стабилним државама.

---

<sup>102</sup> Кековић З, *Системи безбедности*, Факултет безбедности, Београд, 2009, стр. 93-95.

Све савремене државе треба да стреме концепцији безбедности заснованој на демократским начелима и највишим стандардима у области заштите људских права. У том смислу, кључни задатак теоријске концепције безбедности је да „пружи основ за заснивање једне опште политичке теорије и стратегије националне безбедности из које ће бити логички изведене теорије мањег нивоа општости којим ће се научно објашњавати целокупан политички живот и све безбедносне појаве“<sup>103</sup>. Према Кековићу, теоријска концепција безбедности „треба да пружи подробно разрађену теорију чијом се применом може утврдити какву одлуку треба донети у складу са деловањем мноштва фактора у систему безбедности, односно објаснити зашто је већ донета нека одлука, те какав ће утицај ове одлуке имати на сва појединачна решења у систему, нарочито на доношење најцелисходније одлуке и примене средстава да би се остварио дати циљ отклањања опасности.“<sup>104</sup>

На основу претходних разматрања „може се закључити да су сва појединачна решења у систему безбедности резултанта деловања већег броја елемената“<sup>105</sup>. Та решења су донета на основу теорије безбедности која са једне стране „има задатак да објасни оно што се у функционисању система већ одиграло, а с друге стране да процени шта треба учинити како би се у будућности остварили одређени циљеви постављени пред систем. За те уже и конкретније циљеве дефинише се концепција спољне и унутрашње безбедности заснована на уставним решењима, а која се непосредно примењују у пракси кроз нормативно уређење система безбедности.“<sup>106</sup> На тај начин систем безбедности постаје субјект којим друштво и држава остварују једну од својих основних функција, при чему је заштита од тероризма саставни део остваривања те функције.

#### **4.4 Политички концепт безбедности**

Политичка концепција безбедности проистиче и тежи остваривању циљева садржаних у теоријској концепцији путем примене средстава и метода

---

<sup>103</sup> Кековић З., *Теорија система безбједности*, стр. 148-149.

<sup>104</sup> Исто.

<sup>105</sup> Исто, стр. 149.

<sup>106</sup> Исто.

својствених конкретној политичкој делатности. Насупрот теоријској, политичка концепција је доминантно усмерена на практичне активности државних органа, укључујући и систем безбедности, као и на остваривање важних циљева једног друштва, који се пре свега односе на заштиту његових виталних интереса и вредности. Политичка концепција безбедности треба да понуди исте одговоре у односу на безбедност као функцију државе и систем као средство за њено остварење.<sup>107</sup>

Полазећи од закључка да је безбедност незаобилазна особина сваке државе као политичке творевине, политичка концепција безбедности се заснива на функцијама које институције те државе врше у току својих законом прописаних активности. Ту се пре свега мисли на систем безбедности као средство политичке моћи и субјект заштите друштвених вредности од свих облика угрожавања и деструкције. На основу изнетог Кековић закључује да „политичка концепција безбедности има задатак да објасни оно што се у спољној и унутрашњој политици безбедности већ одиграло и, с друге стране, да каже шта треба учинити како би се остварили одређени циљеви - елиминисање или смањење опасности“.<sup>108</sup>

#### **4.5 Уставно-правни концепт безбедности**

У процесу политичке и социјално-економске еманципације људи су дошли до закључка да различите облике угрожавања безбедности могу најефикасније да отклоне уколико формирају системе безбедности засноване на одговарајућој законској регулативи. Правним уређењем ове области заправо се формулишу норме понашања и активности које треба да учине безбедним све чланове друштва без обзира на њихову националну припадност, политичку оријентацију, економски статус и сл.

Сама синтагма „уставно-правни концепт безбедности“ указује да се овај концепт заснива на уставу као основном и највишем правном акту сваке државе, у коме се децидирано наводе све вредности које држава настоји да заштити средствима која јој стоје на располагању. Наш Устав као вредности које штити

---

<sup>107</sup> Савић А., *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007, стр. 7.

<sup>108</sup> Кековић З., *Систем безбедности*, Факултет безбедности, Београд, 2009, стр. 98-99.

наводи „територијалну целокупност и недељивост, безбедност Републике Србије и њен међународни положај, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, режим и безбедност у свим врстама саобраћаја и друго”.<sup>109</sup>

У савременој домаћој научној мисли су као главне детерминанте уставно-правне концепције безбедности назначене „правна држава, начело законитости, самоограничење система и друштвене потребе.”<sup>110</sup> Такође, треба нагласити да је „правно уређивање друштвених односа везаних за безбедност земље основна претпоставка за успешно организовање и функционисање система безбедности, при чему се право у том случају јавља као основа ефикасности, али и као граница деловања тог система. Систем безбедности у остваривању своје функције значајан је елемент у остваривању правне државе на тај начин што представља субјект одговоран за то да се свако непоштовање права спречи, без обзира на то од којег носиоца угрожавања долази”.<sup>111</sup>

Системски закони материјалне и организационе природе такође представљају важан фактор у формулисању уставно-правне концепције безбедности. Реч је преваходно о законима којима се дефинишу надлежности, делокруг рада, организација, цивилна контрола рада и начин финансирања служби безбедности као основних сегмената система безбедности. Поред законских, веома су битна материјална решења садржана у подзаконским актима. И једнима и другима се, између осталих, уређује област деловања обавештајно-безбедносних структура.<sup>112</sup>

#### 4.6 Појам националне безбедности

Национална безбедност се чешће од других појмова из домена безбедносних наука појављује и дефинише у нашој литератури. Под њим се најчешће подразумева жељени ниво заштићености државе који се постиже потпуним или делимичним елиминисањем претњи и ризика по њене виталне вредности. Из тога се закључује да је реч о вишезначном појму који у

---

<sup>109</sup> Устав Републике Србије, Службени гласник, Београд, бр. 98/2006, члан 97.

<sup>110</sup> Стајић Љ., *Основи система безбедности: са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет, Нови Сад, 2008, стр. 299.

<sup>111</sup> Исто.

<sup>112</sup> Исто, стр. 151.

најопштијем смислу представља стање у коме је држава потпуно или бар у задовољавајућој мери заштићена од војних напада, политичких притисака и економског угрожавања споља као форми субверзивног деловања, као и екстремних политичких, обично терористичких, економских, идеолошких, верских или културних атака изнутра. Постигнут висок ниво националне безбедности један је од кључних предуслова за несметан унутрашњи развој и функционисање државе у међународним оквирима.

Појам „национална безбедност“ је 1943. године први пут употребио Валтер Липман (Walter Lipman) у свом делу *Спољна политика САД*. После Другог светског рата овај појам је нашао широку примену у политичком речнику савремених држава, где је коришћен како би означио унутрашњу и спољну безбедност државе којом се обезбеђује њен опстанак и нормално деловање са свим елементима независности, територијалне целовитости и уставног поретка.<sup>113</sup>

Овакво поимање националне безбедности последица је, према мишљењу Андрије Савића, одредаба Вестфалског уговора из давне 1648. године, по којима је држава стављена у центар друштвено-политичких дешавања као доминантни представник међународних односа и носилац универзалног стандарда политичке легитимности. Државне власти су и даље биле аутономне у деловању на територији под њиховом контролом, али су од тог доба подлегале ограничењима спољног окружења због забране интервенција у другим државама.<sup>114</sup>

Свеприсутан процес глобализације релативизује, па и одбацује вестфалски модел, нарочито због интенције појединих моћних држава да се грубо мешају у унутрашња питања других суверених земаља. Уместо да теже безбедности у међународним размерама, ови субјекти настоје да увећају своје безбедносне капацитете тако што ће суседе и друге државе учинити инфериорнима и слабима. Поједини теоретичари ову интенцију дефинишу називом „безбедносна дилема“ (*security dilemma*)<sup>115</sup>, која у пракси може довести до урушавања свачије

---

<sup>113</sup> Јовановић Б., *Полиција и сигурност*, бр. 1-2, Загреб, 1997, стр 6.

<sup>114</sup> Савић А., *Национална безбедност*, стр. 40.

<sup>115</sup> Jervis R, *Offense, Defense, and the Security Dilemma* (From "Cooperation Under the Security Dilemma" IN: *World Politics*, Vol. 30, No 2 (January 1978), pp.186-214)- In: Robert J., *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues* (six edition), New York, Longman, 2003. Упореди: Симић Д., *Наука о безбедности*, стр. 14; Бајагић М., Нови концепт

безбедности, почев од сопствене, па до безбедности неке друге државе и читаве међународне заједнице.<sup>116</sup> До таквог развоја ситуације је дошло током Хладног рата, обележеног трком у наоружању САД и СССР и војних савеза које су предводиле ове две суперсиле – НАТО пакта и Варшавског уговора.<sup>117</sup>

Неореалистички приступ одређењу појма националне безбедности се манифестује кроз „контингентни реализам“ који се заснива на тежњи за конструктивном интеракцијом и сарадњом држава, односно заједничким напорима да се достигне жељени ниво безбедности, као и кроз „структурни реализам“, према коме национална безбедност настаје кроз деловање структура међународне заједнице.

Изузев процеса глобализације, на формирање савременог концепта националне безбедности су утицали униполарност у расподели моћи у међународним оквирима, где доминантан положај заузимају САД као једина суперсила; мултилатерализам као тежња за стварање безбедног окружења кроз сарадњу више субјеката међународног права, која обухвата и тренд колективизације безбедности и стварања организација попут НАТО и различитих пактова за стабилност; појава нових држава као резултат краха социјалистичког система после 1989. године, итд.<sup>118</sup>

#### **4.7 Национална безбедност савремених држава**

Из савремене перспективе традиционална и у многим својим деловима анахрона схватања безбедности су тежиште стављала на државу, што је доводило до ограниченог схватања појма националне безбедности. Теоријска разматрања карактеристична за научну мисао у социјалистичким државама, укључујући и бившу СФРЈ, полазила су од премисе да је безбедност постигнута уколико је држава – Партија – радничка класа, односно на њима заснован

---

безбедности: сарадња у безбедности (Cooperative Security), *Безбедност*, број 6, МУП РС, Београд, 2004. стр. 49.

<sup>116</sup> Levy 1998 б, р. 145. Према: Кегли Ч. В, Виткоф Ј. Р., *Светска политика – тренд и трансформација*, Београд, Центар за студије југоисточне Европе, Факултет политичких наука, Дипломатска академија, 2004, стр. 678 – 696.

<sup>117</sup> Видети опширније о елементима националне моћи у: Morgenthau Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Boston, Massachusetts: The Mc Craw Hill Company, Inc., 1993, pp. 113-177.

<sup>118</sup> Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 34.

друштвени систем, заштићен од угрожавајућих елемената, док се категоријама као што су безбедност грађана, међународне заједнице и сл. није придавао готово никакав значај.

Данашња проучавања националне безбедности већ подразумевају њену супериорност и већу ширину и комплексност од унутрашње, као и индивидуалне и социјалне безбедности. Истовремено, национална безбедност се у ширем контексту поставља на најнижи степен међународне безбедности, испод глобалне и регионалне безбедности.<sup>119</sup> Према овој теоријској концепцији држава се и даље налази у улози кључног елемента националне и међународне безбедности, што одступа од основних праваца глобализације као процеса у коме се бришу разлике између унутардржавних и спољних активности и релативизују суверенитет и могућност за самостално деловање појединачних субјеката међународног права. И поред многих успеха заговорника глобализације у међународној арени, већина држава још увек није спремна да различитим наднационалним структурама препусти монопол над применом силе. На основу тога се закључује да ће државе, на модификован и савременим околностима прилагођен начин, и даље задржати право да контролишу своје системе безбедности и, макар у извесној мери, самостално воде спољну политику.

С друге стране, у савременим околностима се не може очекивати да држава буде носилац свих облика заштите безбедности грађана, нити да буде гарант остваривања апсолутне безбедности на својој територији. Актуелне безбедносне претње и изазови изискују активан допринос не само служби безбедности, већ и свих других друштвених чинилаца, укључујући и цивилни сектор, у успостављању појединачне, националне, па и глобалне безбедности.

#### **4.8 Стратегија националне безбедности као елемент сузбијања тероризма**

Стратегија националне безбедности је основни усмеравајући и корективни документ којим држава показује у којој мери и на који начин уважава савремене

---

<sup>119</sup> Pierre A., *Coalitions, Building and Maintenance: Gulf War, Kosovo, Afganistan and the War on Terrorism*, Washington D. C., Georgetown University, 2002, p. 39.

и универзалне постулате формирања и усмеравања деловања система безбедности. Такође, државе у документима овог типа указују и на правце у којима ће се кретати развој њиховог система безбедности у будућности. Реч је о „отвореном и динамичном програмском и делимично доктринарном садржају“<sup>120</sup> заснованом на кључним ставовима друштва у области заштите вредности на којима почива. Из њега проистичу ставови о конкретним превентивним и репресивним мерама и радњама које треба предузети како би се постигла безбедност као примарна функција сваке државе. Чињеница да државе доносе стратегије националне безбедности у форми јавно доступних докумената указује да је један од њених циљева упућивање јасне поруке како унутрашњим, тако и спољашњим факторима, о томе које виталне интересе намерава да штити свим расположивим средствима, а пре свега кроз деловање чинилаца система безбедности. На крају, стратегија националне безбедности, између осталог, представља и „црвену линију“ испод које држава неће и не може ићи у одбрани својих интереса.<sup>121</sup>

Током вишедеценијског трајања Хладног рата и биполарне поделе света на два велика супротстављена војно-политичка блока, окупљена око САД и СССР, глобалну безбедносну претњу је представљала могућност да конфронтране стране пређу у отворени оружани сукоб у коме би употребили нагомилане нуклеарне потенцијале, довољне не само да униште противника, већ и читаву модерну цивилизацију. После завршетка Хладног рата и распада СССР-а највећу опасност по појединачне државе, али и међународну заједницу у целини, представљају недржавни субјекти, међу којима се издвајају терористичке организације, спремне да изазову брахијалне нападе на војне и цивилне циљеве, користећи све терористичке методе које им се могу наћи на располагању – „од класичног, преко сајбер-тероризма, до нуклеарног и хемијског, односно биолошког тероризма.“<sup>122</sup> При томе данашњи терористи успевају да изазову неупоредиво веће људске жртве и разарања у односу на терористичке организације које су биле активне пре само неколико деценија. Такође, далеко им је шири и радијус деловања, будући да се не ограничавају само на поједине државе, већ теже да поприме глобалне размере. Стога је у

---

<sup>120</sup> Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 306.

<sup>121</sup> Исто.

<sup>122</sup> Исто, стр. 307.



безбедносној терминологији незаобилазан постао појам „транснационални тероризам“.

Као одговор на описане новонастале околности, савремене стратегије националне безбедности у свом фокусу имају борбу против тероризма, која је превасходно поверена системима безбедности. Имајући у виду транснационалну компоненту тероризма, системи безбедности појединих држава све интензивније сарађују са сличним системима суседних земаља, као и системима на регионалном и глобалном плану, а све у циљу заштите заједничких интереса и вредности од овог безбедносног изазова.

Потреба међународне сарадње у борби против тероризма нашла је одраза и у стратегијама националне безбедности бројних држава, а нарочито оних које по својој моћи, територији и становништву спадају у категорију малих или слабих, због чега нису у стању да се самостално супротставе терористичким претњама.

Митар Ковач стратегију националне безбедности дефинише као „скуп исказа у форми опредељења, правила, принципа и норми које се користе у домену дугорочних управљачких акција у систему безбедности државе.“ Исти аутор наводи и да „синтагма стратегија националне безбедности не одређује њен карактер него имплицитно указује на циљ тог највишег и најопштијег документа у области безбедности и заштите највиших националних вредности. Стратегија националне безбедности често се изједначава са појмом стратегија државе.“<sup>123</sup>

Према Стајићу, стратегија националне безбедности је „општији документ вишег нивоа у односу на друге државне стратегије (војну, економску и спољно-политичку)“<sup>124</sup>, које се морају уважити приликом њеног доношења. Документи овог типа настају на „јединственој историјско-политичкој и националној основи која условљава настанак компатибилних и суплементарних професионалних и приватних субјеката чије функционисање на основу јединственог циља треба да обезбеди ефикасну и ефективну заштићеност виталних вредности друштва и државе.“<sup>125</sup> Стратегија националне безбедности представља својеврсно упутство за деловање надлежних „институција, органа и појединаца у заштити

---

<sup>123</sup> Видети опширније: Ковач М., Основне теоријске поставке стратегије националне безбедности и њене рефлексije на систем одбране, *Србија - безбедности и институционални изазови*, Зборник радова, Институт за политичке студије, Београд, 2009.

<sup>124</sup> Стајић Ј., *Основи система безбедности*, стр. 311.

<sup>125</sup> Исто.

безбедности“, а на значају добија због чињенице да је „заснована на науци, уграђена у теорију, а треба да обликује праксу система безбедности у најширем значењу тог појма.“<sup>126</sup> Оваква стратегија испуњава своју друштвену функцију уколико „даје одговоре на многа суштинска питања опстанка, раста и развоја бића друштва којима се национална безбедност ојачава“ и представља „основ демократског система безбедности и његове уградње у међународни безбедносни систем.“<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Исто, стр. 312.

<sup>127</sup> Исто.

## 5. САВРЕМЕНИ СИСТЕМИ БЕЗБЕДНОСТИ

### 5.1 Појмовно одређење система безбедности

Друштвени системи, за разлику од природних, техничких и других, подразумевају структурисану, уређену и од разнородних елемената или сазнања формирану целину према унапред дефинисаном гледишту, успостављену због остварења неког друштвеног циља.<sup>128</sup> Овако одређен циљ мора бити прихваћен као потреба и мотив који ће све чланове друштва подстаћи на конкретну, јасно одређену и усмерену акцију. Циљ такође треба да одговара објективним потребама друштва или неког његовог дела, а методологија и средства предвиђена за његово остваривање треба да буду адекватни, ефикасни и друштвено прихватљиви. С друге стране, циљ не треба да буде уопштен, нејасан или формулисан од стране ефемерне друштвене групе.<sup>129</sup>

Посматран у овом контексту, систем безбедности заправо представља организован и структурисан систем захваљујући коме одређено друштво или држава остварују једну од својих основних функција, а то је заштита раније дефинисаних вредности, првенствено ради њиховог очувања од свих девастирајућих унутрашњих и спољних утицаја, а потом и у циљу општег напретка, развитка и усавршавања. За све друштвене системе је карактеристично да се формирају због остварења трајних циљева. Зато се систем безбедности тумачи као трајан систем јер је заштита једног друштва од свих облика и извора угрожавања његова перманентна потреба. Такође, треба нагласити да систем безбедности, као и сви други друштвени системи, у највећој мери зависи од људске активности, појединачне или групне, при чему оне могу бити позитивне и негативне, у зависности од тога да ли доприносе ефикасном и законитом деловању система или због одређених интереса угрожавају безбедност друштва у целини или неког његовог дела. Исто тако,

---

<sup>128</sup> Вујаклија М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1997.

<sup>129</sup> Кековић З., *Систем безбедности*, Факултет безбедности, Београд, 2009, стр. 85-86.

људи су ти који, у зависности од објективних и субјективних потреба, дефинишу друштвене циљеве, самим тим и усмеравају системе безбедности и свесним и нужним удруживањем напора преко њих остварују поменуте циљеве.<sup>130</sup>

Системи безбедности су у свим савременим државама врло комплексни. Организовани су преко хијерархијски успостављене структуре тако да извршавају једну или више активности, те се у том смислу деле по принципу „колико облика активности, толико подсистема“. Особеност система безбедности, која истовремено илуструје и његову већ поменуту сложеност, огледа се у томе што су подсистеми организовани као самостални и заокружени системи јер сваки има посебне снаге, средства, методе и правила рада. Осим тога, системи безбедности имају и своје микросистеме, чија је функција повезивање мањих активности које се спроводе на територији јединица локалне самоуправе, региона, покрајина, република, итд. Субјекти ових система су службе и органи безбедности. Међусобна условљеност и зависност функционисања и доприноса ових субјеката заснива се управо на њиховој комплементарности у оквиру система.<sup>131</sup>

Основна функција система безбедности је заштита уставности и законитости као основних државних и друштвених вредности. Будући да извори угрожавања ових вредности могу долазити из иностранства, али и кроз претње које се налазе унутар саме државе, безбедност може бити спољна и унутрашња. Спољна је преваходно усмерена на заштиту суверенитета, територијалног интегритета и међународног угледа и положаја, а унутрашња на заштиту основних права и слобода, као и политичке, економске и правне сигурности грађана.

Међу подсистемима доминирају структуре фокусиране на заштиту унутрашње безбедности – службе безбедности, полиција, правосудни систем, подсистеми за деловање у ванредним ситуацијама, инспекцијски органи, итд. Штитећи унутрашњу безбедност, наведени субјекти истовремено штите и сопствену безбедност, интегритет и углед, будући да носиоци криминалних активности, укључујући и терористе, понекад настоје да изазову „компромитаацију полиције (и других подсистема), раскол између ње и друштва,

---

<sup>130</sup> Исто.

<sup>131</sup> Видети опширније у: Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 42-44.

итд.<sup>132</sup> Сегменти који су усмерени на остваривање спољне безбедности су малобројнији и у њих пре свега спадају војне снаге и обавештајне службе, као и институције задужене за вођење спољне политике и успостављање сарадње са другим државама у области безбедности, а на основу међународних правних норми.

И поред уочених разлика између подсистема задужених за заштиту унутрашње и спољне безбедности, реч је о комплементарним функцијама јединственог система безбедности. Наиме, спољна равнотежа једне државе, односно стање неуgroжености од спољног фактора, могуће је само док се њена унутрашња безбедност одржава на потребном нивоу, и обрнуто. Међутим, бројни и разноврсни сукоби, постојање многих супротстављених интереса и отворених питања у међународној заједници учврстили су становиште појединих аутора да је на данашњем степену развоја међународних односа немогуће остварити систем трајне равнотеже.

Уколико је правилно схваћена, односно ако све релевантне околности то дозвољавају, основна функција система безбедности је превентивна. Тада самим својим постојањем и стварањем свести код носилаца угрожавања о том постојању представља некада мање а некада више ефикасан инструмент одвраћања непријатељске и сваке друге криминалне делатности. Ако до непожељне и штетне активности и поред тога дође, овај систем је дужан да се благовремено активира и енергично реагује, овога пута репресивно, како би отклонио узроке опасности и неутралисао њихове носиоце на законом дозвољен начин.

Систем безбедности, уосталом као и сви други друштвени системи, треба да буде максимално ефикасан у вршењу своје друштвене улоге. Међутим, систем безбедности је карактеристичан по томе што његова ефикасност углавном не зависи од њега самог, ма како добро био организован, већ и од многих околности из окружења у коме и сам постоји и функционише. Из тога директно проистиче закључак да систем безбедности није сам себи сврха, односно да не представља функционално аутономну вредност већ резултат нужности да се преко њега остваре одређени друштвени интереси.

---

<sup>132</sup> Doran S., *Somebody Else's Civil War*, *Foreign Affairs*, N.1, 2002, p. 23.

У потрази за адекватном дефиницијом система безбедности, може се рећи да је то „облик организовања и функционисања друштва у спровођењу ефикасних мера и активности на превентивном и репресивном плану, које се предузимају ради очувања суверенитета и интегритета државе, њеног уставом утврђеног поретка, права и слобода грађана, као и свих осталих друштвених и међународних вредности од свих облика и носилаца угрожавања, без обзира на место и време извршавања“.<sup>133</sup>

## **5.2 Међународно-правне основе организације и деловања система безбедности**

Савременим демократски уређеним државама иманентно је настојање да правно уреде све облике друштвених делатности и релација, самим тим и своје системе безбедности. Имајући у виду многобројне угрожавајуће појаве, од оних најмањих које се лако отклањају па до оних које угрожавају и само постојање државе и друштва, правно уређивање ове области је од посебног интереса за њих јер на тај начин долазе у прилику да зарад остваривања властитих виталних и других интереса законима ограниче или допринесу сузбијању активности које их угрожавају.

Такође, адекватна законска регулатива је предуслов за успешно организовање и функционисање система безбедности јер се право у том случају јавља као претпоставка ефикасности тог система, али и као граница његовог деловања. Тако држава преко надлежних институција доноси правне прописе и одређује норме понашања, али и улаже напоре да се оне поштују, како у складу са самим нормама тако и са потребама безбедности земље.<sup>134</sup>

Два светска рата која су својим негативним резултатима потпуно променила свет у коме живимо, али и мноштво локалних оружаних конфликта, терористичких акција, војних интервенција и потенцијалних жаришта која су могла за кратко време да постану поприште разорних и дуготрајних сукоба, приморали су међународну заједницу, предвођену најмоћнијим државама, да конституише институционализован систем међународне колективне и

---

<sup>133</sup> Стајић Ј., *Основи система безбедности*, стр. 31-32.

<sup>134</sup> Исто.

појединачне безбедности, који би био ефикасан фактор у настојањима да се очува мир у глобалним оквирима.

Систем колективне безбедности чији су кључни чиниоци Организација уједињених нација (ОУН) и у ужем смислу Савет безбедности (СБ), од свог оснивања има мисију да уреди односе међу државама чланицама и успостави глобалну безбедност уважавајући међународно право, због чега је донета и Повеља Уједињених нација, која у члану 1. прокламује начела о међусобним односима држава у складу са основним циљевима те организације: „Одржавање међународног мира и безбедности и у ту сврху: предузимање ефикасних колективних мера ради спречавања и отклањања претњи миру и сузбијање аката агресије или других повреда мира, као и постизање мирним средствима, а у складу с начелима права и међународног права, сређивања или решавања међународних спорова или ситуација које би могле довести до повреде мира.“<sup>135</sup>

Као и приликом настанка свих других надржавних формација, савремене државе приступањем ОУН одричу се дела свог суверенитета у унутрашњим и спољнополитичким питањима, трудећи се да постигну мир и висок степен глобалне безбедности као заједнички значајан циљ. Пракса је показала да је ограничавање суверенитета чланица управо сразмерно власти и резултатима међународне заједнице постигнутим на пољу безбедности. Треба напоменути да је, и поред свих ограничења и искушења, Повеља Уједињених нација у значајној мери испунила циљеве због којих је донета, и то пре свега у области поштовања људских слобода и права и видљивих искорака у постизању колективне безбедности.

Изузев доношења Повеље, ОУН је учинила још низ напора да уреди поједине релације унутар међународне заједнице, али и у земљама чланицама. Усвајање Опште декларација о правима човека<sup>136</sup>, једног од кључних докумената 20. века, представљало је почетак процеса слабљења апсолутне суверности држава у погледу заштите права и слобода њихових грађана, чиме је наглашено да ове вредности, у складу са својом правом природом, имају општецивизацијски карактер.

---

<sup>135</sup> Члан 1. тачка 1. Повеље УН.

<sup>136</sup> Општа декларација о правима човека усвојена је на заседању Генералне скупштине УН 10. децембра 1948.

Права на живот, слободу и безбедност, груписана у скуп грађанских и политичких права, издвојена су због свог значаја и из њих су изведена сва друга права, која прописују да нико не сме бити подвргнут мучењу или свирепом, нечовечном или понижавајућем поступку или казни; да свако има право да свуда буде признат као правни субјект; да су сви пред законом једнаки и имају право да их закон једнако штити, без било каквих разлика; да нико не сме бити изложен произвољном мешању у приватни живот, породицу, стан или преписку, нити нападима на част и углед, као и да сви грађани имају право учешћа у власти, итд.<sup>137</sup>

За правне основе система безбедности у међународним оквирима без сумње су важна и друга документа, нарочито она којима се прописују форме и начини деловања субјеката надлежних за примену закона, дакле и припадника органа и служби безбедности, правосудних институција и др. Овим питањима баве се Париска повеља за нову Европу, која је једним делом посвећена безбедности, Кодекс понашања лица одговорних за примену закона, Конвенција против мучења и других свирепих, нехуманих или понижавајућих норми или поступака, Основна начела везана за независност судства, Скуп минималних правила о поступању са затвореницима, Декларација о основним принципима правде у вези са жртвама криминалних радњи и жртвама злоупотребе власти, итд.

Поред тога, један од начина на који је међународна заједница перманентно покушавала да унапреди своју безбедност било је организовање бројних конференција са циљем потврде или проширивања до тада важећих принципа у овој области, односно успостављања ефикасних механизма којима би се повећао ниво заштите виталних интереса и вредности земаља чланица. Тако је на Конференцији о европској безбедности и сарадњи 1975. године (КЕБС) усвојен завршни акт у коме су се државе чланице обавезале да ће у домену заштите основних права и слобода грађана деловати у складу са принципима истакнутим у Повељи ОУН и Општој декларацији о правима човека. За уобличавање система безбедности најзначајнији су усвојени принципи којима се захтевају суверена једнакост и поштовање права својствених суверенитету; уздржавање од претње силом или употребе силе; неповредивост граница и

---

<sup>137</sup> Члан 3. Опште декларације о правима човека.



територијални интегритет држава; решавање спорова мирним путем; немешање у унутрашње послове других држава, поштовање људских права и основних слобода, као што су слобода мисли, савести, вероисповести и убеђења; равноправност и право народа на самоопредељење; сарадња међу државама и савесно испуњавање обавеза по међународном праву.<sup>138</sup>

Евидентно је да су институције међународне заједнице на овај начин поставиле високе стандарде, чија би доследна имплементација суштински поправила свеукупан квалитет живота у свим државама чланицама. Ипак, управо из разлога што су многи од прокламованих стандарда само делимично испуњени, а поједини и перманентно запостављани и кршени, на овим пољима постоји потреба за сталним ангажовањем међународних и државних система, од којих су системи безбедности свакако најзначајнији.

### 5.3 Субјекти и својства система безбедности

Општепозната чињеница је да сви савремени системи безбедности, у складу са сврхом свог постојања и примарном друштвеном улогом, на основу одговарајућих правних норми, ангажују већи број од стране државе оформљених субјеката како би остварили важне циљеве усмерене на постизање максимума безбедности једног друштва у датом тренутку.<sup>139</sup>

У најширем смислу, носиоци система безбедности су држава и њени грађани, док се субјекти ових система дела на конвенционалне (полиција, војни органи безбедности, контраобавештајне и обавештајне службе, тужилаштва, судови, органи за извршење кривичних санкција, царина, различите инспекције и др.), неконвенционалне (органи законодавне и извршне власти, као и органи задужени за иностране послове) и суплементарне (органи локалне самоуправе, јавне службе, предузећа и друге организације, васпитно-образовни систем, невладине организације<sup>140</sup>, црква и сваки грађанин понаособ).<sup>141</sup> Треба

---

<sup>138</sup> Прва Конференција о безбедности и сарадњи у Европи почела је да ради у Хелсинкију 3. јула 1973. године, а наставила је рад у Женеви од 18. септембра 1973. године до 21. јула 1975. године. Рад Конференције закључен је 1. септембра 1975. године.

<sup>139</sup> В. Петрищев, Антитеррористическая стратегия, *Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом*, Наука, Москва, 2006, стр. 85.

<sup>140</sup> О невладиним организацијама као суплементарним субјектима система безбедности видети опширније у: Egeland J., *Peace-making and the prevention of violence: The role of governments*

напоменути да полиција, нарочито поједини њени сегменти, поред уобичајеног учешћа у отклањању опасности које имају извор у унутардржавним противречностима, у савременом свету све више доприноси и заштити државе од спољног фактора.<sup>142</sup>

## 5.4 Карактеристике система безбедности

Сложеност и специфичност делокруга рада система безбедности у актуелним друштвено-политичким приликама у међународним оквирима условили су да он, поред појединих општих карактеристика сличних за све организационе системе, поседује и неке потпуно особене одлике, које га чине јединственим.

Систем безбедности спада у организоване, уређене, хијерархијски устројене и сложене друштвене системе динамичног и отвореног типа, подложне сталним квалитативним и квантитативним променама у структури и методологији, и представља подсистем друштвеног система. Његово деловање је условљено и проистиче из неповољних услова у којима се налази стање безбедности једне државе и друштва, те се по својим циљевима налази у директној супротности са изворима угрожавања. С обзиром на то да је реч о друштвеном систему, његово функционисање потпуно зависи од људског фактора и има двоструку сврху: да превентивним деловањем одврати носиоце угрожавања или да само угрожавање отклони репресивним средствима. Како је реч о динамичном систему који делује у промењивим друштвеним околностима, мора се узети у обзир да су методе, средства и сами догађаји непоновљиви у апсолутном већ само у релативном смислу. Од система безбедности се очекује перманентно ангажовање, како у ратним приликама и другим ванредним околностима тако и у стању мира на унутрашњем и спољном плану.<sup>143</sup>

Осим наведених карактеристика система безбедности, треба додати да су они значајни и због тога што имају уравнотежујући и подстицајни, дакле,

---

and non-governmental organizations, *Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross*, Volume 81, Issue 833, Cambridge, March 1999.

<sup>141</sup> Видети опширније у: Стајић Љ., *Основи система безбедности*, Правни факултет Нови Сад, 2010.

<sup>142</sup> Исто, стр. 315.

<sup>143</sup> Исто.

изразито позитиван утицај на друштвене процесе и динамику, при чему треба разликовати улоге система безбедности у слободним демократским, ауторитарним и тоталитарним режимима. За системе безбедности је карактеристично да током свог постојања и функционисања не производе нове друштвене вредности већ стварају одговарајуће услове и атмосферу за њихово стварање, очување и унапређење.

## 5.5 Компоненте система безбедности

Без обзира на унутарполитичку ситуацију, међународни положај, степен економског развоја, војне потенцијале, дипломатску реторику и жеље политичких чинилаца, свака савремена држава има противнике или бар неистомишљенике. Разлике проистичу из конфронтираних интереса и циљева, и понекад бивају до те мере непремостиве да доводе до конфликта, укључујући и оне најекстремније – ратове који представљају „наставак политике насилним (оружаним) путем“, <sup>144</sup> усмерене на то да се држава која је објекат напада порази и покори од стране друге државе или војног савеза.

Држава може бити угрожена деловањем организованих снага унутар ње саме, деловањем споља (од стране других држава, организација и недржавних елемената, попут тероризма) и комбинованим деловањем снага унутар државе и изван ње, што уједно може изазвати и најтеже последице, па чак и њен потпуни пораз и потчињавање. Препознајући два основна извора претњи и угрожавања, државе као одговор на њих организују системе безбедности тако што им поверавају две улоге - одбрану унутрашње и спољне безбедности. Ипак, узрочно-последичан однос наведених угрожавајућих фактора у актуелним геополитичким околностима условио је да ова подела од стране научне јавности и политичких руководстава различитих држава буде схваћена крајње условно. У теоријским радовима, али и практичним примерима, она све више уступа место схватању о интегралној безбедности.

Под спољном безбедношћу се подразумева заштита територијалног интегритета и суверенитета државе, као и њеног положаја у међународним оквирима. Два су основна облика постизања спољне заштите: активан и

---

<sup>144</sup> Карл фон Клаузевиц, *О рату*, Војно дело, Београд, 1951.

пасиван. Активан се испољава предузимањем лепезе различитих мера и радњи на спољнополитичком плану док пасиван представља неделовање, односно свесно и добровољно одрицање од активности за чију реализацију иначе поседује адекватне ресурсе. Осмишљена и организована пасивност обично проистиче из процене да ће овакво постављање минимизирати или потпуно неутралисати угроженост док би активан однос могао испровоцирати још веће безбедносне ризике.

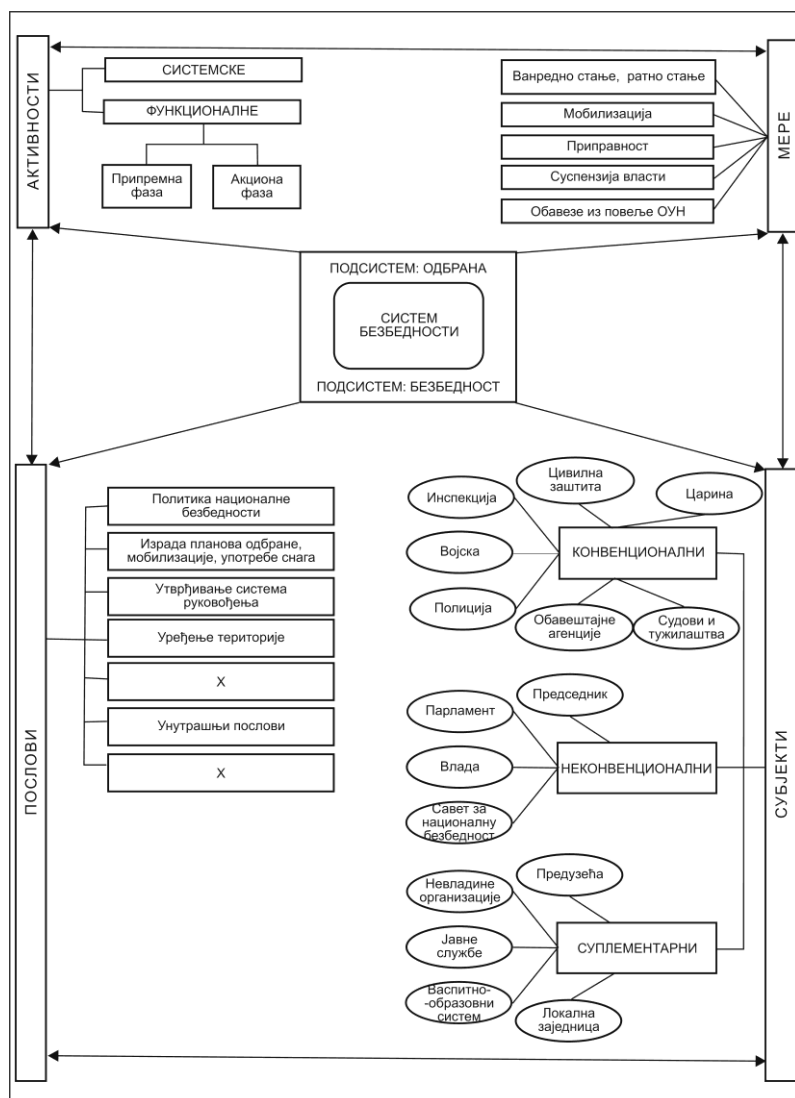
Унутрашња безбедност се супротставља антидруштвеним и антидржавним појавама усмереним на угрожавање политичких, правних, економских, социјалних и других вредности једног друштва, односно уставно-правног поретка. Зарад заштите ових вредности држава формира одговарајуће институције - државне органе, укључујући и службе безбедности, преко којих организовано врши надзор над спровођењем правних норми.<sup>145</sup> Из тога проистиче да је држава та којој на располагању стоји монопол коришћења свих полуга силе при спровођењу мера и активности у остваривању циљева постављених пред систем безбедности.

## 5.6 Структура система безбедности

Систем безбедности је хетерогена структура, састављена од компатибилних елемената организованих у посебне подсистеме, али тако да су функционалним везама, као и руководећим и управљачким механизмима, спојени у кохерентну целину. Сви елементи, односно подсистеми, имају несумњиво велики значај, тако да дисфункционалност било ког од њих најчешће изазива озбиљне проблеме у функционисању читавог система, које подразумева безбедносне активности, безбедносне мере и остваривање послова безбедности.

---

<sup>145</sup> Edmonds M., *Armed Services and Society*, Leicester University Press, 1988, p. 132.



Шема – Елементи система безбедности у ширем смислу<sup>146</sup>

Имајући у виду практичну улогу система безбедности у сваком друштву, његови најважнији елементи су активности које спроводи, пре свега оне којима се систем успоставља и организује и оне које му омогућују да испуњава своју основну функцију – отклањање унутрашњег и спољног угрожавања.

Овом приликом се нећемо детаљно бавити образлагањем свих активности већ ће у ту сврху послужити графички приказ поделе тих активности према Љ. Стајићу.

<sup>146</sup> Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 41.



Шема - Активности система безбедности<sup>147</sup>

Овде се посебно треба осврнути на активности на плану деловања система безбедности. Колико и сама држава, старе су и активности на примени државне репресије у заштити суверенитета и територијалног интегритета, на супротстављању деструктивном деловању агресорски настројених држава или војних савеза, али и у борби против свих облика тероризма, проналажењу и извођењу пред „лице правде“ извршилаца кривичних дела, очувању јавног реда и мира и сл.<sup>148</sup>

Системи безбедности своју друштвену функцију на плану „потпуне или делимичне припремљености субјеката или носилаца безбедности за несметано и ефикасно остваривање постављених задатака вршењем безбедносних активности“<sup>149</sup> спроводе преко безбедносних мера. Ово указује да безбедносне активности, мере и послови представљају јединствен, кохерентан, јасно структурисан и хијерархијски устројен систем. Уколико оне не би постојале, систем безбедности би изгубио својства која га суштински сврставају у ред важних друштвених система.

У зависности од тога да ли се примењују пре или после извршења угрожавајућег акта, разликују се превентивне и репресивне мере. Као

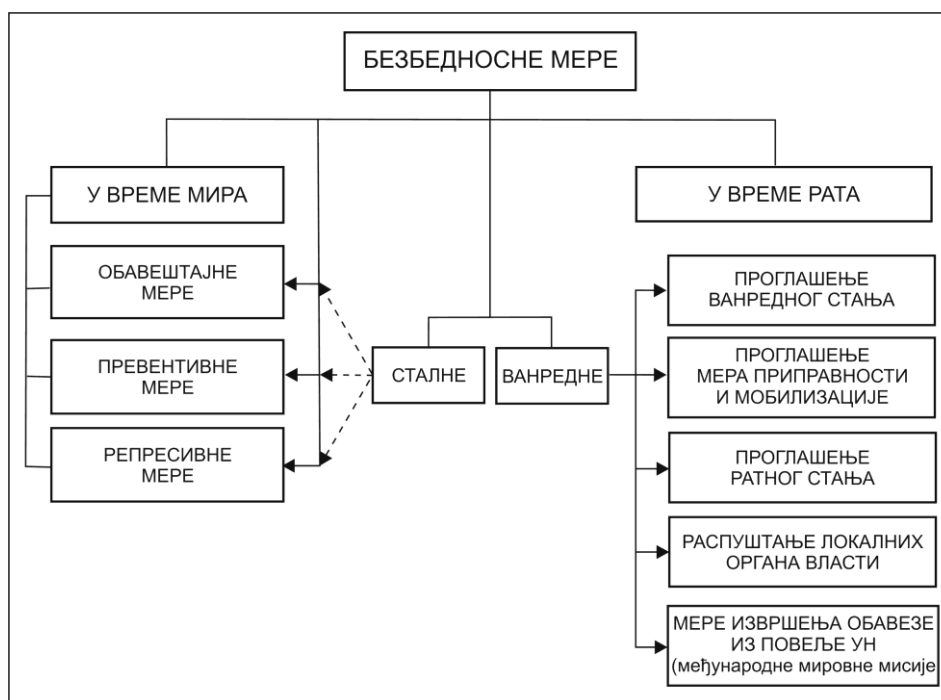
<sup>147</sup> Исто, стр. 315.

<sup>148</sup> Исто, стр. 314.

<sup>149</sup> Исто, стр. 316.

критеријум за класификацију безбедносних мера могу послужити друштвене околности у којима се предузимају – у мирнодопским, условима непосредне ратне опасности и рата. С обзиром на то да системи безбедности најчешће делују у мирнодопским условима, треба се осврнути на мере које су својствене овим околностима. Тако се у време мира примењују обавештајне мере усмерене на прикупљање пре свега тајних, али и јавно доступних података који могу указати на постојање опасности да ће држава у будућности бити изложена одређеним облицима угрожавања. Уколико се после прикупљања оваквих података компетентном анализом потврди њихова веродостојност, држава прибегава адекватним мерама, најчешће превентивног карактера, за њихово отклањање или ублажавање. Уколико овакве мере не уроде плодом, приступа се примени законом прописаних репресивних мера.<sup>150</sup>

Поред наведених, наука о безбедности због броја и сложености безбедносних мера понекад уводи и њихову поделу на сталне и ванредне. Сталне мере су заправо континуирана активност система безбедности и директно утичу на његово функционисање, док ванредне мере нису трајне, већ се предузимају уколико то изискује ситуација у којој је дошло до угрожавања безбедности државе и друштва.



Шема – Безбедносне мере<sup>151</sup>

<sup>150</sup> Исто.

<sup>151</sup> Исто, стр. 318.

## 5.7 Послови безбедности

Приликом одређивања појма унутрашњих послова често се као њихов најважнији део са становишта безбедносне функције среће термин *послови безбедности*. То не чуди јер се под њиме подразумевају „радње или поступци којима се остварују задаци безбедности“<sup>152</sup>, који заправо и чине суштину и сврху постојања не само органа унутрашњих послова већ и свих других елемената система безбедности.

Бројност, разноврсност и динамичност квалитативних и квантитативних промена у деловању модерних система безбедности у извесној мери отежавају исцрпно побројавање и систематизацију њихових послова и задатака. Разлог томе је постојање широке лепезе најразличитијих радњи и поступака, како појединаца, мањих и већих група, тако и непријатељских држава, који су усмерени на угрожавање безбедности појединих држава. Ипак, константност постојања и манифестовања и степен опасности појединих извора и облика угрожавања условили су да одређени задаци буду искристалисани као трајни послови и задаци, што је довело до њиховог груписања и инкорпорирања у кривична и прекршајна законодавства, као и у законе из области унутрашњих послова и др.<sup>153</sup>

## 5.8 Надзор над радом служби безбедности

Имајући у виду значај служби безбедности, као и чињеницу да су све оне основане од стране ширих система, све државе и друштва, без обзира на унутрашње уређење, степен демократичности, грађанских слобода, политичког и економског развоја, неизоставно и перманентно врше надзор над радом ових служби. Када је реч о савременој демократији, надзор се најчешће заснива на пет темељних начела: начелу подређености и одговорности служби безбедности државним властима; начелу идеолошко-политичке и интересне неутралности како служби безбедности тако и свих њихових припадника; начелу одговорности руководиоца служби за њихов рад и професионалне

---

<sup>152</sup> Исто, стр. 321.

<sup>153</sup> Исто.



одговорности и оперативне самосталности припадника у свакодневном извршавању поверених задатака; начелу потребне транспарентности у раду, посебно у домену информисања јавности, у складу са одговарајућим правним прописима, о извршеним пословима из делокруга њиховог рада; начелу дужности институција задужених за надзор да упознају јавност са резултатима овог рада.

Најчешћи и за ово истраживање најважнији начин надзора над радом безбедносних служби је парламентарна контрола која се понекад спроводи директно, а у највећем броју случајева преко одређеног парламентарног органа као што је нпр. Одбор за одбрану и безбедност Народне скупштине Републике Србије. Приликом спровођења парламентарне контроле, посебна пажња се обраћа на законитост рада служби безбедности, пре свега у области примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података; усклађеност рада са политиком безбедности; поштовање политичко-идеолошке и интересне неутралности у раду; законитост расподеле буџетских и других средстава за рад.

## 6. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ САВРЕМЕНОГ ТЕРОРИЗМА

### 6.1 Историјски развој тероризма

Да би се правилно схватио савремени тероризам, потребно је направити кратак осврт на историјску генезу ове појаве. Ово је посебно важно ако се има у виду динамичност и подложност трансформацији тероризма као политичког феномена, који су условили да многи конкретни историјски догађаји, који су неспорно имали све одлике тероризма по данашњим научним, правним, али и етичким нормама, нису били тако третирани у време када су се збили, што је условило да се и данас не подводе у ту категорију. У прилог тези да су овакве тенденције присутне и у модерним друштвима, навешћемо став Петифорда и Хардинга (Lloyd Pettiford, David J. Harding) да „они који се у данашњем свету служе насиљем како би се ослободили онога што сматрају неправдом, они које бисмо могли назвати 'терористима', једнако су убеђени и сигурни да су на страни добра - чак и када сигурно греше“.<sup>154</sup> Другим речима, коначна оцена која се доноси о неком насилном чину из прошлости, али и садашњости, надасве зависи од става онога који оцењује оправданост његових циљева. Уколико се циљ прихвати као легитиман, ни у ком случају, па чак и када је примењено најбруталније насиље према недужним жртвама, укључујући и децу, извршилац неће бити окарактерисан као терориста.

Проучавањем насилних, политички мотивисаних чинова који су се одиграли у прошлости долази се до спознаје да су поједини манифестни облици тероризма које и данас познајемо настали веома давно, при чему су неки случајеви описани, проучавани и критички вредновани од стране теолога и филозофа пре више од два миленијума. Ту се пре свега мисли на текстове

---

<sup>154</sup> Pettiford L., Harding D., *Terorizam - novi svjetski rat*, стр. 25.

највећих античких мислилаца, попут филозофа Платона и Аристотела<sup>155</sup>, који су настојали да докажу оправданост и корист од убијања политичких опонената у одређеним случајевима, пре свега када је реч о деспотима и тиранима као носиоцима највише власти у друштву, уз констатацију да они својим начином владавине и односом према поданицима долазе у позицију да пре или касније буду ликвидирани.

Према данашњим критеријумима, прву терористичку организацију засновану на политичким и религиозним мотивима формирали су асасини (хашашини, уживаоци хашиша) у арапском калифату у 8. веку. У циљу изазивања страха код непријатеља, асасини су избегавали директне сукобе и одређивали се за селективне нападе и атентате, због чега је из њиховог имена изведен и савремени облик енглеског глагола „убити“ (assassinate).<sup>156</sup>

Из епохе средњег века потиче и дело Едварда Саксбија (Edward Saxby, екс. William Allen) под именом *Убијање није убиство* које је изнова читано у Француској буржоаској револуцији у доба најинтензивнијег терора, када је подстакло расправу о и данас актуелној теми: да ли се неко убиство може сматрати „оправданим“ и тако сврстати у категорију борбе за слободу и опстанак или у насилне акте тероризма, чиме добија потпуно негативну конотацију.

У већини уџбеника о тероризму стоји да је место и време прве употребе те речи Француска у доба револуције, односно јакобинског терора, од 1792. до његове кулминације 1794. године, али се конкретна појава злоупотребе моћи и насиље примењивано од стране јакобинске власти никако не може подвести под овај термин већ искључиво под термин „терор“. Дакле, сама употреба речи „тероризам“ на крају 18. века не значи да је ова појава била иманентна том добу, нити је, као што је већ утврђено, показатељ да тероризма није било у ранијем периоду. Заправо, најзначајнији резултат настанка овог термина је буђење јасне свести о постајању појаве која се иза њега крије и подстицај за њено детаљније научно проучавање.

За 19. век је, према мишљењу појединих аутора, карактеристично да тероризам постаје средство појединаца, а мање организација, за обрачун са

---

<sup>155</sup> Платон (око 429-347 пре н. е.) у делу *Република* и Аристотел у делу *Политика*.

<sup>156</sup> О овој теми код нас су писали: Д. Симеуновић, М. Мијалковски, А. Савић, Р. Гафиновић и други.

политичким опонентима. Међутим, теза да је у 19. веку тероризам био махом индивидуални чин није необорива пошто треба узети у обзир да је тада било много лакше прикрити или замаскирати злочиначко удруживање. У сваком случају, у овом раздобљу тероризам постаје саставни део свакодневног политичког и безбедносног дискурса, с тим да је, превасходно због непостојања модерних медија и средстава масовних комуникација, али и значајно веће заступљености насиља у друштвеном животу него данас, елемент изазивања страха у јавности био много мањи.<sup>157</sup> Такође, није постојао транснационални тероризам већ су терористички напади били неповезани и махом извођени на подручју Немачке, Италије, Русије, Ирске, Шпаније и САД. Имајући у виду да је у овом периоду дошло до уједињења више земаља и стварања бројних националних држава, логична је била примена терористичких метода у тим процесима, што је терористима, за разлику од актуелног тренутка, често доносило славу и ореол револуционара. Исто тако, тероризам 19. века био је мање бруталан и аморалан од савременог јер су његови носиоци, ма како то чудно звучало, ипак наступали у складу са одређеним етичким нормама које су владале у њиховом друштву. Наиме, док су данашњи терористи спремни да изврше напад иако знају да ће у њему stradати и већи број деце, треба се сетити примера Морозова и Тарновског, који су 1881. године одустали од планираног атентата на руског цара Александра II Романова (који је касније ипак убијен) пошто се на месту где су поставили заседу неочекивано појавио са породицом.

Почетак 20. века обележили су терористички напади на представнике британске колонијалне власти у Индији. За разлику од анархиста с краја 19. века, индијски терористи се не либе да поред директне мете, односно главног објекта напада – углавном властодршца, нападну и недужне жртве, што се касније правдало тврдњама да оне нису ништа боље од британских завојевача. Проповедајући специфичну „филозофију бомбе“, како су је колоквијално називали, ови терористи су свесно настојали да усаде страх Британцима јер су мислили да им то доноси освету и победу, док колебљивим сународницима улива самопоуздање и храброст, а спољном свету шаље слику потлачених маса жељних слободе.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Kershaw I., War and Political Violence in Twentieth-Century Europe, *Contemporary European History*, Vol. 14, Issue 1, February 2005, pp. 107-123.

<sup>158</sup> Pettiford L., Harding D., *Terorizam - novi svjetski rat*, стр. 33.

У ово време први пут се запажа честа појава терориста-атентатора, који после успешно изведеног напада не покушавају да побегну са места злочина него мирно чекају долазак полиције, чиме мисле да постижу два циља: упознају власт са својим политичким ставовима и шаљу поруку сународницима или истомишљеницима о оправданости свесног жртвовања властитог живота зарад виших циљева.

Анализом ширег друштвеног контекста манифестација тероризма у првој половини 20. века, Волтер Лакер (Walter Laqueur) је дошао до занимљивог закључка да повећање броја терористичких напада и облика њиховог испољавања стоји у директној вези са ширењем процеса демократизације у свету. У прилог томе наводи тезу да је у државама са апсолутистичком влашћу тероризам по правилу био изолована појава мањег домета коју су власти успешно и лако неутралисале, често и у самом заметку, после чега се највећи део народа мирио са непромењивошћу и постојаношћу тиранских режима. Јачањем демократије, превасходно кроз ширење универзалног права гласа, код великог броја људи је пробуђена свест о њиховим објективним могућностима да све више утичу на политичке одлуке и судбину своје земље, што их је временом убедило да им је пружена слобода и право да се, у случају када процене да власт повлачи потезе који су усмерени на штету народа, определе за избор насилних метода усмерених на обарање исте те власти и успостављање неког другог поретка.<sup>159</sup>

Паралелно са тим, током првих 60 година прошлог века текао је процес експанзије национал-сепаратистичког тероризма у више држава широм света који је за циљ имао стварање држава у којима би политичка крила терористичких организација успоставила сопствену власт, а затим је бранила свим средствима, укључујући и примену терора према народу из којег су потекла и за чије интересе су се наводно борила. Овај зачарани круг насилне борбе за територију и власт у неким државама и данас није затворен и самим својим постојањем илустративно сведочи о томе да ништа што стоји у вези са тероризмом није и не може бити тако једноставно као што се на први поглед чини.

---

<sup>159</sup> Laqueur W., *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London and New York, Oxford University Press, 199, p. 117.

Активно деловање левичарских терористичких организација у Европи и Латинској Америци обележило је период од шездесетих до осамдесетих година 20. века. Један од ефеката ове појаве било је јачање десничарских покрета као контратеже, који су такође прибегли терористичким методама борбе за остваривање својих циљева, понекад усмерених искључиво на савладавање непријатеља из левичарског табора. Тако су се поједине државе практично морале суочити са тероризмом који је у овом сплету узрочно-последичних веза убрзо по свом настанку удвостручен, а понекад и подигнут на виши ниво, изазивајући стање грађанског рата у земљи. Настала спирала насиља обично је доводила до тога да последице надрасту оквира самог сукоба и манифестују се не само кроз примену физичке силе већ и кроз одговор државе који није видљив, што је, нарочито у случају да одговор долази од стране моћних и великих државних система, изазивало нове негативне последице, много горе од оних јавних и видљивих. Тероризам се тада дефинише као „насиље којим се супротставља насиљу и у име ослобађања од насиља“<sup>160</sup>.

Појам „заменски тероризам“ појавио се после седамдесетих година, означавајући тероризам који настаје као замена за вођење рата у класичном смислу те речи. При томе „заменски тероризам“ има два појавна облика: 1) напад који слабији противник врши на јачег како би га изненадио и на тај начин дошао у позицију да му нанесе озбиљнију штету, било у материјалном било у симболичком смислу; 2) напад који велика сила спроводи против друге, било велике било мале државе, свесно изазивајући сукоб ниског интензитета како би из неког практичног разлога избегла вођење рата. Најчешћи разлог је избегавање снажне реакције међународне заједнице и пребацивање одговорности за напад искључиво на његове непосредне извршиоце.<sup>161</sup>

Посматрано из другог угла, у смислу супротстављања тероризму, овај период је обележила иницијатива за изналагање најефикаснијих легислативних метода, јачање специјалних снага и све гласнија иницијатива за покретање „рата против тероризма“, чији су носилац после терористичког напада Ал Каиде 11. септембра 2001. године постале САД.

---

<sup>160</sup> Scruton R, *Dictionary of Political Thought*, London, 1983. p. 546.

<sup>161</sup> Томашевски К., *Изазов тероризма*, Младост, Београд, 1983, стр. 22.

## 6.2 Тероризам као савремена друштвена појава

Тероризам ширих размера и домета у чијој основи лежи исламски фундаментализам један је од највећих безбедносних изазова савременог света. Његови субјекти се залажу за „алтернативни светски поредак заснован на исламским вредностима“<sup>162</sup> који настоје да реализују извођењем терористичких напада. Обележја су му добра организованост, транснационална повезаност, коришћење софистицираних метода и наоружања, са интенцијом да за своје акције прибави и оружје за масовно уништење попут нуклеарног и биолошког. Од бројних специфичних карактеристика, можда најизраженија је коришћење терориста-самоубица, укључујући и жене и децу.

Као типична друштвена појава, која се манифестује у стварним околностима и на себи својствене начине који га чине јединственим и различитим у односу на друге облике насиља, савремени тероризам се развијао у складу са ситуацијом и динамиком, а понекад је чак и ишао „испред свог времена“.<sup>163</sup> Разноврсност метода и повећање броја циљева и мета терориста указују на постојање својеврсне контрадикторности на пољу супротстављања тероризму. Наиме, у свету никада није било више спремности и одлучности, људских ресурса, материјалних средстава и разноврсних метода за борбу против ове појаве, а истовремено смо сведоци да готово свакодневно расте број терористичких напада и организација.

Отвореност за примену најразноврснијих метода и оружја у терористичким нападима условила је појмовну диференцијацију у теорији и пракси супротстављања овој појави, због чега данас разликујемо нуклеарни тероризам, био-тероризам, сајбер-тероризам, еко-тероризам, нарко-тероризам и др.

У савремено доба, модалитети деловања, интензитет, циљеви и распрострањеност тероризма као вишедимензионалног политичког феномена у значајној мери корелирају са стањем на међународној позорници и истовремено на њега врше утицај. Како тај утицај увек има негативан предзнак, државе и савези држава се све више окрећу изналажењу ефикасних инструмената за заштиту од тероризма, иако у тим активностима, због партикуларних

---

<sup>162</sup> Lebedeva M., The Terrorist Threat to the World Political System, *Connections*, 2007, Iss. 1, Winter.

<sup>163</sup> Федоров Ю., Противодействие международному терроризму, Наука, Москва, 2006, С. 27.

краткорочних или дугорочних интереса, још увек нису постигле потребан консензус. Међутим, постепено се формира општеприхваћен став да је реч о свеprisутном злу које добија светске размере и кулминира тако што директно или индиректно погађа све људе на свим просторима. Међународна заједница је највећи импулс у борби против тероризма до сада добила након напада организације Ал Каида на САД 11. септембра 2001. године.<sup>164</sup>

Са методолошке тачке гледишта, приликом примене конкретних мера и радњи у борби са носиоцима угрожавања безбедности, наилази се на потешкоће у прављењу дистинкције између тероризма и других облика насиља, попут терора, појединих тежих облика криминалитета, диверзије, субверзије, итд. Из тог разлога, уочавајући највећи степен сличности између тероризма и диверзије, поједини аутори су зарад превазилажења недоумица склони употреби израза као што су диверзантско-терористичка делатност и др.

Знатно веће проблеме у проучавању савременог тероризма проузрокује приметан недостатак јединственог гледишта на међународном нивоу по питању шта је то заправо тероризам, односно како га потпуно и недвосмислено дефинисати, који су му узроци, затим његова комплексност и готово непрегледан број облика у којима се манифестује. Доказ за то је чињеница да на међународном нивоу не постоји јединствена конвенција Уједињених нација против тероризма, за разлику од постојања конвенција које се односе само на поједине терористичке акте.

Поред тога, правилно поимање и сагледавање тероризма компликује постојање субјективних и објективних фактора који отежавају продор у његову широку и сложену проблематику. Објективни фактори се налазе у чињеници да су савремени друштвени односи противречни и често оптерећени сукобима различитих интереса који стварају плодно тло за појаву тероризма као специфичног облика циљно усмереног политичког насиља које додатно отежава недоречена, непотпуна и недовољно ефикасна правна регулатива на

---

<sup>164</sup> „Ал Каида“ на арапском значи „база“ и представља назив за терористичку мрежу или терористичку организацију, односно специфичан мултинационални колективитет муслиманских верских екстремиста који, руковођени пројектом о успостављању Уме, заједничке државе свих муслимана у свету, примењују облик тероризма који се битно разликује од традиционалног тероризма, првенствено због тога што га карактеришу геноцидност, насумичност и „спектакуларност“. Конституисана 1988. године у Авганистану од стране Осаме бин Ладена и његових најближих сарадника, оспособила је за терористичко насиље од 80.000 до 100.000 радикалних исламиста, а њено језгро је 2004. године чинило око 18.000 терориста размештених у око 90 земаља у свету.



националном плану, а још чешће и израженије на међународном плану. Још теже је превазићи субјективне чиниоце, настале као резултат партикуларних интереса појединих држава које зарад њиховог остварења повремено и саме прибегавају подршци, подстрекивању па и директном организовању и спровођењу терористичких напада или, у блажем облику, одбијају да одређене поступке, и поред потпуно јасне конотације, окарактеришу као тероризам и, сходно томе, приступе његовом сузбијању или искорењивању.

У овом раду се полази од у пракси потврђене научне премисе да је тероризам реална друштвена, истовремено политичка и правна, појава која се може опазити, која може постати предмет мисаоног процеса и довести до заокружених представа. На основу релевантних података, о њој се могу оформити и чињенични и вредносни ставови и закључци. То значи да се елементи који чине ову појаву, везе између њих и функције могу констатовати и посматрати у оквирима целине као њени саставни делови, као и да се та целина може посматрати посебно као друштвена појава. Реч је о „динамичној, процесуалној појави која нужно има своју структуру и чије обележје није стихијност и спонтаност већ сврха и организованост. Она није просто понашање или само друштвена активност већ систем акција“.<sup>165</sup> Дакле, реч је о друштвеној појави од прворазредног значаја која по свим својим карактеристикама заслужује пажљиво научно промишљање и закључивање.

### 6.3 Актуелни проблеми дефинисања тероризма

Појам *тероризам*<sup>166</sup> код научних ауторитета који се баве овом проблематиком није схваћен и формулисан једнозначно. Штавише, бројност и разноврсност дефиниција доводе до закључка да их има готово онолико колико и аутора који покушавају да до ње дођу<sup>167</sup>. Ово свакако представља још један доказ колико је тероризам сложен и противречан друштвени феномен и проблем коме треба приступити са намером да се изврши минуциозна научна анализа

---

<sup>165</sup> Алиспахић Б., *Тероризам, шта је то*, Институт за истраживање злочина против човјечности и међународног права, Сарајево, 2007, стр. 11.

<sup>166</sup> Реч „тероризам“ у данашњем значењу користи се од пада великог вође Француске револуције Робеспјера 1794. године, и потиче од латинске речи *terror* што означава ужас или страх.

<sup>167</sup> Антонян Ю., *Терроризм: криминологическое и уголовно-правовое исследование*, Москва, 1998, стр. 5.

зарад долажења до што је могуће детаљнијег, потпунијег и заокруженијег научног резултата. Погрешно је као циљ поставити тек пуку, површинску, дескрипцију обојену емотивним набојем или дневнополитичком конотацијом, што је заправо веома чест случај баш са овом проблематиком.<sup>168</sup>

У актуелном тренутку, иако је велики број научника уложио вишедеценијски труд да позитивно одговори захтевима струке, још увек није постигнут пун, па чак ни довољан, консензус на међународном нивоу по питању значења и дефиниције овог појма. Да је реч о мање важном друштвеном проблему, односно да су безазленије последице овог несагласја, вероватно се не би овако експлицитно потенцирала описана мањкавост. Међутим, приметно је да изостанак општеважеће или бар општеприхваћене дефиниције на практичном нивоу изазива конфузију и несигурност приликом ваљане идентификације тероризма, што такође значи да се не може објективно и одговорно донети суд о активностима које спроводе терористи. Штавише, то што још увек не постоји општеприхваћена дефиниција тероризма сматра се једним од десет најважнијих фактора који могу да буду окидач за тероризам у будућности, док је, примера ради, фактор резерве према високим улагањима за безбедност у демократским земљама тек на последњем месту те ранг-листе.<sup>169</sup> Ово не треба да чуди јер, док не буде пронађена једна таква дефиниција и док она не постане полазна основа за широку међународну координирану акцију усмерену против тероризма на коју би биле обавезане све државе света, тероризам ће имати много маневарског простора за деловање и беспошtedно ће користити политичке несугласице међу чланицама међународне заједнице. Укратко речено, да бисмо знали против чега се боримо и како да се против тога боримо, прво морамо знати шта је то.<sup>170</sup>

Препознајући ову појаву у међународним, а још очигледније у домаћим оквирима, Симеуновић је закључио да је узрок томе недовољно познавање методологије научног истраживања друштвених појава и непоседовање изграђеног категоријалног апарата, адекватног за проучавање теорије и праксе политички мотивисаног насиља.<sup>171</sup> Замагљивању ионако недовољно јасне слике доприноси и то што су бројни политички делатници, медијски и други јавни

---

<sup>168</sup> Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, str. 23.

<sup>169</sup> Dean C. A., Yonah A., *Terrorism and Business. The Impact of September 11, 2001*, at 195, 2003.

<sup>170</sup> Видети опширније у: Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, str. 23.

<sup>171</sup> Ibidem.

радници препознали у тероризму изузетно атрактивну тему па су јој приступили са „ентузијазмом“ карактеристичним за аматере и показали спремност да износе вредносне судове и оцене и поред тога што претходно нису стекли потребно специјалистичко образовање или искуство проверено у пракси. Паралелно са тим, уочена је преплављеност средстава јавног информисања, нарочито интернета, помињањем дефиниције тероризма. Као илустрација за то може да послужи податак да је у року од око 18 месеци навођење овог термина на интернету порасло са 4,5 на око 60 милиона, док је реч тероризам употребљена готово невероватних 350 милиона пута. Све ово указује на јасну потребу да се коначно дође до дефиниције која ће бити прихватљива и обавезујућа у најширим могућим оквирима.<sup>172</sup>

И у домаћој и у иностраној литератури заступљене су многобројне дефиниције, настале као резултат разноврсних приступа проблему. „Проблем је у дефинисању проблема“<sup>173</sup> јер одређивање појма тероризма доминантно зависи и од спољне политике појединих држава. Оне најчешће проистичу из различитих вредносних оријентација оних који дефинишу, што је углавном последица различитог гледања на проблеме тероризма, и то не само у различитим друштвима и политичким системима већ и у оквирима исте државе и друштва.

Да би се што боље схватило у којим околностима и из којих разлога настаје тероризам, што је уједно и најсигурнији пут до његове дефиниције, потребно је кренути од утврђивања значења термина *терор*. Он потиче од француске речи *terreur*, што значи сејање страха, и односи се на сваку политички мотивисану насилну активност спроведену у циљу застрашивања и сламања отпора објекта напада. Међутим, овај појам односи се на широк спектар насилних чинова, што отежава његово тачно и концизно дефинисање. У периоду хладноратовских биполарних односа, овај термин је често коришћен за релације у којима су се налазиле две суперсиле, САД и СССР, јер су оне, за разлику од ранијих периода када се тежило тзв. равнотежи снага, почивали на „равнотежи страха“, односно обостраној бојазни од посезања супротне стране за средствима масовног уништења, тј. „нуклеарног терора“.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> Ibidem.

<sup>173</sup> Вајт Ц., *Тероризам*, Александрија прес, Београд, 2004, стр. 4-15.

<sup>174</sup> Аврамов С., Крећа М., *Међународно јавно право*, Научна књига, Београд, 1990, стр. 273.

Терор се може одредити као чврсто организована ауторитарна власт која страх некажњено претвара у нераздвојни део живота најширих слојева грађана, односно у ефикасно оруђе за управљање народом. Ово је проф. В. Димитријевић илустровао речима: „кад год за примену насиља није унапред одређена казна за унапред описано непожељно понашање, а насиље у виду кажњавања није више само одвраћање потенцијалних преступника које се не односи ни на кога другог, почиње терор.“<sup>175</sup>

Изван уских научних кругова, а понекад и у њима, присутна је неадекватна употреба и поистовећивање појмова терор и тероризам, проузрокована, између осталог, и постојањем одређених заједничких особина, од којих је најважније управо изазивање страха код жртава и једне и друге појаве. Стога је потребно имати у виду да тероризам приликом свог испољавања има знатно ограниченије поље деловања и могућности од институционализованог терора. У већини случајева је усмерен на појединца или мање групе, при чему тежи да употребом ограничених средстава од стране малог броја извршилаца, захваљујући фактору изненађења, постигне што је могуће веће политичке циљеве и изазове далекосежне последице по објекте напада, а у интересу терориста и њихових инспиратора.

Овакве поставке доводе до закључка да се један акт насиља може назвати тероризмом тек уколико садржи следеће елементе: организовану и планску акцију усмерену на остваривање унапред осмишљеног политичког циља, спроведену употребом физичког насиља и изазивањем страха и других психичких реакција.<sup>176</sup>

По важности, међу овим елементима се издваја сама употреба или уверљива претња физичким насиљем која најконкретније резултате постиже уколико се као објекти одреде појединци, односно мање или веће групе људи. За разлику од других ситуација у којима се увек примењује насиље, нпр. у ратовима, терористички напади најчешће приликом избора мете уопште не воде рачуна о поштовању одредаба хуманитарног права које подразумевају заштиту појединих категорија људи као што су деца, стари, болесни и жене. Изразито бруталан пример те врсте је напад чеченских терориста на основну школу у Беслану.

---

<sup>175</sup> Димитријевић В., *Тероризам*, Радничка штампа, Београд, 1982, стр. 40.

<sup>176</sup> Ковачевић С., *Тероризам и Југославија*, Arcade print, Београд, 1992, стр. 35.

Такође, током вођења ратова у класичном смислу присутно је „ограничење простора“ на коме се одвијају борбе, док тероризам не познаје ове границе, што нпр. резултује нападима Ал Каиде на циљеве у престоницама појединих држава Западне Европе због учешћа њихових војних снага у акцијама НАТО-а на Блиском Истоку, при чему жртве нису изабране чак ни насумично већ их је у ту позицију довео пуки случај да се у време напада нађу на месту где се он спроводи. При томе се ни најмање не води рачуна о томе што већина или све жртве не само да нису имале никаквог удела у поменутих сукобима већ можда чак нису биле ни упознате с тим сукобима.

Терористи себе обично сматрају легитимним борцима против неке државе или њеног друштвено-политичког уређења, што утиче на то да се приликом избора објекта напада устреме на личности или институције које представљају симбол те државе или њене политике, као што су највиши државни функционери, дипломатски представници у иностранству или познате личности које се активно залажу за циљеве супротне онима којима теже терористи. Тиме готово без изузетка изазивају оштру реакцију државе, што им је један од примарних циљева јер тако покрећу спиралу догађаја, профилишу се као стварни противници државе и режима, добијају велики медијски простор за изношење својих ставова и политичких захтева, слање „порука“ опонентима и изазивање осећаја страха и несигурности код становништва итд. Отуда и пракса да терористи убрзо после извршеног напада преузимају одговорност за њега.

Полазећи од овога у анализи појединих дефиниција тероризма као специфичне друштвене појаве које су у употреби, уочљива је извесна површност и инструментализација у зависности од интереса друштвених група којима припадају њихови аутори. Поред ових крајње субјективних, један од најпознатијих аутора из ове сфере, Симеуновић, запазио је низ објективних проблема који отежавају ову активност. Наиме, приметио је да је у питању динамична појава састављена од великог броја чинилаца, која се манифестује на много различитих начина.<sup>177</sup> Друго, поједине државе из крајње себичних политичких интереса, за чије остварење неретко користе управо терористе, не желе да ова појава буде дефинисана јер би то њих потенцијално могло да доведе у непријатну ситуацију. У директној вези с тим налазе се и својеврсни, морално

---

<sup>177</sup> Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, str. 17.

веома дискутабилни двоструки стандарди, који све државе, пре свега велике силе, наводе да се жестоко обрачунају и најоштрије осуде сваки тероризам који прети њиховим интересима, а да истовремено крајње благонаклоно гледају на терористичке нападе у другим земљама, до те мере да их, потпуно супротно међународном праву, чак отворено подржавају и помажу.<sup>178</sup> Тако у међународној заједници долази до парадоксалног судара и потирања две групе практичних потреба – настојања да се дође до једне опште, политички употребљиве дефиниције са настојањима да се она због описаних последица избегне.

Исти аутор наводи и неколико специфичних фактора који отежавају дефинисање тероризма, као што је чињеница да је реч о претежно тајној активности, неретко обојеној снажним емоцијама и прожетој бројним испреплетаним, сложеним и промењивим интересима<sup>179</sup> – треба се само сетити подршке коју су САД пружале Осами Бин Ладену и његовим следбеницима „у борби са Совјетима у Авганистану“<sup>180</sup>, да би временом дошли у позицију да га прогласе „државним непријатељем бр. 1“ и упусте се у вишегодишњу борбу и потрагу за њим како би га ликвидирали. Исти случај је и са самим термином „тероризам“, који је од свог настанка крајем 18. века до данас више пута мењао значење. На пример, руски анархисти и нихилисти су себе у 19. веку називали терористима, док савремени терористи не пристају да се за њих везује тај термин.<sup>181</sup> Ова појава се може сагледати и из угла наше земље која је у периоду постојања Краљевине Југославије Комунистичку партију прогонила као терористичку организацију, да би у периоду социјалистичке Југославије она била једна од највиших друштвених вредности и главни стуб државе. Илустративан је и пример Гаврила Принципа, атентатора на хабзбуршког престолонаследника Франца Фердинанда, који је у аустроугарској јавности доживљен као терориста, а у српској као национални херој и мученик.

Друго, дефинисање отежава и појава да се поједини терористи, изузев у својим терористичким организацијама, истовремено ангажују у другим, са становишта одређених држава „леgitимнијим“ оружаним конфликтима –

---

<sup>178</sup> Ibidem, str. 18.

<sup>179</sup> Ibidem, str. 18-20.

<sup>180</sup> Багдасаров С., *Исламски радикализам – што делати?*, Независимая газета, 14. 09. 2004, стр. 11.

<sup>181</sup> Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, str. 19.

узмимо за пример муџахедине који су се после Авганистана борили у Чеченији, Босни итд. - па чак и у легитимним политичким активностима.

Било из идеолошких било из крајње оперативних разлога, зарад лакшег обрачуна власти са њим, тероризам се понекад своди на обичан облик криминалне активности, чиме му се оспорава политичка димензија. Имајући у виду да је управо политичка мотивисаност један од најважнијих елемената тероризма, овакав приступ додатно отежава његово дефинисање. Различити приступи и термилошки фондови, својствени правним, политиколошким, историјским, социолошким и безбедносним наукама, уносе у дефиниције одређене семантичке потешкоће које се најчешће манифестују у погрешној употреби појединих термина, односно њихових синонима или хомонима. Осим тога, дефинисање тероризма као сложене друштвене појаве се „често замењује дефинисањем само метода или циљева терориста“.<sup>182</sup>

## **6.4 Дефинисање тероризма у међународним и националним изворима**

### **6.4.1 Уводна разматрања**

Због многозначности и динамичних промена у њиховом схватању, у друштвеним наукама, а нарочито у оним које у себи садрже политичку компоненту, постоје многи појмови за које није установљена прецизна, постојана и општеприхваћена дефиниција. Један од најизразитијих примера за ову тезу је управо појам тероризма. Поред већ набројаних фактора који утичу на то, процес дефинисања тероризма нарочито отежавају бурне емоционалне реакције које сваки терористички акт изазива у широј друштвеној заједници, што за директну последицу има губитак рационалности и објективности у приступању његовом разумевању, проучавању и тумачењу.

Ипак, извесна сагласност је постигнута приликом дефинисања међународног тероризма па је, додуше крајње уопштено и у одређеној мери недоречено, закључено да се о њему може говорити када жртве - мете, терористи или локације где је изведен терористички акт или средства којима се

---

<sup>182</sup> Ibidem, str. 19-21.

акт тероризма изводи укључују више од једне државе. Међутим, Симеуновић сматра да термин међународни тероризам који је био у експанзији 60-их и 70-их година 20. века „није више у моди“ јер је данас сваки тероризам неминовно међународни с обзиром на то да су границе отворене, сарадња постоји одавно и др.<sup>183</sup>

С друге стране, различите државе, руковођене својим специфичним и конкретним унутрашњим и спољашњим циљевима, али и друштвеним противречностима, имају различита схватања тероризма, а самим тим и његових дефиниција. Дефиницију тероризма у многим случајевима креирају спољне политике одређених држава, што доводи до промене дефиниције уколико дође до промене спољнополитичких циљева. Такође, није редак случај да се у оквирима једне државе државни органи и институције, па и различите друштвене групе (етничке заједнице, политичке партије и др.), служе различитим дефиницијама ове појаве. Међутим, нарочити галиматијас у потрази за адекватном научном дефиницијом настаје у случајевима (а они нису ретки) када се тероризам спроводи уз знање па и директну или индиректну, углавном тајну, подршку и помоћ државе.<sup>184</sup>

Из описаног се види директан утицај политичких збивања на научна уопштавања. Када се још узме у обзир колико се савремених држава, понекад тако различитих по свом друштвено-политичком уређењу и циљевима, суочава са бројним облицима тероризма, не чуди што је Алекс Шмид, пишући дело *Политички тероризам* пре више од 30 година, пред собом имао чак 109 различитих дефиниција тероризма. Ово га је подстакло да изврши њихову опсежну квантитативну анализу у потрази за заједничким елементима који би му потом послужили за покушај да дође до универзалне „комбинаторне“ дефиниције појма. Након окончања овог подухвата, дошао је до 22 заједничка елемента које је затим рангирао по проценту заступљености у дефиницијама које су биле предмет његове анализе. Показало се да је готово свеприсутан елемент (у 83,5% случајева) употреба силе и насиља. Политичка мотивисаност

---

<sup>183</sup> Ibidem, str. 81.

<sup>184</sup> Видети опширније у: Hofman B., *Unutrašnji terorizam*, Narodna knjiga - Alfa, Beograd, 2002, str. 168; Combs C., *Terrorism in the Twenty-First Century*, Prentice Hall Inc, Upper Saddle River, New Jersey, 1997. Аутор тероризам као инструмент спољне политике назива тајним тероризмом (*cover terrorism*) у оквиру којег разликује тајни државни тероризам и државно спонзорисан тероризам, у којем државе или приватне групе за рачун државе извршавају терористичке акције.



тероризма нашла је место у 65%, изазивање страха у 51%, елемент претње у 47%, а жеља да се код објекта напада изазове психолошки ефекат који ће га испровоцирати на неку реакцију у 41,5%.<sup>185</sup> Ако се има у виду да је преосталих 17 заједничких елемената заступљено у много мањем проценту, јасно је какве је потешкоће имао Шмид у намери да испуни свој крајњи научни циљ. Зато је читавој научној јавности показао са којим ће се проблемом сусрести уколико пожели да дође до ваљане дефиниције.

Јединствено схватање термина „тероризам“ незаобилазан је предуслов за ефикасну међународну сарадњу у домену антитерористичке делатности, иако поједини теоретичари сматрају супротно, констатујући да ће се терористички напади у блиској будућности дефинисати индуктивно и операционално – као акти противзаконитог насиља које већина држава чланица антитерористичке коалиције сматра нелегитимним.<sup>186</sup> Присталице оваквог становишта у прилог својој тези наводе то што већина држава после терористичких напада на САД 11. септембра 2001. године није ставила акценат на дискусију о међународно-правном одређивању овог акта као терористичког већ су га практично једногласно осудиле и изразиле спремност да се обрачунају са таквим и сличним манифестацијама транснационалног тероризма.

На овом месту ћемо навести неколико познатијих дефиниција тероризма, прихваћених у ширим круговима што због својих објективних научних квалитета, садржајности и обухватности, што због ауторитета институције или научника који их заговарају.

Стандардна дефиниција коју користи амерички Стејт департмент истиче да „тероризам представља употребу или претњу употребом силе у политичке сврхе, ради стварања стања страха које ће помоћи извршиоцу или његовом налагодавцу да путем уцењивања, принуде, претње или на други начин изазове промену понашања појединаца или група“.<sup>187</sup> Присталице ове дефиниције заговарају и одређење тероризма као „политичке активности која се састоји од

---

<sup>185</sup> Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, str. 34-35.

<sup>186</sup> Keohane R. O., *Public Delegation of Terrorism and Coalition Politics*, *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order*, Ed. by Booth, Ken and Dunne, Tim. N.Y.: Palgrave MacMillan, 2002, p. 143.

<sup>187</sup> Roskin M. G., Berry N. O., *The New World of International Relations*, Third edition, Prentice Hall Inc, Upper Saddle River, New Jersey, 1997, p. 233.

незаконитих напада и претњи људима и њиховој имовини од стране групе у сврху слабљења омраженог политичког ауторитета (власти)<sup>188</sup>.

Већ поменути Шмид даје врло опширну дефиницију, према којој је „тероризам метод поновљених акција насиља који подстиче узнемиреност; користе га (полу)тајни појединци, групе или државни чиниоци, због идиосинкразијских, криминалних или политичких разлога, где насупрот атентату - непосредни циљеви насиља нису и главни циљеви. Непосредне људске жртве насиља уопште су изабране насумице (циљеви шансе) или селективно (представнички или симболички циљеви) из оквира циљане популације и служе као произвођачи поруке. Претња и процес комуникације, изграђен на насиљу, између терористе (организације), (угрожених) жртава и главних циљева, користе се ради манипулације главним циљем (публике), преображавајући је у циљ терора, циљ захтева или циљ пажње, зависно од тога да ли се првенствено жели постићи застрашивање, принуда или пропаганда“<sup>189</sup>.

За разлику од њега, Брајан Џенкинс (Brian Michael Jenkins) кратко и, условно речено, лаконски, очигледно без већих претензија да његова дефиниција добије опште признање, наводи да је „тероризам употреба или претња употребе силе са циљем изазивања политичке промене“<sup>190</sup>. Варијација ове дефиниције је тврдња Бруса Хофмана (Bruce Hoffman) да је тероризам „намерно стварање и експлоатација страха путем насиља или претње насиљем у тежњи за изазивањем политичких промена“<sup>191</sup>.

Сличну дефиницију износи и Роберт Куперман (Robert Kupferman) који тврди да је „тероризам претња или употреба силе да би се постигли политички циљеви без потпуне употребе свих ресурса“<sup>192</sup>. На истом трагу је и Боаз Ганор (Boaz Ganor) када наводи да је тероризам „намерна употреба или претња употребе насиља над цивилима да би се постигли одређени политички циљеви“<sup>193</sup>.

---

<sup>188</sup> Ibidem.

<sup>189</sup> Schmidt A. P., *Political Terrorism*, Amsterdam, Nort-Holland, 1983, pp. 76-77.

<sup>190</sup> The Terrorism Research Center (TRC), интернет - мај 2004; јун 2007, [www.trc.org](http://www.trc.org). Видети и: U. S. Homeland Security, интернет - јун 2007, [www.homelandsecurity.com](http://www.homelandsecurity.com); [www.terrorism.com](http://www.terrorism.com); International Policy Institute for Counter-Terrorism (ICT), интернет - јуни 2007, [www.ict.org.il](http://www.ict.org.il).

<sup>191</sup> Hofman B., *Unutrašnji terorizam*, str. 38.

<sup>192</sup> Ibidem.

<sup>193</sup> B. Ganor, *Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter?*, *Police Practice and Research*, 2002, Vol. 3, No. 4, pp. 287-304

Чувени амерички историчар и политички аналитичар Волтер Лакер (Walter Laquer), иначе експерт за историју Европе после Другог светског рата, један је од оних који у својој дефиницији наглашавају нелегитимност ове појаве тврдећи да „тероризам подразумева нелегитимну употребу силе да би се постигли и остварили политички циљеви и када страдају људске жртве“.<sup>194</sup>

Од посебне важности за тему нашег рада је велики допринос домаћих научних ауторитета напорима да се дође до општеприхваћене дефиниције. Код њих је приметан одређени утицај резултата до којих су дошле њихове колеге у међународним оквирима, али и значајно присуство оригиналности у мишљењу и методологији.

Мило Бошковић наводи да се „под општим појмом тероризма подразумева доктрина, метод и средства изазивања страха и несигурности код грађана систематском употребом насиља ради остваривања одређених, првенствено политичких циљева“.<sup>195</sup>

Из друге перспективе на ову појаву гледа Драган Симеуновић, те истиче да се савремени тероризам „као вишедимензионални политички феномен теоријски најопштије може одредити као сложен облик организованог, индивидуалног и ређе институционализованог политичког насиља, обележен застрашујућим брахијално-физичким и психолошким методама политичке борбе којима се обично у време политичких и економских криза, а ретко и у условима остварене економске и политичке стабилности једног друштва, систематски покушавају остварити „велики циљеви“, на начин потпуно непримерен датим условима, пре свега друштвеној ситуацији и историјским могућностима оних који га као политичку стратегију упражњавају.“<sup>196</sup> Ова дефиниција у научним круговима била је изузетно добро пласирана и дуго није била оспорена, али ју је професор Симеуновић делимично редефинисао инкорпорирајући у њу две нове карактеристике тероризма – „морбидну спектакуларност“ и „технологизацију субјекта“ тероризма. Због нових трендова у еволуцији тероризма он инсистира на томе да се у научним и стручним круговима тероризам појмовно редефинише.

---

<sup>194</sup> Видети опширније у: Laquer W., Reflection On Terrorism, *Foreign Affairs*, 1986; Laquer W., Postmodern Terrorism, *Foreign Affairs-USIA Electronic Journal*, Vol. 2, N. 1, 1997, U.S. Center for Strategic and International Studies, internet, [www.csis.org](http://www.csis.org).

<sup>195</sup> Бошковић М., *Криминологија*, Правни факултет Нови Сад, Нови сад, 2007, стр. 294.

<sup>196</sup> Симеуновић Д., *Основи политичких наука*, Практикум, Београд, стр. 159.

Још једну дефиницију савременог тероризма проналазимо код Радослава Гаџиновића: „Тероризам представља примену насиља од стране појединца или група интринсично или екстринсично мотивисаних, а који су одлучни да намећу своју вољу органима власти или грађанима, изазивајући страх, колебљивост, зебњу, дефетизам и панику.“<sup>197</sup>

У осврту на међународни тероризам, Гаџиновић тврди да он представља „скуп међународним правом забрањених активности, усмерених према појединцима, групи, држави и њеним институцијама и добрима (авиони, бродови, амбасаде и сл), које изводе терористи појединци, терористичке организације или државе ради остваривања својих циљева - нарушавајући тиме стабилност те државе, њеног политичког система, односно међународне заједнице, а кршећи конвенције о заштити људских права и слобода“.<sup>198</sup>

Према Војину Димитријевићу, тероризам се дефинише као „акт физичког насиља, чији је предмет изабран тако да изазива јаке психичке реакције, у првом реду страх, код ширег круга људи, у нади да ће оне помоћи да се одржи или промени понашање које је важно за постизање политичког циља, ако такав акт није оправдан општим интересима који су одређени независно од њега и ако није извршен по правилима која се уобичајено примењују на друштвене видове вршења власти“.<sup>199</sup>

Посматрајући ову појаву у најширем политичком смислу, Андреја Савић тероризмом назива „метод политичке борбе за који је карактеристична систематска употреба насиља ради застрашивања противника и сламања његовог отпора“.<sup>200</sup>

Супротно појединим ауторима, који елемент борбе за очување или освајање власти не виде као један од примарних циљева тероризма, Милан Милошевић у својој дефиницији то ставља у први план, те наводи да је тероризам „плански акт насиља који предузимају одређене друштвене групе с циљем очувања или освајања власти, односно тероризмом се с правом назива

---

<sup>197</sup> Гаџиновић Р., *Савремени тероризам*, Графомарк, Београд, 1998, стр. 31-55.

<sup>198</sup> Алиспахић Б., *Тероризам, шта је то*, стр. 126.

<sup>199</sup> Димитријевић В., *Тероризам*, стр. 122.

<sup>200</sup> Савић А., *Основи државне безбедности*, ВШУП, Београд, 1998, стр. 85.

само онај терор који у свом бићу садржи социјално-психолошку, односно политичку компоненту“.<sup>201</sup>

Алиспахић, понирући дубље у узроке настанка тероризма, тврди да је то „историјска друштвено-политичка акциона појава која настаје и развија се у условима довољно дубоког и интензивног сукоба у коме су носиоци - субјекти актери тероризма специфичне организоване слабије и мање друштвено-политичке групе субјеката или држава које се организовано и систематски боре против постојећег друштвено-политичког међународног поретка применом нелегитимног и нелегалног, суровог и непредвидљивог (тешко предвидљивог) криминалног насиља, користећи расположиве методе и средства којима изазивају масовне и појединачне тешке непотребне циљеве и случајне жртве и наноси велике разноврсне штете не постижући као ефект, по правилу, остварење крајњег друштвено-политичког циља.“<sup>202</sup>

На крају овог набрајања наводимо дефиницију Катарине Томашевски по којој се „појмом тероризам обухватају различити акти насиља и угрожавања људских права и људских живота, као и јавних, односно заједничких и индивидуалних добара“.<sup>203</sup>

Ако се изврши компаративна анализа напред цитираних дефиниција, примећује се неколико елемената који су им заједнички. Наиме, тероризам је одређен као вишедимензионална политичка, планирана и организована активност која се спроводи кроз претњу или употребу силе у политичке сврхе и изазивање стања страха у циљу преношења поруке која треба да доведе до промене понашања појединца, групе или читавог друштва.

С друге стране, разлике су бројније. Док једни теоретичари апострофирају слабљење ауторитета власти или смањење отпора противника као најважнији циљ и елемент тероризма, други примат дају наглашавању изазивања људских жртава, нелегитимној употреби силе, примерима у којима држава подстиче, инструментализује, спонзорише или спроводи тероризам, итд.

Нема дилеме, тероризам као вишедимензионалан друштвени феномен није до дан-данас прецизно, јединствено и општеприхваћено дефинисан искључиво из политичких разлога јер анализа постојећих дефиниција, било академских

---

<sup>201</sup> Милошевић М., Тероризам као кривичноправна категорија, *Безбедност*, број 4/1988, стр. 341.

<sup>202</sup> Алиспахић Б., *Тероризам, шта је то*, стр. 126.

<sup>203</sup> Видети опширније у: Томашевски К., *Изазов тероризма*, Младост, Београд, 1983.

било административних, показује да је интересно дат претежнији значај само појединим елементима, док су други запостављени. Овај различити угао гледања треба што пре превазићи и учинити потпуно равноправним терен науке и политике на плану дефинисања тероризма, што у пракси није случај јер политика доминира над науком.

#### **6.4.2 Дефиниције тероризма у међународним политичким документима**

Од првог спомињања термина „тероризам“ у извештају проистеклом из III међународне конференције за унификацију кривичног права, одржане 1930. године у Бриселу<sup>204</sup>, до прве дефиниције настале у међународним форумима прошло је седам година, да би Друштво (Лига) народа 1937. године закључило да се под тим термином подразумевају „сви криминални акти уперени против државе, који имају намеру или план да створе државу насиља у свести појединаца, групе људи или људске заједнице“.<sup>205</sup>

На глобалном нивоу чињени су веома велики напори да се у међународним документима – конвенцијама, на општеприхватљив начин да једна целовита дефиниција тероризма. Међутим у томе се није успело јер су питања „леgitимитета политичког насиља“ и потреба за његовим сталним оправдавањем добијала претежнији значај а с друге стране поједине међународне конвенције својим механизмима и усвојеним решењима давале су државама превише маневарског простора и права на слободније тумачење њихових одредби што се касније показало као контрапродуктивно. Обзиром да се међународни поредак заснива на владавини права и на поштовању других општеприхваћених демократских стандарда, у пракси се често може десити да „квалификавање противника“ антидемократских режима, код носилаца терористичких активности може изазвати чврсто уверење да се тиме кроз форму и позивањем на државни суверенитет с друге стране пружа заштита тиранији и страховлади.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Гаћиновић Р., *Савремени тероризам*, стр. 57-63.

<sup>205</sup> UN Office on Drugs and Crime, internet - decembar 2004. [www.unodc.org/unodc/terrorism/definitions.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism/definitions.html).

<sup>206</sup> Taylor M., & Horgan J., *Terorizam u budućnosti*, Golden marketing, Zagreb, 2003. str. 208.

Генерална скупштина Уједињених нација је 1999. године усвојила резолуцију по којој тероризам чине „терористичка дела и активности усмерене ка поништавању људских права, основних слобода и демократије, претње територијалном интегритету и сигурности држава, дестабилизовање легитимно конституисане владе, угрожавање плуралистичког грађанског друштва и негативан утицај на економски или друштвени развитак држава“<sup>207</sup>.

Као што је већ истакнуто, најснажнији импулс напорима за долажење до дефиниције тероризма у међународним круговима дао је напад Ал Каиде на САД 11. септембра 2001. године. Извесно време после тог чина, Савет Европе је, свестан да већ наредног пута ова или нека друга терористичка организација може ударити и на циљеве на „Старом континенту“, својом Оквирном одлуком из 2002. године усвојио Заједнички став о примени одређених мера у борби против тероризма који даје врло децидирану дефиницију терористичког дела, при чему је очигледно да су се аутори потрудили да не изоставе ни најмањи елемент посматране појаве. Имајући у виду друштвено-политички и безбедносни контекст и важност историјског момента у коме је настала, као и висину инстанце која стоји иза ње, наводимо је у интегралном облику: „терористичким делом сматраће се једно од следећих намерно учињених дела које, с обзиром на његову природу и околности у којима је настало, може озбиљно оштетити неку државу или међународну организацију, а које је дефинисано као преступ према националном законодавству и почињено с циљем да: 1) озбиљно застраши становништво, 2) неоправдано натера владу, односно међународну организацију, да учини, односно да не учини неко дело или 3) озбиљно дестабилизује или уништи основне политичке, уставне, економске или друштвене структуре неке државе, односно међународне организације тиме што: а) насрне на живот неке особе, што може довести до њене смрти; б) насрне на физички интегритет неке особе; в) отме или узме као таоца; г) доведе до уништења неког државног или јавног објекта, транспортног система инфраструктуре, укључујући и информационе системе, фиксираних платформи у приобалном појасу, неко јавно место или приватни посед, уз велику могућност да угрози људске животе и доведе до знатне економске штете (отме летелицу, брод или неко друго средство намењено превозу путника,

---

<sup>207</sup> УН Резолуција 54/164 - људска права и тероризам, усвојена на Генералној скупштини 17. 12. 1999; Савет Европе, Смернице о људским правима и борби против тероризма.

односно робе); произведе, поседује, набави, транспортује, снабдева или користи оружје, експлозиве, односно нуклеарно, биолошко или хемијско оружје као и да врши истраживања у циљу развоја биолошког и хемијског наоружања; ослободи опасне материје или изазива пожаре, експлозије или поплаве које угрожавају људске животе; угрожава или ремети снабдевање водом, струјом или неким другим извором природних ресурса чиме угрожава животе људи; прети да изврши неко од дела наведена од а) до г); руководи терористичком групом; учествује у активностима терористичке групе, укључујући и достављање информација, односно материјалних средстава, на било који начин финансира ту групу, знајући притом да такво учествовање доприноси криминалном деловању<sup>208</sup>.

Оквирна одлука Савета ЕУ прецизно је у члану 3. навела кривична дела која су повезана са тероризмом (тешка крађа, фалсификовање докумената, изнуда), а изменама и допунама из 2008. године овим кривичним делима додата су и друга – јавна провокација на извршење терористичких аката, регрутовање за тероризам и обука за тероризам.

Парламентарна скупштина Европске уније је својим Смерницама о људским правима и борби против тероризма из јула 2002. године закључила да се актом тероризма треба сматрати „сваки преступ почињен од појединца или групе који прибегавају насиљу или претњи насиљем против неке државе, њених институција, против становништва уопште, односно против одређених појединаца, а мотивисани су сепаратистичким тежњама, екстремним идеолошким концептима, фанатизмом или ирационалним и субјективним факторима и намеравају створити осећај страха код званичних власти, код појединаца, односно делова друштва или јавности у целини“<sup>209</sup>.

Комитет министара ЕУ је, иако без претензија да се бави научним дефинисањем самог феномена, овим напорима допринео својим ставом да је тероризам појава која озбиљно угрожава људска права и демократију, те да

---

<sup>208</sup> Савет Европе, Заједнички став о примени одређених мера против тероризма, чл. 1 (27. 12. 2001), интернет - јануар 2004, [www.coe.int/T/E/Human rights/h-inf \(2002\)8eng.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human%20rights/h-inf(2002)8eng.pdf). Савет Европе, Смернице о људским правима и борби против тероризма.

<sup>209</sup> Савет Европе, Смернице о људским правима и борби против тероризма, усвојене на 804. састанку Комитета министара Савета Европе 11. 07. 2002, интернет - јануар 2004, [www.coe.int/T/EHuman rights/h-inf \(2002\) 8eng.pdf](http://www.coe.int/T/EHuman%20rights/h-inf(2002)8eng.pdf).



посебно има за циљ дестабилизацију легитимно конституисаних влада и подривање плуралистичког грађанског друштва.<sup>210</sup>

Имајући у виду да се највећи број терористичких напада у последње време везује за екстремну и радикалну муслиманску идеологију, занимљиво је, али и неопходно, навести и дефиниције настале у истакнутим исламским форумима. Тако је Организација исламске конференције на 26. заседању министара спољних послова у Буркини Фасо јула 1999. године тероризам дефинисала као „било који акт насиља или претње насиљем без обзира на мотиве или намере извршене ради остваривања појединачног или колективног злочиначког плана с циљем застрашивања народа или претњом да му се нанесе штета, или угрожавањем живота, части, слободе, сигурности или права, или излагањем опасности околине или било ког објекта, или јавне или приватне имовине, њиховим окупирањем или заузимањем, или угрожавањем националних ресурса, или међународних објеката, или довођењем у опасност стабилности, територијалног интегритета, политичког јединства или суверенитета независних држава.“<sup>211</sup> При томе је наведено да је циљ оваквих дефиниција да се направи разлика између насиља агресивних насилника и коришћења законитог права на нужну одбрану, путем којег се потлачени и угрожени боре да дођу до својих законитих права које им је дало природно право приликом одређивања судбине уз додатна права који им је одредила међународна правда.<sup>212</sup> Зато се тероризам тумачи као угрожавање и застрашивање друштвене заједнице, те спада у кривична дела најтеже врсте, због чега се потпуно разликује од „праведног рата“ по исламском схватању и од цихада.<sup>213</sup>

Од ове дефиниције се по тону и садржини доста разликује Декларација Академије за исламска истраживања при Ал-Азхару од 1. новембра 2001. године која је термином „тероризам“ обухватила „застрашивање особа којима се гарантује сигурност, уништавање њихових добара и суштинских услова за живот, напад на њихову имовину, част, слободу и људско достојанство, што по својој природи представља преступ и ширење нереда на земљи. Држава на чијој територији је извршен овакав злочиначки терористички акт има право да трага

---

<sup>210</sup> Исто.

<sup>211</sup> Исто.

<sup>212</sup> Исто.

<sup>213</sup> Игнатенко А., *Ислам и политика*, Институт религије и политике, Москва, 2004, С. 29.

за починиоцима и да их приведе судским властима које ће им изрећи пресуду“.<sup>214</sup>

## 6.5 Тероризам и други облици политичког насиља

Већ је раније наведено да се у литератури, али и у свакодневной комуникацији, неутемељено поистовећују тероризам и други облици политичког насиља, пре свега са терором (терорисањем), герилом и политички мотивисаним убиствима. Реч је о грешкама које обично настају када се исти термин користи да би се означили различити појмови или када се исти појмови користе за означавање различитих садржаја.<sup>215</sup>

До ове грешке долази из више разлога, међу којима доминирају: сложеност тероризма који у себи често садржи битне елементе терора, гериле или политичких убистава, односно постојање сличности у њиховим методама, средствима и циљевима, затим преплитање политичких и војних становишта у схватању појединих облика насиља, недовољно познавање појмовне апаратуре безбедносних наука код оних који покушавају да га проучавају, потреба да се из политички утилитарних разлога неки облици насиља глорификују и минимизирају, а други представе горима него што заправо јесу итд.

### 6.5.1 Тероризам и терор

**Терор** је интензивно противправно насиље, усмерено на изазивање страха и довођење жртве у инфериоран положај, „које спроводи неко ко је доминантан“<sup>216</sup>. Поседовање доминантног положаја није искључиво повезано са поседовањем неке врсте власти већ се односи и на краткорочно или дугорочно злоупотребавање сваке надмоћне позиције проистекле из односа међу људима. Терор може, али и не мора, бити политички мотивисан, док је овај елемент један од кључних када је реч о тероризму. Такође, терорисање као чин спровођења терора у великом броју случајева не подразумева употребу неког од облика физичког насиља према жртви. Као пример којим се могу обухватити

---

<sup>214</sup> Карчић Ф., *Тероризам: значење, историја и веза са религијом*, Сарајево, 2002, стр. 59-70.

<sup>215</sup> Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, str. 23.

<sup>216</sup> Ibidem.

неполитичност и одсуство физичког насиља у терорисању може послужити околност у којој власник приватног предузећа, који се налази у апсолутно доминантном положају у односу на запослене, исте терорише искључиво вербалним путем тако што зарад сопствених интереса шири страх и несигурност, а остварује покорност и одсуство супротстављања претњама отказима, смањењем или неисплаћивањем личних доходака.

Иако се из овога јасно види да су тероризам као појава и терор као средство суштински различите појаве, забуна настаје због постојања неколико изражених заједничких карактеристика. Пре свега, код обе појаве присутно је свесно, планско, организовано и интересно усмерено изазивање и ширење интензивног страха који жртву треба да натера на понашање и поступке који одговарају ономе који врши насиље. Дакле, страх је средство којим и терористи и спроводиоци терора настоје постићи конкретан циљ.

Осим тога, за обе појаве је слично да представљају стварну или потенцијалну претњу за велики број људи, која може бити испољена кроз неселективно насиље, како по питању избора жртве тако и по питању тренутка у коме ће бити извршено. И у једном и у другом случају, насиље организује и спроводи релативно мали број извршилаца, најчешће према потпуно недужним жртвама. Када је реч о невиним објектима тероризма као сложеног облика политичког насиља, у савременим околностима је евидентан „пораст и теоријско оправдање неселективног убијања“<sup>217</sup>, нарочито од стране радикалних исламиста – џихадиста<sup>218</sup>.

За овај рад најважније је посматрање тероризма из перспективе политичке теорије и праксе, и управо се у тој визури најлакше уочава кључна разлика у односу на терор. Реч је о уважавању чињенице да ли онај који врши насиље наступа са позиција власти или опозиције у односу на одређени поредак. Наиме, терорисање врши онај који се налази на власти, обично како би се на њој одржао или још више учврстио и ојачао свој доминантан положај.<sup>219</sup> С друге стране, тероризму је својствено настојање да се насилним путем уздрма, обори или уништи нека власт. Међутим, било би погрешно, из настојања да се проблем поједностави, изједначити свако насиље које врше експоненти власти

---

<sup>217</sup> Hobsbaum E., *Globalizacija, demokratija i terorizam*, Beograd, 2008, str. 120.

<sup>218</sup> Kepel G., Roberts A. F., *Jihad: the trail of political Islam*, London, 2005, p. 5.

<sup>219</sup> Видети опширније у: Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, Pravni fakultet u Beogradu, 2009, str. 25.

са терором, те је потребно нагласити да само страховлада представља терор власти. У домаћој науци, један од првих који се у напорима да терминолошки и суштински направи разлику између тероризма и терора, као друштвених појава, водио критеријумом узрочно-последичне везе власти и насиља које она врши, био је Војин Димитријевић.

### **6.5.2 Тероризам и герила**

Тенденциозну, честу и интересно мотивисану грешку представља поистовећивање тероризма како са герилом тако и са ослободилачким покретима, чиме се губи објективност која мора бити својствена научном приступу. Уз то, могућност да се дође до ове грешке увећава чињеница да се у појединим кризним подручјима герила и тероризам често комбинују и преплићу, при чему јавност бива доведена у заблуду, било по инерцији, збуњена динамичношћу и сложеношћу посматраних процеса, било због свесног обмањивања од стране неког политичког чиниоца који тероризам настоји да представи и промовише као герилу и обрнуто.<sup>220</sup>

Уколико се избегну све ове замке и превазиђу описане потешкоће, долази се до релативно једноставне дефиниције гериле као облика организоване, политички мотивисане, директне оружане борбе малих и веома покретљивих илегалних група које се, полазећи од прокламованог циља да се залажу за остваривање интереса народа из којег потичу или којем су идеолошки или на неки други начин блиски и наклоњени (пример је ангажовање Ернеста Че Геваре у Боливији), боре против окупатора, колонизатора, агресора или једноставно актуелне власти за чије се свргавање из одређених разлога залажу.<sup>221</sup>

Насилна борба против владајућих структура представља заједничку одлику гериле и тероризма, док им и мотиви због којих улазе у те конфликте могу бити слични, па и истоветни. Стога синтагма „борац за слободу“ у више практичних ситуација бива употребљена као синоним и за герилце и за терористе, што указује да она настаје као резултат емпатије и симпатије које ови

---

<sup>220</sup> Ibidem, str. 27.

<sup>221</sup> Видети опширније о герили у: Симеуновић Д., *Политичко насиље*, Радничка штампа, Београд, 1989.

субјекти уживају у одређеној друштвеној средини, те прихватања њихових циљева као легитимних у том истом окружењу. Ово је основни разлог због којег борба за слободу не може представљати „*differentia specifica* између тероризма и рецимо гериле, или устанка“<sup>222</sup>.

Из овог разлога кључну разлику треба тражити у другим обележјима појава, преваходно у методи и циљевима вођења борбе. Између осталог, терористи својим акцијама настоје да застраше становништво, док герили то није иманентно. Герилска борба има одлике својеврсне „војне стратегије“ јер герилци, „служећи се углавном тактиком специјалних јединица“<sup>223</sup>, изводе операције са појединим војним карактеристикама у намери да војнички поразе непријатеља, док терористи „изводе атентате, подмећу бомбе, врше отмице“<sup>224</sup> и друго, али, кад год је то могуће, избегавају директне сударе са непријатељским војним одредима.<sup>225</sup> У већини научних радова о тероризму и герили подвлачи се разлика да герилци своје нападе усмеравају на војне формације, а терористи на цивиле. Иначе, герила на шпанском језику значи мали рат, односно мало ратовање. Тероризам по природи ствари „није никакво ратовање“<sup>226</sup>, чак и када САД, после до сада најспектакуларнијег и по својим последицама најзначајнијег терористичког напада у модерној историји, 2001. године пред читавом светском јавношћу објаве рат глобалном тероризму.

Из свега наведеног може се закључити да тероризам није војна стратегија већ „стратегија комуницирања“<sup>227</sup> јер се терористичким ударом шаље снажна порука непријатељу, али и онима који подржавају такав вид деловања. Непријатеље на тај начин треба уплашити, психички дестабилизovati и понизити, а пријатеље мотивисати да се непосредно или посредно придруже терористима и допринесу остваривању њихових циљева.

Герилци увек настоје да освоје територију, док терористи, како је то тачно и пластично 70-их година прошлог века приметио Франц Вердеман (Franz Wördemann), „теже да загосподаре људским умовима, испуне их страхом, очајем и својим идејама“<sup>228</sup>. Герилци се разликују од терориста и по томе што на

---

<sup>222</sup> Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, str. 25.

<sup>223</sup> Ibidem, str. 29.

<sup>224</sup> Ibidem.

<sup>225</sup> Merari A., *Terrorism as a Strategy of Insuregency, Terrorism and Political Violence*, 5, 1993, p. 27.

<sup>226</sup> Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, str. 32.

<sup>227</sup> Ibidem, str. 29.

<sup>228</sup> Наведено према: Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, str. 29.

освојеној територији одмах настоје да успоставе конкретну власт, персонализовану у њиховим најистакнутијим представницима или идеолозима. У оним случајевима када освоје територију и на њој успоставе своју власт, терористи углавном не улажу напор да осетно унапреде услове живота својих сународника или суверника, као што то чине герилци, већ се ограничавају на давање обећања да ће то учинити. Штавише, нису ретки случајеви да, углавном користећи страх као једно од својих најефикаснијих оружја, стварају лоше животне услове за оне сународнике које не држе под контролом.

Важно је напоменути да терористи приликом спровођења својих активности обично ни најмање не воде рачуна о поштовању међународних конвенција и других стандарда, док герилци, уколико желе да буду признати као такви у ширим оквирима, борбу морају водити на начин који је усклађен и дозвољен међународним прописима.<sup>229</sup>

Када је реч о сличностима ове две појаве, које свакако нису у тој мери доминантне да могу утицати на њихово изједначавање, приметно је да и тероризам и герила настају због политичких мотива, да теже примени начела тајности и изненадности приликом деловања, да се обично испољавају у већем интензитету, циљано, плански и организовано, да не наступају са позиција власти већ њеног жестоког противника, због чега изазивају оштре реакције званичних представника држава на чијим територијама делују, да се својски труде да, када сматрају да су се за то стекли услов, остваре комуникацију и утицај на јавно мњење, док им је у неким случајевима заједничка карактеристика и геноцидност.

---

<sup>229</sup> Видети опширније у: Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, str. 30.

Ред. број	Карактеристика	ОБЛИК НАСИЉА		
		Терор	Тероризам	Герила
1.	Политичка мотивисаност (циљ)	+++	+++	+++
2.	Физичко насиље над цивилима	--+	+++	--+
3.	Легалност	+++	---	+++
4.	Тајност	--+	+++	++-
5.	Изазивање страха као примарног	+++	+++	--+
6.	Изненадност акције (предвидивост)	---	+++	+++
7.	Учесталост	+++	++-	+++
8.	Екстремизам и фанатизам	---	+++	--+
9.	Јавна или тајна подршка грађана	---	++-	+++
10.	Коришћење (учешће) власти	+++	--- *	---
11.	Жртве (носиоци власти, цивили)	---	+++	--+
12.	Напад на међународно добро	---	+++	--+
13.	Поштовање норми хуманитарног права (ратовања)	---	---	++-
14.	Жеља за освајањем простора	---	---	+++
15.	Успостављање персоналне власти	---	---	+++
16.	Јавно колективно коришћење оружја	---	--+	+++
17.	Војни карактер	---	--+	+++
18.	Свеобухватност (обим)	+++	---	--+
19.	Систематичност	+++	--+	--+
20.	Присуство реакције државе	---	+++	+++
21.	Циљно, планско и организовано	+++	+++	+++
22.	Усмереност на појединца (представника власти)	---	+++	--+
23.	Капацитет силе	+++	--+	--+
24.	Број жртава међу цивилима	---	+++	--+
25.	Усмереност према власти	---	+++	+++
26.	Комуницирање са јавношћу	---	+++	+++
27.	Геноцидност	---	+++	+++
28.	Могућност употребе средстава за масовно уништавање	---	+++	---

Легенда:

+++ (апсолутно постоји)

++- (више да него не)

+-- (више не него да)

--- (не постоји)

\* Сем код државног тероризма који спроводи једна држава против друге

## 6.6 Мотиви и узроци тероризма

Шири друштвено-политички контекст диктира мотиве и узроке терористичких напада. Отуда њихова разноликост, као и појава да су кроз историју неки мотиви добијали на значају, а затим, са променама друштвених околности, бивали маргинализовани. У ранијим епохама, тероризму се најчешће прибегавало приликом покушаја свргавања тиранина и ослобађања од страних завојевача. Потом су преовладали мотиви попут антиимперијализма, сепаратизма и промене државног и друштвеног уређења, да би у најмодерније доба верски мотиви (милитантни ислам) и мотив замене рата тероризмом дошли до изражаја. Осим тога, многи терористички напади у прошлости, али и данас, проистекли су из психопатолошких, потпуно ирационалних мотива. Стога поједини аутори тероризам посматрају као „синдром“, док га други тумаче искључиво као средство за постизање циљева, најчешће политичке природе.<sup>230</sup>

Антиимперијалистички мотив подразумева терористичку активност фокусирану на сегмент спољне политике домаће владе, односно на прекидање њених блиских релација (савезништва) са неком великом светском силом према којој стоји у инфериорном положају. Практикујући политичка убиства, киднаповање државних званичника и бомбашке нападе на циљеве који представљају симбол веза две државе, терористи теже да изазову опадање и, коначно, гашење утицаја велике силе на неку државу или пак да обарањем старе и постављањем нове, интересима терориста склоне владе, пресудно утичу на промену њене спољне политике.

Мотив националног ослобођења проистиче из настојања да се у некој земљи свргне власт коју терористи и њихови помагачи и истомишљеници доживљавају као завојевачку, окупаторску, агресорску или „ненародну“. Уколико не могу у потпуности да спроведу ову намеру, терористи себи за циљ постављају слабљење популарности и смањење подршке коју нападнути режим ужива у народу.

Ако су активности терориста инспирисане жељом да одвоје један део државне територије, формирају нови међународно-правни субјекат и у њему успоставе своју власт, а затим се ангажују да јој обезбеде што је могуће већи

---

<sup>230</sup> Kruglanski A. W., Fishman S., Terrorism between “Syndrome“ and “Tool“, *Current Directions in Psychological Science*, Vol. 15, No.1, February 2006, Washington, pp. 45-48.



легитимитет, онда се може говорити о мотиву сепаратизма. Иако су досадашња искуства показала да терористи–сепаратисти ретко успевају у својим намерама, постоји неколико примера у којима су сепаратизмом мотивисане терористичке активности дале одређене резултате, попут оних на Косову и Метохији или у Бангладешу.

С тим у вези, веома је актуелан пример непризнате, такозване Исламске Државе у Ираку и Леванту – „ISIS“ или „ISIL“, (алтернативно преведена и као **Исламска Држава у Ираку и Сирији** или изворније **Исламска Држава у Ираку и Шаму**), која је настала као резултат вишегодишњих терористичких активности више узајамно повезаних радикалних, цихадистичких паравојних формација, које сада држе под контролом стратешки важне делове територије северног и централног Ирака. Садашњи представници и вође тзв. „ISIS“-а или „ISIL“-а, не сматрају себе организацијом или покретом већ искључиво „државом“ која је формално-правно прогласила независност и сецесију у односу на Ирак и Сирију. Идеолошко политички представници „ISIS“-а у својој исламистичкој концепцији сматрају да ће у перспективи бити епицентар тзв. „чистог ислама“ и залагаће се „за укидање граница између блискоисточних држава и одрицање свих важећих политичких легитимитета“. <sup>231</sup> Овакве терористичко субверзивне активности изазивају пажњу и реакцију најугицајнијих политичко безбедносних и војних центара моћи у свету јер новонастала ситуација представља озбиљну претњу по међународни мир и безбедност не само у блискоисточном региону већ и у свету.

Стога, реформски или револуционарни мотив је обично присутан у деловању екстремних фракција популистичких друштвено-политичких покрета у неким државама, који насилним методама покушавају да приморају власт да своју, најчешће законодавну, делатност прилагоди терористима и њиховим присталицама, односно да одређене сегменте вођења државе у извесној мери подреди интересима ових група. Пракса је показала да успеси терориста мотивисаних реформама готово увек доводе до трансформације самог мотива и његовог прерастања у мотив сепаратизма, револуције и сл. Као револуционарно средство, тероризам тежи да збуни, уплаши и дезоријентише објекат напада, што најчешће доводи до слабљења актуелне власти. Ако се стекну сви потребни

---

<sup>231</sup> Танасковић Д., *Тони Блер, човек који не доноси ништа добро*, www.intermagazin.rs, 2014.

услови, терористи ће такво стање искористити да ту власт оборе и покушају да изграде друштвени поредак у складу са својом политичко-идеолошком и економском платформом.<sup>232</sup>

За субверзивни мотив је карактеристично настојање да се дестабилизује, ослаби, а затим и свргне политички систем чије вредности и интереси стоје у супротности са „вредностима“ и интересима терористичких организација или других политичких система који су инструментализовали терористе за постизање својих циљева. У овом случају терористи се у јавности промовишу као ослободиоци и борци за праведније и боље организовање друштвених односа на неком подручју. Пример за стављање терориста у функцију интереса страног фактора је широка логистичка подршка (материјална и медијска) коју су САД у доба Реганове администрације пружале тзв. „контрашима“ како би ослабиле сандинистички режим у Никарагви. Помажући контрашима да уништавају важне инфраструктурне објекте у сопственој држави, САД су у овом класичном случају тероризма спонзорисаног од стране државе (state-sponsored terrorism) имале за циљ да покажу становништву Никарагве како њихова влада није способна да им обезбеди мир, сигурност и задовољавајући економски стандард, те да због тога треба да буде оборена.

Овај мотив, као својеврсни супститут класичне дипломатије, комбинован са реалном претњом да ће уследити нови, још суровији, удари терориста, има за циљ да нападнута држава буде приморана да промени своју спољнополитичку оријентацију, те да се чвршће веже баш за велику силу која је била отворени или прикривени инспиратор и спонзор терориста.

У теоријским радовима о тероризму и званичним документима међународних институција који се односе на ову проблематику запажају се различита мишљења о узроцима настанка тероризма. Међутим, заједничка карактеристика им је закључак да су ретки случајеви у којима само један узрок доводи до терористичког напада. Штавише, ови узроци готово увек спадају у домен проучавања више од једне друштвене науке, те је стога потребно прибећи компаративном методу у њиховом тумачењу, узимајући у обзир достигнућа политикологије, правних и економских наука, историје, психологије,

---

<sup>232</sup> Rosendorff P. B., Sandler T., The Political Economy of Transnational Terrorism, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 2, April 2005, pp. 171-182.

социологије и др.<sup>233</sup> Наиме, специфичност психичке структуре личности терористе свакако утиче на његово деловање, али су претежнији узроци који проистичу из социјално-економских проблема и религијских разлика које су присутне у појединим друштвеним слојевима и групама. Уколико је интенција остваривање "глобалне безбедности" у свету, онда је неопходно поштовати нову свест о потреби уважавања правила заједничког суживота у "глобалној заједници" јер су та правила до 2001. године, нема сумње била углавном резервисана за велике и моћне државе. Мора се поклонити једнако фер, праведна и дужна пажња сиромашним, социјално угроженим слојевима како би се успоставило и развило "базично осећање пристојности и социјалне правде".<sup>234</sup> Полазећи са овог становишта, Парламентарна скупштина Савета Европе је у својој резолуцији број 1258, донетој 26. септембра 2001. године, дакле непосредно после терористичког напада Ал Каиде на САД, изнела уверење да „дугорочна превенција тероризма мора обухватити стварно разумевање његових социјалних, економских, политичких и верских корена и индивидуалних склоности ка мржњи“, као и да само овакав приступ проблему може „озбиљно довести у питање подршку базе регрутовању терористичке мреже“.<sup>235</sup>

У референтној литератури на више места се цитира теоретичар А. Еванс који је дефинисао пет основних узрока тероризма. Први је повезан са раскораком између очекиваних циљева и реалних могућности за њихово постизање од стране одређених друштвених група, што може довести до стварања колективне фрустрације и покушаја да се она превазиђе применом насилних метода, укључујући и тероризам. Други узрок проистиче из тзв. експлозије етничитета, односно настојања терориста да својим деловањем допринесу постизању националних, верских или расних циљева ширих друштвених заједница којима припадају. Са овим су повезани трећи и четврти узрок, потекли из националноослободилачких, односно антиколонијалних и антиимперијалистичких циљева. Пети узрок се темељи на „миту гериле“

---

<sup>233</sup> О социолошким аспектима тероризма видети опширније у: Turk A. T., *Sociology of Terrorism, Annual Review of Sociology*, Vol. 30, 2004, pp. 271-286.

<sup>234</sup> Stiglic E.D., *Protivurečnosti globalizacije*, SBM-x, Beograd, 2004, str.15

<sup>235</sup> Оперативна тачка 9, Резолуције 1258, Парламентарне Скупштине Савета Европе, 2001.

насталом на глорификовању успеха Кинеске и Алжирске револуције, односно ционистичког покрета у Палестини.<sup>236</sup>

Ако се на узроке за настанак тероризма погледа из перспективе вековних антагонизама на међународној позорници, долази се до закључка о оправданости ставова Ад хок Комитета за тероризам ОУН, који узроке дели на спољашње (борба против колонијализма, окупације, економског исцрпљивања од стране других држава и сл.) и унутрашње (ауторитарни режими и модерни облици ових појава обухваћени изразима ултрадесница и ултралевица, терор, изузетно лош животни стандард становништва, итд.).

У модерно доба све чешћи узрок тероризму бива бескомпромисна борба великих сила и мултинационалних компанија за енормни профит кроз експлоатацију нафте, гаса, стратешких материјала и овладавање тржиштима других држава. Под изговором заштите људских права, спречавања хуманитарних катастрофа, доприноса стабилизацији прилика после унутрашњих сукоба (које обично саме изазивају, подстичу или подржавају) и ширења свог (демократског) система владавине као јединог исправног, па чак и борбе против међународног тероризма, велике силе стратешке економске интересе настоје да остваре, учврсте и прошире војним присуством на тим територијама, што у великом броју случајева постаје „окидач“ за појаву и деловање терористичких организација и покретање спирале насиља коју је касније веома тешко контролисати или прекинути.

До мултипликације и усложњавања проблема долази и због чињенице да на директне терористичке нападе држава махом одговара такође директном применом репресивних мера, иако овакав избор средстава и метода супростављања није увек и најцелисходнији. Зато треба размотрити могућност да једноставна и праволинијска решења уступе место дубљем проучавању узрока тероризма, чији би резултат био одабир средстава борбе који би проистекао из саме суштине природе проблема и као такав вероватно био најефикаснији у конкретној ситуацији.<sup>237</sup>

Савет Европе је делимично препознао ову потребу па је у Резолуцији број 9331 из 2002. године указао на постојање потребе „да се проуче узроци тероризма тако да се могу пронаћи бољи путеви за борбу и, изнад свега, за

---

<sup>236</sup> Бошковић М., *Криминологија*, стр. 309.

<sup>237</sup> Исто, стр. 311.

његову превенцију“, као и да су „виши ниво образовања, приступ пристојним условима живота и поштовање људског достојанства најбољи инструменти за смањивање садашње подршке тероризму у појединим земљама“. Међутим, СЕ је недвосмислено истакао да, без обзира на све постојеће проблеме и разноврсне узроке, „никада не може бити било каквог оправдања за прибегавање тероризму“.<sup>238</sup>

У циљу научног уопштавања може се истаћи да до ескалације тероризма доводе објективне и субјективне околности. У објективне се убрајају неправедност присутна у многим друштвеним и политичким релацијама како на нивоу једне државе тако и у међународним оквирима, нерешена национална и верска питања, те неравномерна расподела средстава за живот, што директно утиче на незадовољство, отуђеност и изолованост појединаца и група. Из овог проистичу субјективне околности, односно уверење и процена терориста да се описано, по њима неодрживо и неприхватљиво, стање у друштву може променити искључиво насилним и бруталним деловањем.

У научној јавности постоје ауторитети који сматрају да правилно објашњавање и поимање тероризма у значајном мери зависи управо од успешног класификовања и дефинисања узрока због којих настаје. Из тога, у следећој фази закључивања, проистиче да недвосмислено установљавање тачних узрока тероризма води ка успешној борби против његових субјеката. Зато ћемо, поред већ набројаних, у наставку рада указати на још нека релевантна становишта која се тичу утврђивања узрока тероризма.

Повећање броја терористичких напада и њихових појавних облика налази се у директној вези са настојањем великих сила да их искористе као замену за рат против својих такмаца. Директно спроводећи или подржавајући терористичке акције, велике силе настоје да, искључиво зарад остварења својих хегемонистичких и партикуларних економских и политичких циљева, у јавности земље која је изложена нападима квазиаргументима стекну оправдање за репресивни интервенционизам којем прибегавају. Примена терористичких метода омогућава овим државама да се релативно јефтино боре са противником, у нади да ће га приморати да одустане од својих циљева и поступа у интересу терориста и њихових следбеника и истомишљеника.

---

<sup>238</sup> Исто, стр. 312.

Тероризам бива проузрокован и једностраним насилним акцијама великих сила које су спроведене под плаштом мултилатералности, а да заправо иза њих не стоји никаква истинска и искрена међународна сарадња. У овом контексту врло је индикативна „кратковида“ политика и пракса великих сила да у одређеном тренутку сукоба у другим земљама пружи подршку страни за коју је проценила да представља „мање од два зла“, па да се временом тако изабран „непринципијелни савезник“ окрене против њих и убрзо постане „државни непријатељ број један“. Тако су САД помогле Осами Бин Ладену<sup>239</sup> у Авганистану против СССР-а, Садаму Хусеину против Ирана и подржале диктаторе у Индонезији, Салвадору и другде.

Мотиве, као покретаче активности, Хилгард дефинише „као нешто што подстиче организам на акцију или подржава и усмерава акцију пошто се организам једном активирао“.<sup>240</sup> Мотивима који покрећу терористе на деловање је посвећен велики број научних студија и чланака. Примера ради, Амерички колеџ за командно особље те мотиве дели на рационалне, психолошке и културне. Полазећи од основних циљева савремених терориста, закључује се да су њихови мотиви најчешће политичке, идеолошке и верске природе. Такође, поједине терористе мотивишу жеља за осветом, авантуризам и сл.<sup>241</sup>

## 6.7 Основне карактеристике тероризма

Као насилан политички акт тероризам има неколико специфичних и само њему својствених карактеристика.<sup>242</sup> Као темељну одредницу, нарочито из перспективе овог рада, наводимо да свака савремена и демократска држава најстроже забрањује тероризам, што га аутоматски чини кривичним делом које се строго кажњава. Самим тим, терористи за сваку своју активност усмерену на подривање правног поретка очекују благовремену реакцију државе, чиме се показују као њени озбиљни противници. На ово се надовезују све остале специфичне карактеристике тероризма.

---

<sup>239</sup> Видети опширније у: Жаккар Р., *Именем Усамы бен Ладена*, ОЛМА-ПРЕС, Москва, 2002.

<sup>240</sup> Хилгард Е., *Увод у психологију*, ЈЦК, Београд, 1996, стр. 5.

<sup>241</sup> Јовашевић Д., Ракић М., *Тероризам - безбедносни и правни аспекти*, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 78-81.

<sup>242</sup> Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 266.

Прва од њих је да сваки терористички акт, пошто сам по себи не може изазвати далекосежне, трајне и озбиљне друштвено-политичке промене, има за циљ да директним или индиректним објектима напада пренесе снажну поруку о намерама, захтевима, ставовима и идеологији терориста. Управо је то кључни разлог због којег највећи број терориста убрзо после извршеног напада посредством медија преузима одговорност за оно што је учињено. Саставни део поруке може бити и експлицитна или имплицитна претња да ће се, уколико захтеви терориста не буду испуњени, наставити са још жешћим и разорнијим нападима.

Иза претње обично долази страх, а то је друга основна карактеристика тероризма. Психолошки ефекат страха често је већи од материјалних губитака изазваних нападом, па терористи свесно теже да своје активности спроводе на начин који ће жртве довести у стање најинтензивнијег могућег страха и неизвесности. Да би се постигао тај ефекат, терористички акт мора бити веома неморалан и бруталан, а то је истовремено трећа карактеристика проучаване појаве.

На три најважније надовезује се још неколико карактеристика. Наиме, сваки тероризам је смишљена, планска, рационална, политички мотивисана активност јер су јој примарни циљеви увек политичке природе. Затим, савремене терористичке групе не настају случајно, неповезаним и афективним поступцима појединаца, већ на организован начин и са јасном формом, заснованој на истој идеолошко-политичкој и верској оријентацији.

Такође, терористи до постављених циљева долазе искључиво агресивним и свирепим насиљем, никада мирним и цивилизованим путем. Ако се узме у обзир објекат напада, насиље може бити директно – када се атакује на државне институције или истакнуте појединце на чије понашање настоје да утичу и да га усмеравају, и индиректно – у случајевима када се на удару нађу случајни пролазници, деца и друге категорије грађана. Тада терористи очекују ерупцију страха, несигурности и неповерења у ширим друштвеним слојевима која ће резултовати њиховим притиском на власт да изађе у сусрет терористима и повинује се њиховим ултиматумима. Као стратегија слабљења политичких неистомишљеника, тероризам треба да доведе власт која је на удару у позицију

да изгуби подршку народа или „да одустане од неких прерогатива власти или моћи циљаног политичког ауторитета“<sup>243</sup>.

Следећа карактеристика тероризма је разноврсност мета. Док су у ранијим временима то углавном биле крунисане главе и шефови држава, модерна цивилизација се тренутно налази у таквој ситуацији да свако може бити мета напада уколико терористи процене да ће на тај начин моћи најефикасније да упуте своју поруку и наруше унутрашњу стабилност и међународни углед државе чију реакцију желе да испровоцирају. Зато су најчешће мете државници, амбасаде и њени службеници, угледне личности, нпр. верски лидери, научници, припадници органа безбедности и слично. Међутим, листа се ту не завршава јер се свет већ суочио са тиме да жртве буду пронађене међу туристима, спортистима па чак и ученицима основне школе.

Тероризам је у погледу ангажовања људи и средстава веома „економичан“ јер му је циљ да са што мање извршилаца постигне најкрупније могуће политичке циљеве. Због тога је далеко економичнији од ратова који се често воде са неизвесним исходом.

Бошковић наводи да су карактеристике тероризма конспиративност, висок степен организованости, фанатичност припадника, изненађење извођења акције, професионализам, глобализам, злоупотреба техничких и технолошких достигнућа, финансијска моћ стечена прањем новца, посебност циљева и ефектност и ефикасност. У обележја која тероризам издвајају из целине криминалитета убрајају се коришћење екстранормалних облика политичког насиља, застрашивање чији психолошки ефекти надмашују физичке учинке, комуникацијска функција обавештавања о циљу, специфична организациона и кадровска структура организација и њених припадника и др.<sup>244</sup>

Када је реч о посебности терористичких циљева, они могу бити усмерени на остваривање личне добити - криминални тероризам, могу представљати манифестацију менталних болести и проблема - психопатски тероризам, али је ипак најзаступљенији политички тероризам. До мешања и преплитања ових и других циљева тероризма долази због још једне његове карактеристике – флексибилности. Ову карактеристику најбоље осликава чињеница да тероризам

---

<sup>243</sup> Сеизовић З., *Тероризам, корени, врсте, методи и циљеви*, Правна мисао, бр. 3-4, Сарајево, 2002, стр. 34-42.

<sup>244</sup> Бошковић М., *Криминологија*, стр. 299.



може да користи свако - од усамљеног верског фанатика<sup>245</sup> до влада најмоћнијих држава света, и да буде искоришћен против сваког - од недужног детета у некој провинцијској школи до шефова држава и најмоћнијих власника крупног капитала. Такође, тероризам је веома подложен трансформацији па из политичког прелази у криминални или обрнуто, из домаћег у међународни, итд. Због тога Бошковић истиче да тероризам, без обзира на своје облике и форме испољавања, по свим критеријумима спада у „облик професионалног и организованог криминалитета.“<sup>246</sup> Из флексибилности произилази његова комплексност, будући да „обухвата бројне облике насиља, различите мотиве и нема доказаних решења. Комплексност овог феномена види се у неслагању око тога када се и за кога ова етикета може користити.“<sup>247</sup>

## 6.8 Облици и врсте (класификације) тероризма

Сложеност тероризма огледа се и у великом броју начина на које се ова појава испољава. Симеуновић због тога сматра да „нису ретка, чак и у иначе добрим књигама, несистематска, па и хаотична излагања материје, која се махом свде на пука набрајања разних терористичких организација“.<sup>248</sup> Класификацију тероризма нарочито отежава то што његови појавни облици најчешће представљају мешавину више видова средстава и метода, циљева, идеолошких и политичких мотива и платформи. Зависно од различитог научнотеоријског приступа дефинисању тероризма и његове садржине постоје и различите типологије.

Да би се извршила најпрецизнија и најприхватљивија подела, потребно је поћи од програмске оријентације терористичких организација и њихових примарних циљева, затим од средстава и метода које доминирају у њиховом деловању, типова субјеката тероризма<sup>249</sup>, локације извођења напада и националне припадности како терориста тако и жртава, уз ограду да резултати

---

<sup>245</sup> Фанатизам и насиље нису особени само за екстремно религиозне особе, укључујући и исламисте (видети опширније у: Aaron D., *In Their Own Words*, RAND, 2008, p. 8).

<sup>246</sup> Бошковић М., Скакавац З., *Организовани криминалитет*, Прометеј, 2009, стр. 271.

<sup>247</sup> Ф. Карчић, *Тероризам: значење, историја и веза са религијом*, стр. 9.

<sup>248</sup> Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, str. 82.

<sup>249</sup> Ibid.

не могу бити у потпуности заокружени, изоловани и лишени елемената других облика тероризма.

Када је реч о програмској оријентацији и циљевима терористичких организација, треба напоменути да они увек представљају део ширег друштвено-политичког контекста, те да настају из разлога који се налазе дубоко у историјским приликама и социјалним односима заступљеним у некој земљи. По овом критеријуму, тероризам се дели на идеолошки (десничарски, левичарски), етно-сепаратистички и верски (заснован на искривљеним, тенденциозним, милитантним и екстремистичким интерпретацијама догми великих религија, као и на учењу појединих секти).<sup>250</sup>

У зависности од средстава и метода које се претежно примењују, тероризам се дели на конвенционалан тј. класичан, нуклеарни, биохемијски, самоубилачки, сајбер- и нарко-тероризам итд.<sup>251</sup>

Класификација према носиоцима терористичке делатности добија на значају уколико се узме у обзир узрочно-последична повезаност више критеријума, као што су бројност терористичких организација, њихова структура, институционална димензија, итд. Тада се долази до закључка да постоји индивидуални тероризам, тероризам илегалних група и организација и институционални (државни) тероризам.<sup>252</sup>

У односу на локацију извођења напада и националну припадност, држављанство терориста и жртава, тероризам се дели на унутрашњи и међународни. Субјекти унутрашњег тероризма су организације које нападају мете (институције, појединце, материјална добра) у својој држави. Најпознатији примери ових субјеката су ИРА и ЕТА. Да би одређени терористички акти били означени као међународни, потребно је да се грађани из најмање две државе нађу у улози субјеката или објеката напада. Такође, о овом тероризму је реч и када добро под заштитом међународних институција и организација постане мета терориста.<sup>253</sup> Бајагић сматра да је међународни тероризам једно од

---

<sup>250</sup> Ibid, str. 83.

<sup>251</sup> Ibid, str. 84.

<sup>252</sup> Ibid, str. 85.

<sup>253</sup> Савић А., *Основи државне безбедности*, стр. 85.

средстава спољне политике „државе као субјекта међународних односа и међународног права, а не појединца или група“<sup>254</sup>.

У зависности од бројности објеката напада, тероризам може бити индивидуални или масовни (групни). Уколико је објекат напада унапред познат, реч је о селективном, док неселективни тероризам подразумева насумичне мете.<sup>255</sup> Осим тога, Хенри Хајмс је увео поделу на непосредни (објекти су носиоци власти и њихови представници) и посредни (одабир објеката треба да укаже на неспособност институција да заштити становништво и његова добра).<sup>256</sup>

Многобројни су и видови, облици, испољавања тероризма, од којих ће на овом месту бити набројани само најпознатији и најчешћи. Примера ради, међудржавни тероризам настаје када држава на отворен или прикривен начин, примењујући терористичке методе, врши нападе на другу државу или савезе више држава. Овај процес може бити двосмеран, па државе које учествују у њему истовремено бивају и агресори и жртве. Приликом прикривеног међудржавног тероризма, субјекат напада користи државне ресурсе, најчешће кроз тајне односно специјалне фондове за формирање, обучавање и усмеравање терористичких организација, а нису ретки случајеви да терористичке нападе спроводе и владини тајни агенти. Циљ им је да веза између државе која је наручилац, организатор или инспиратор напада и терористичке организације - извршиоца - не буде установљена, односно да се, уколико и буде откривена, може ефикасно демантовати и релативизовати. Отворени међудржавни тероризам подразумева да држава и њени високи званичници не улажу напор да сакрију везе са терористима већ их на најразличитије начине помажу, између осталог и тако што им после извршеног напада пружају заштиту у својим дипломатским представништвима.<sup>257</sup>

Поједини теоретичари посматрају тероризам и као инструмент спољне политике и тада га називају тајним тероризмом и у зависности од тога на који начин држава у њему партиципира праве разлику између „тајног државног

---

<sup>254</sup> Видети опширније у: Бајагић М., *Тероризам и међународно јавно право*, Безбедност, бр. 5-6/2000, стр. 620.

<sup>255</sup> Милошевић М, *Тероризам као кривичноправна категорија*, Безбедност, број 4/1988, стр. 340.

<sup>256</sup> Naums H., *Terrorists and Terrorism*, St. Martins Press, Inc, New York, 1975, p. 10.

<sup>257</sup> Видети опширније у: Бајагић М., *Тероризам и међународно јавно право*, Безбедност, број 5-6/2000, стр. 620-621.

троризма“ у којем на прикривен и конспиративан начин учествују припадници обавештајно безбедносног и војног апарата једне земље и „државно спонзорисаног тероризма“ у којем у име и за рачун једне државе, терористичке активности изводе и реализују изнајмљене снаге.<sup>258</sup>

Тероризам у коме држава напада недржавне субјекте углавном је присутан у случајевима када режим покушава да се, у атмосфери перманентног политичког насиља у земљи, одржи на власти и од претендента одбрани тако што прибегава терористичким нападима. Други назив за овакав вид активности је страховлада, те се у међународним форумима чешће говори о категоријама као што су геноцид, кршење људских права и државни терор, а ређе се таква појава дефинише као тероризам.

Теорија и пракса познају и обрнути случај, односно нападе недржавних субјеката на државу, било на сопствену било на страну. Мотиви овог вида тероризма су различити, али се као најчешћи запажају национални, етнички и верски разлози, као и њихове комбинације. Наиме, веома су бројне терористичке организације које кроз насилне активности настоје да спроведу програм отцепљења дела неке државе у којем једна етничка или верска група чини већину становништва. У савремено доба, моћном организацијом, бруталношћу и бројношћу напада, а самим тим и медијском експонираношћу, издвајају се исламистичке терористичке организације<sup>259</sup> које, уз прикривену или отворену подршку више држава, за крајњи циљ имају стварање хомогене панисламске државе (Уме), чије би целокупно друштвено-политичко уређење у потпуности било засновано на муслиманској светој књизи Курану и шеријатском закону.<sup>260</sup> За њих је ислам „неодвојив од политике, законодавства, образовања, друштвеног живота и економије“<sup>261</sup>. Пошто своје циљеве сматрају најузвишенијим и неопходним достигнућима људске делатности, терористи инспирисани религијом најлакше се одлучују да жртвују своје животе у акцијама, али и да без гриже савести ликвидирају мете и таоце. Једна од најважнијих специфичности исламистичког тероризма је његова блиска

---

<sup>258</sup> Combs C. C., *Terrorism in the Twenty-first Century*, Prentice Hall Inc, Upper Saddle River, New Jersey, 1997

<sup>259</sup> Видети опширније у: Kepel G., *Jihad. Expansion et declin de l'islamisme*, Gallimard, Paris, 2000.

<sup>260</sup> Видети опширније у: Эмануилов Р., Яшлавский А., *Террор во имя веры – религия и политическое насилие*, Мосты культуры, Москва, Гешарим, Иерусалим, 2011.

<sup>261</sup> Esposito J., *Islam. The Straight Path*, New York, Oxford University Press, 1991, pp. 156-157.

повезаност са националистичким или етноцентристичким тероризмом, усмереним на стварање универзалне муслиманске државе.<sup>262</sup> Ипак, „пракса показује да ниједна религиозна терористичка група од 1968. године није успела да оствари потпуну победу“<sup>263</sup>. Иако је данас најзаступљенији<sup>264</sup>, тероризам екстремних исламиста не треба поистовећивати у потпуности са религиозним тероризмом, (религијом), пошто постоје бројни примери да су нападе организовали и припадници других вероисповести и верских секти.

Превратнички или идеолошки тероризам карактеристичан је за радикалне милитантне организације спремне да изводе насилне акције и изазивају страх и несигурност код становништва како би у некој држави оборили владајући режим или коренито променили унутрашње уређење, економски систем и позицију на међународној сцени.

Емигрантски тероризам проистиче из незадовољства емиграната друштвено-политичким уређењем, идеолошком оријентацијом и социјалним положајем државе из које потичу. Своје нападе планирају и припремају у иностранству, а спроводе их терористи који илегално улазе на државну територију или нападају њена легитимна представништва (дипломатско-конзуларна или економска) у иностранству. Пример за ову врсту тероризма је усташка емиграција и њене активности усмерене против бивше СФРЈ.

Тероризам недржавних субјеката усмерен против других недржавних субјеката (хоризонтални тероризам) није толико заступљен као два претходно наведена вида, али поједини примери потврђују његово постојање. Реч је о међусобним обрачунима политичких опонената у борби за премоћ и освајање власти, односно наметање вредности, идеолошког и организационог концепта једног недржавног субјекта другим недржавним субјектима, као у случају међусобног сукоба различитих милитантних група које се боре за ослобођење Палестине.

---

<sup>262</sup> Путилин Б., *Террористический интернационал*, Издательство „Кучково поле“, Жуковский – Москва, 2005, С. 53.

<sup>263</sup> Seth J. G., *How terrorist groups end: lessons for countering Al Q'aida*, RAND, 2008, p. XIV.

<sup>264</sup> Al-Khattar A. M., *Religion and Terrorism: an Interfaith Perspective*, Westport, 2003, p. 26.

## 6.9 Методе носилаца терористичких активности

Методе напада које користе терористи су ограничене људским ресурсима и материјалним средствима којим располажу њихове организације. Ако имамо у виду да најопасније терористичке организације лако задовољавају ова два основна критеријума, једино ограничење приликом одабира метода је заправо њихова машта, и то је оно што забрињава безбедносне службе које им се супротстављају.

Умножавањем и усавршавањем средстава, односно „технологија убијања“, кроз историју су се мењале и методе терориста, што је директно извршило утицај на интензитет њихових деструктивних активности и број жртава. Ако би нека од нових метода добила потврду своје ефикасности у пракси, она је одмах постајала популарна и прихватана од многих терористичких организација широм света, при чему је доживљавала додатна усавршавања и модификације. Када је реч о методу, критеријум који следи приликом избора је јасан – он треба на најбољи могући начин да промовише и оствари циљеве терориста, укаже на слабости система безбедности и предухитри њихову реакцију, што повећава успешност акције и могућност да терористи остану некажњени, као и да изазове што већи страх и несигурност код власти и грађана.<sup>265</sup>

Метод директног оружаног напада спада у ред најстаријих и најконвенционалнијих начина на који терористи изводе своје акције. Ефикасан је због тога што са високим степеном сигурности наноси штету објекту напада. Међутим, све мање је популаран јер је у више случајева доводио до заробљавања, рањавања или погибије терориста.

Бруталнији и за саме терористе безбеднији је метод темпиране или писма-бомбе, која се детонира путем даљинског управљача. Осим директног објекта напада, погађа његову ужу или ширу околину, понекад односи случајне жртве и причињава велику материјалну штету. Због фактора изненађења и разорног напада, изазива висок степен ефекта страха, шока и несигурности код грађана, док за секундарну последицу има указивање на пропусте или недостатке у функционисању система безбедности на плану заштите становништва, чиме се нарушава ауторитет и поверење народа у власт.

---

<sup>265</sup> Соболев В., *Организационне аспекте државне политике противдејства тероризму*, Наука, Москва, 2006, С. 4.

Историја тероризма обилује примерима примене метода отмице људи и превозних средстава. У таквим ситуацијама терористи се најчешће одлучују за отмице важних политичких функционера – државника, дипломата, као и других појединаца чија је улога у друштву испуњена снажном симболиком. Такође, жртве отмице неретко бивају веће групе цивила у авионима или бродовима. Уколико се њихова акција показала као успешна, терористи настоје да принуде представнике државе на преговоре, у којима износе врло конкретне захтеве који имају све карактеристике уцене. У својој реакцији држава чини све како би избегла да подлегне уцени и удовољи постављеним захтевима, што понекад укључује и својеврсне контраотмице – привођење чланова породица отмичара, који постају средство притиска и објекти размене са терористима.<sup>266</sup>

Метод коришћења бомбаша-самоубица за извршење напада постао је посебно учестао у најновијој епохи у којој се налази тероризам и карактеристичан је за исламске фундаменталисте. Са становишта постављања служби безбедности према овом облику испољавања тероризма, закључује се да је он свакако најсложенији изазов јер је веома тешко стати на пут крајње индоктринираном и острашћеном терористи или га убедити да одустане од своје намере. Акције овог типа се најчешће завршавају разорним нападом и великим бројем жртава, а посредна последица су страх, неизвесност и скепса друштва да службе безбедности могу надјачати противника спремног да за своје деструктивне циљеве тако лако жртвује живот.

О методу коришћења средстава за масовно уништавање је написано мноштво теоријских радова, али његова примена на срећу још увек није ушла у фазу масовније операционализације и пред службе безбедности се поставља као проблем којем се морају интензивно супротставити на превентивном плану. У пракси су присутни и други методи као на пример атентати, изазивања паљевина и пожара, комерцијалне и индустријске саботаже и др.

---

<sup>266</sup> О правилима преговарања с терористима видети опширније у: Горбунов К., *Тероризм: историја и современност. Социјално-психолошко истраживање*, Форум, Москва, 2012, С. 353-371.

## 6.10 Организациона структура терористичких група

У највећем броју случајева, тероризам је колективни облик криминалитета, што условљава јасну организациону структуру, строгу хијерархијску устројеност, милитантност, солидарност и настојање чланова терористичких организација да свој идентитет прикрију од јавности, нарочито пре извршења напада. Сви елементи који чине организациону структуру терористичких група налазе се у директној вези са њиховим циљевима, а механизми, средства и методологија деловања бирају се тако да ти циљеви буду испуњени на најцелисходнији начин.

Са мањим или већим варијацијама, кроз досадашња проучавања свих врста терористичких организација у свету, издиференцирана су два основна система на којима се оне заснивају: систем тројки или петорки, односно систем огранака или ћелија.<sup>267</sup>

Назив „тројка“ или „петорка“ означава број чланова који чине терористичку организацију или неки од њених делова. Систем устројен на овај начин пружа висок степен безбедности терористима јер члана организације који се не налази на руководећем месту доводи у положај да у сваком тренутку може да идентификује највише два, три или четири друга члана, док о остатку мреже често нема ни оквирна сазнања. За разлику од њега, руководилац првог, најнижег нивоа, изузев три или пет извршилаца, познаје још највише четири руководилаца свог ранга, и тако до највишег нивоа. У том систему који, ако се графички прикаже, поприма облик пирамиде, о организацији и њеним припадницима највише зна члан који се налази на врху, односно врховни вођа. Стога се ефикасном заштитом врховног вође постиже најбоља заштита целе пирамиде. Природно, службе безбедности размишљају у супротном смеру, знајући да хапшењем врховног вође најлакше могу да угрозе све остале чланове терористичке организације. Међутим, овакве акције се због добре субординације терориста, али и идеолошке индоктринације вођа и чланова групе, који су пре спремни да погину него да се предају, ретко завршавају хватањем вођа.<sup>268</sup>

---

<sup>267</sup> Стајић Ј., *Основи система безбедности*, стр. 270.

<sup>268</sup> Исто, стр. 271.



Савремени терористи махом се окупљају у мале групе – ћелије, које најчешће имају конспиративно име и броје између пет и десет чланова, са једноставним и ефикасним системом руковођења и одржавања везе са другим ћелијама. Своју делатност организују по принципу поделе задатака на мање целине, при чему је један део чланова задужен за обезбеђивање материјалних средстава потребних за функционисање групе - логистика, други за обуку, трећи за извршење напада и сл. У случају да акција то захтева, у ћелију се уводе и други терористи истог идеолошког опредељења који поседују специфична знања или вештине потребне за успешно извршење задатка. Свака ћелија је релативно самостална приликом извођења акција, а у појединим организацијама се чак између себе надмећу која ће имати више жртава или изазвати већу материјалну штету код објекта напада. Због бројних примера издаје појединих чланова, као и инфилтрације припадника служби безбедности у њихове организације, вође терориста настоје да ћелије једне према другима остану конспиративне, односно да подаци о ширим организационим структурама буду доступни само уском кругу руководилаца, а да потпуна слика остане позната само једном лицу, које се налази на највишој позицији у хијерархији терористичке организације.

Хијерархијска структура терористичких организација може бити сложена, нарочито када је реч о најразвијенијим, од великих и по систему мреже мањих група формираних организација, али су задужења, одговорност, устројеност и руководећи апарат прилично јасни. Пријем нових чланова, обзиром на специфичност ове појаве, нема строго формална обележја, с тим да може бити пропраћен полагањем заклетве, потписивањем или давањем усмене изјаве о прихватању идеологије, начела конспиративности, хијерархијског устројства организације и др. Поједине терористичке групе увођење нових припадника спроводе кроз одређене ритуале и у амбијентима испуњеним терористичким симболима.<sup>269</sup>

Неприхватање идеологије и циљева терористичких организација од стране највећег броја држава и друштава условило је да оне делују на илегалан начин, што подразумева настојање терориста да већину својих активности обављају тајно, кријући пре свега своју припадност овим групама, а затим и изворе

---

<sup>269</sup> Бошковић М., *Криминологија*, стр. 316-317.

финансирања, сараднике и помагаче, места на којима се састају и бораве, евентуалну документацију и др. У том смислу, посебну пажњу придају прикривању својих веза са обавештајно-безбедносним службама и снагама за специјална тј. посебна дејства страних држава, од којих добијају често одлучујућу материјалну и другу помоћ за своје активности.

Да би избегли хватање од стране припадника безбедносних служби ангажованих на неутралисању тероризма, а често и да би стекли и увећали популарност међу својим „саборцима“ и у широј јавности, терористи користе илегална, „ратна“ имена или псеудониме, неки и више њих.<sup>270</sup> Велику пажњу терористичке групе посвећују систематској и планској обуци својих чланова, нарочито у сегменту физичке спреме и руковања ватреним оружјем и експлозивима, које купују на илегалним тржиштима, добијају од пријатељских држава, војски и обавештајних служби или отимају из складишта.<sup>271</sup>

У основи бруталних и по броју жртава застрашујућих акција је детаљно и прецизно планирање, слично комплексним ратним операцијама. Носиоци ових активности најчешће су интелигентни и искусни стратежи, способни да на основу прикупљених обавештајних података о објекту, нарочито о његовим слабостима, осмисле ефикасну и по ангажованим средствима рационалну акцију. Осим тога, организатори акција, али и сваки терориста понаособ, имају сталан задатак да примењује скуп превентивних мера безбедности, како би осујетили дејства служби безбедности које прате и настоје да пресеку њихове активности.

Можда и више од екстремне индоктринације, обучености и мотивације да изводе нападе, на успех терориста утиче њихова економска база, односно средства која могу да уложе у акције. Да би план терориста успео, понекад је потребна изузетно велика количина новца, као на пример у случају отмице Алда Мора, за коју су Црвене бригаде потрошиле око милијарду и по лира.<sup>272</sup> У ранијим епохама, терористи су се махом „самофинансирали“, прибегавајући наплати „рекета“, отмицама имућних и утицајних личности зарад уцењивања њихових породица и пословних партнера, док се данас терористи у много већој

---

<sup>270</sup> Исто, стр. 272.

<sup>271</sup> Исто.

<sup>272</sup> Исто.

мери ослањају на помоћ пријатељских држава – нпр. случај везе Хизболаха и Ирана.<sup>273</sup>

## **6.11 Модалитети борбе против тероризма**

Суочивши се са тероризмом на свом тлу, или са реалном претњом да су управо оне следеће на удару, многе државе су повеле одлучну борбу против ове појаве, показујући недвосмислену спремност да је искорене или бар сведу на најмању могућу меру. Сматрајући га највећом опасношћу по безбедност међународне заједнице, државе појединачно или у коалицијама, свим расположивим средствима, која се временом умножавају и усавршавају, укључујући и употребу војне силе, интервенишу против оних држава које су претходно означене као „базе“, „спонзори“ или „извозници“ тероризма. Иако је заштита међународних правних норми и вредности један од кључних разлога због којих се покрећу, све су чешће интервенције које нису добиле подршку Савета безбедности Уједињених нација.

Сводећи читав проблем на практични ниво, долази се до основног питања: како се борити против тероризма? Дати свеобухватан, ефикасан, рационалан и могућ одговор на ово питање кључни је задатак и мерило успеха наука које се баве овим проблемом, законодавстава и служби безбедности.

Перспективе из којих се посматра борба против тероризма су бројне па су стога бројни и модалитети изнети у стручној и научној јавности. Многи аутори на самом почетку истичу да пре свега треба обратити пажњу и правити разлику између превентивних мера и мера које се примењују ради сузбијања тероризма у тренутку када се он већ испољио. Најефикасније и најдалекосежније методе су истовремено и најкомпликованије и тешко их је реализовати, али их свакако треба навести. Наиме, неспорна је чињеница да појаве као што су ратови, колонијализам и тоталитарни и репресивни режими који угрожавају опстанак и елементарна права и достојанство својих становника доприносе настанку и ескалацији тероризма. Стога би искорењивање или ублажавање узрока тероризма, односно негативних последица набројаних појава извршило велики

---

<sup>273</sup> О начинима финансирања тероризма видети опширније у: Наполеони Л., *Економика террора*, Мюнхен, 2004.

утицај на смањење броја терористичких организација, њихових напада и жртава. Како је то веома тешко, а у неким ситуацијама и немогуће, без обзира на количину ангажованих ресурса, потрошених средстава и времена, најбољом и најреалнијом се показала метода изолације држава и структура које подржавају и помажу терористе. Међутим, треба имати у виду да притисак путем дипломатских и економских санкција, потпомогнут широком медијском кампањом, који за циљ има одвраћање ових елемената од сарадње са терористичким организацијама, осим превентивне, може бити и мера која се примењује и у периоду када је тероризам већ ескалирао.<sup>274</sup>

У ситуацијама када је касно за примену превентивних мера, поставља се питање који је најбољи метод репресивног деловања у борби против тероризма. Како су репресивне методе прожете елементима насилног понашања, потребно је обратити пажњу на дилеме које настају услед њихове примене у демократским друштвеним системима. Једна од најважнијих се односи на обим и интензитет активности које државе спроводе како би стале на пут тероризму. Садржана је у питању да ли се у тим случајевима примењује сила пропорционална опасности коју треба отклонити. Анализом досадашњих противтерористичких акција долази се до закључка да је такав развој ситуације био присутан у малом броју случајева, док су много чешћи примери реакција које су биле идентичне поступцима терориста или чак насилније од њих.<sup>275</sup> Отуда не чуди и уобичајен епилог тих догађаја – да активности државе само генеришу спиралу насиља уместо да је прекину и поразе. Тада се с правом може тврдити да је држава, дугорочно гледано, доживела пораз у борби против тероризма јер су последице њеног деловања биле погубније од самих узрока.

Савремена антитерористичка пракса показује да се репресија све чешће примењује и у превентивне сврхе. Штавише, бројни познаваоци овог феномена истичу да је систематска „репресивна превенција“ заправо најефикасније средство које држави стоји на располагању у супротстављању тероризму и отклањању претњи, односно спречавању наступања његових штетних последица по друштвене вредности које су заштићене кривичним правом. Наиме, благовремено добијање информације о локацији, бројности и опремљености терориста спремних да изврше напад доводи безбедносне

---

<sup>274</sup> Сеизовић З., *Тероризам, корени, врсте, методи, мотиви и циљеви*, стр. 34.

<sup>275</sup> О реактивном насиљу видети опширније у: Симеуновић Д., *Политичко насиље*, стр. 41.

структуре у позицију да осујете њихове планове, између осталог и тако што ће их лишити слободе, па чак и физички уништити. Из наведеног се види да, изузев безбедносних структура, у превентивном супротстављању тероризму могу учествовати и грађани, уколико се нађу у позицији да дођу до валидних, најчешће почетних - иницијалних - информација о терористима и њиховим инкриминисаним активностима.

Када је реч о делотворним репресивним методама, у супротстављању тероризму могућа је примена скупа радњи познатих под називом криминализација. Овај термин обухвата низ правних механизма који се примењују у оквиру институција правног поретка. Другим речима, подразумева примену како изворних тако и модификованих правно утемељених кривичних поступака.

Пракса познаје и тзв. милитаризацију, односно ангажовање војске у борби против терориста, што подразумева успостављање законодавстава која су у значајној мери репресивнија од уобичајених, имајући у виду да су модификована у складу са практичним потребама проистеклим из војних операција. Овакво „војно законодавство“ примењивано је у појединим фазама решавања питања Северне Ирске од стране Владе Велике Британије<sup>276</sup>. Овај, али и други случајеви у прошлости, показали су да је војска била у прилици да делује на ефикасан начин, али без успостављања успешне контроле од стране политичког фактора и правосудних институција, чиме се доводила у питање истинска законитост (схваћена у условном значењу) спроведених мера.

За овај рад су свакако најважније методе које на плану директног спречавања извршења терористичких аката предузимају национални обавештајни системи (обавештајне, контраобавештајне и безбедносне службе) Немачке, Италије, Француске, Шпаније, Велике Британије, Руске Федерације, Србије и Хрватске.

Њихова борба против тероризма спроводи се на два начина – индиректно и директно. У првом случају, податке о терористичким претњама до којих долазе кроз обавештајни рад у иностранству, кроз контраобавештајно супротстављање страним обавештајним системима, међународну размену са партнерским службама, али и кроз рад на сузбијању других безбедносних претњи и изазова

---

<sup>276</sup> Bruce S., *God Save Ulster*, Oxford University Press, 1986, p. 249.

који могу у већој или мањој мери бити повезани са тероризмом, као што су поједини облици организованог криминала, прослеђују полицијским, војним и правосудним органима. Захваљујући квалитетним, поузданим и благовременим информацијама добијеним на овај начин, полиција, војска и правосуђе добијају прилику да се ефикасно супротставе терористима.

Директна борба обавештајних, контраобавештајних и безбедносних служби против тероризма спроводи се кроз организовање и извођење „тајних операција“ које за циљ имају елиминисање или пасивизирање терористичких организација или појединаца спремних да изврше терористички напад. Основно обележје „тајних операција“ је настојање служби да утичу на ток догађаја на територији страних држава, противно њеним законима, без деконспирисања своје директне умешаности.<sup>277</sup>

Иако нема сумње да је доследна примена адекватних законских решења која се могу сврстати у механизме „криминализације“ у институционалном супротстављању тероризму иманентна демократским друштвима, сусрећемо се са случајевима да многе државе свесно прибегавају „милитаризацији“ и „тајним операцијама“ као потпуно недемократским облицима деловања. Разлог за то је честа неефикасност механизма „криминализације“ у борби против изненадних, бруталних и потпуно аморалних терористичких напада. Стога поједине државе, како би избегле трагичне последице напада на својој територији и сачувале политичку стабилност и кредибилитет код народа, спровode акције против терориста које и саме по одређеним карактеристикама и примењеним методама личе на терористичке нападе јер се манифестују кроз ликвидације потенцијалних нападача, отмице терориста, а понекад и недужних грађана, како би од њих, применом тортуре, добили потребне информације о планираним нападима. Занемарујући на тај начин основне вредности демократских уређења, као што су људска права и слободе појединаца, развијене државе заправо још увек нису у могућности да пронађу модалитете борбе против тероризма који би им омогућили да истовремено заштите националну безбедност и сачувају и унапреде демократски поредак.

Да сви досадашњи напори нису дали довољно добре резултате указује чињеница да је тероризам данас, као никада раније, глобални феномен и претња

---

<sup>277</sup> Симеуновић Д., *Политичко насиље*, стр. 135.

за светски мир и безбедност. Управо због ових карактеристика, борба против тероризма се не може замислити без делотворне и квалитетне сарадње свих релевантних међународних чинилаца, пре свега великих сила, односно стварања једне светске антитерористичке коалиције, сложене пре свега по питању дефиниције тероризма и идентификовања његових носилаца као легитимних мета. То се постиже усвајањем одговарајућих конвенција и доношењем антитерористичких закона, а затим следи конкретна активност националних обавештајно-безбедносних служби и специјалних антитерористичких тимова, чији успех пре свега зависи од селекције и обучавања најбољих кадрова, али и значајних финансијских улагања у најсавременију опрему коју они користе у свом деловању.

Извесно је да су многе од стратегија које се данас примењују у борби против тероризма своје обресе добиле током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века, када је пораст броја напада приморао поједине државе да се озбиљно позабаве изналажењем метода за ефикасну одбрану како унутрашњих тако и међународних циљева. Полазећи од схватања да аутономно деловање државних органа не доприноси у пуној мери побољшању ситуације, уложени су напори да се обезбеде услови за синхронизовану и координирану заједничку активност полицијских и обавештајних служби са правосудним органима, затим и све активнију улогу војних снага и за њих карактеристичних метода деловања. Такође, било је неопходно развити механизме међународне сарадње како би се могло супротставити транснационалним терористичким организацијама и реаговати на све чешће случајеве да се терористи рођени у једној, а обучени у другој земљи, активирају и задају ударац на територији треће земље, после чега настоје да побегну у четврту, итд.

На оперативном плану, у том периоду су уочене бројне слабости класичних полицијских структура које нису имале капацитете да стану на пут терористима. Пример је фијаско приликом талачке ситуације на минхенском аеродрому у току Олимпијских игара 1972. године. Стога се приступило побољшању кадровских и техничких услова, али и интензивнијем раду на стварању високопрофесионалних и делотворних структура, специјализованих за борбу против тероризма.<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 277.

Са истим циљем, обавештајне и контраобавештајне службе почеле су да посвећују све већу пажњу овој појави, што је у краћем или дужем временском периоду нужно довело до формирања посебних организационих јединица у њиховим оквирима задужених за антитероризам. У појединим случајевима, изложеност опасности од тероризма или значај који је дат његовој превенцији условио је формирање потпуно нових служби безбедности којима су дата овлашћења и налози да сузбијају унутрашњи екстремизам и тероризам - унутрашње обавештајне службе.

Упоредо са овим процесима, од седамдесетих година прошлог века у великом броју земаља приметан је рад на законодавном пољу који се састоји од измена у материјалном и кривично-процесном праву како би се безбедносним службама дао законски оквир и обезбедили оптимални инструменти за сузбијање тероризма, а тужилаштвима и судовима могућност да адекватно процесуирају и кажњавају терористе.<sup>279</sup>

Позитивне резултате су дале и одређене криминалистичко-полицијске мере проистекле из чврсте решености носилаца највиших политичких функција да се обрачунају са тероризмом. Тако је институт подстицања на покајање извршилаца овог кривичног дела у Италији потпуно оправдао очекивања његових твораца и шире јавности. Државе које су се у том периоду нашле на удару тероризма покушале су да нађу излаз доношењем посебних законских аката којима се инкриминишу сви видови и варијанте испољавања ове активности, а органима гоњења значајно проширују надлежности, овлашћења и делокруг рада у погледу спровођења поступка. Пример за то је СР Немачка, где је 1976. године ступио на снагу Закон против тероризма (*Antiterrorgesetz*) који је допуњен новелом из 1977. године. На сличан начин су поступили и законодавци у Великој Британији, Италији, Француској, Аустралији, Јужноафричкој Републици и др. Готово у исто време, више држава је први пут у свом општем законодавству дефинисало постојање кривичног дела „тероризам“, док је

---

<sup>279</sup> О овим инкриминацијама видети опширније у: Јаковљевић Д., *Тероризам са гледишта кривичног права*, Службени лист СРЈ, Београд, 1997, стр. 127–170. Упоредити: Moons, E., J., H., *Approche politique et juridique du terrorisme et de la criminalité anarchisante en République Fédérale Allemande*, *Revue de droit pénal et de criminologie*, превод, у: Избор, Загреб, бр. 1-2/1979, стр. 125–129; Макра А., *Сувремени тероризам*, 13. мај.1983, број 13, стр. 32-33; Василијевић В., *Кажњавање тероризма у кривичном праву СФРЈ и упоредном кривичном праву*, Центар за стратегијске студије (реферат), Београд, 1987, стр. 24–36.



Шпанија ово кривично дело инкорпорирала и у опште и у специјалне законске документе.<sup>280</sup>

Терористички напади који су изведени у већем броју држава током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века учинили су овај политички феномен прворазредном опасношћу по међународну заједницу у целини, што је за директну последицу имало интензивирање законодавних активности у области антитерористичке делатности на мултилатералном нивоу у ужем и у ширем смислу. Полазећи од закључка да је за ефикасно супротстављање и сузбијање тероризма неопходно доношење законских аката са регионалним па чак и универзалним донетима, УН су донеле резолуције 32/147, 34/145, 36/109, 38/130 и др., као и конвенције о спречавању противправних аката против безбедности цивилног ваздухопловства из 1971. године, о спречавању и кажњавању кривичних дела против лица под међународном заштитом из 1973. године и о забрани узимања талаца из 1979. године. Са истим циљем закључено је и неколико важних мултилатералних уговора о заједничкој борби против тероризма, међу којима се издвајају Америчка и Европска конвенција о сузбијању тероризма из 1977.<sup>281</sup> После 11. септембра 2001. године приступило се модификацији и усавршавању многих прописа овог типа. Тако је Савет Европе одлучио да прецизира Европску конвенцију о сузбијању тероризма, нарочито у делу који се односи на екстрадицију лица одговорних за кривична дела повезана са тероризмом, будући да су одређене чланице ЕУ произвољно тумачиле конвенцију, избегавајући да је доследно примењују.<sup>282</sup>

Експерти као најзначајнији законодавни помак у борби против тероризма на глобалном плану у раној фази развоја ове проблематике оцењују доношење Резолуције Генералне скупштине ОУН о тероризму 40/61 крајем 1985. године. У њој је изражена забринутост због чињенице да је тероризам до тада узео толико маха да је почео девастирајуће да делује на међународне релације, претећи да угрози територијални интегритет и општу безбедност појединих држава. Имајући у виду сву опасност која из тога проистиче, ОУН је на најдиректнији начин осудила и инкриминисала терористичке нападе и методе, независно од тога ко их је, где и због којих мотива починио. Нова, енергична осуда тероризма

---

<sup>280</sup> Родионов К. С., *Интерпол: миф и действителност*, Международные отношения, Москва, 1982, С. 137–142.

<sup>281</sup> Стајић Ј., *Основи система безбедности*, стр. 275.

<sup>282</sup> Исто.

унета је крајем 1993. године и у Резолуцију 48/122 ОУН, којом је ова појава означена као атак на основна људска права и слободе, демократију, плуралистичко грађанско друштво и власт изабрану на легитиман начин, територијални интегритет и безбедност држава. Уз то, ОУН је овом Резолуцијом изразила дубоко жаљење због повећања броја невиних жртава, пре свега деце, жена и старих особа.

Још један вид у којем су се испољили напори дела међународне заједнице у борби против тероризма у овом раздобљу био је ангажман криминалистичке полиције Интерпол. Наиме, од 1967. до 1983. године усвојено је 17 резолуција које се односе на кривична дела која имају везе са тероризмом. При томе су најважније резолуције које су омогућиле Интерполу да се укључи у активности на сузбијању терористичких напада, пре свега усмерених на угрожавање безбедности летова цивилне авијације<sup>283</sup>.

На крају, треба истаћи да је конкретан допринос борби против међународног тероризма проистекао из унутрашњих правних аката донетих како би се појединим институцијама обезбедио правни основ за ефикасно супротстављање тероризму на националном, али и на регионалном и глобалном нивоу. Као пример може да послужи Закон САД о Федералном истражном бироу (ФБИ) из 1979. године јер су њиме проширене надлежности ФБИ у домену истраживања свих облика тероризма. Према параграфу 531. тог Закона, изразом „терористичка активност“ обухваћени су, између осталог, и терористички напади извршени против било које стране државе, а не само САД. Захваљујући параграфу 533, ФБИ је добио мандат да води истрагу кривичног дела тероризма и у случајевима када су напади извршени изван територије САД.<sup>284</sup>

Преломни моменат у одређеној мери представља терористички напад на САД 11. септембра 2001. године. До тада је међународна заједница бележила више него скромне резултате у тој борби. Узроци су били једноставни: партикуларни интереси великих сила довели су до тога да су се једне бориле против терориста, а друге их подржавале, финансирале и стварале предуслове да их искористе против својих конкурената на глобалној позорници. Осим тога,

---

<sup>283</sup> Hoffman T., *New Targets For the 90's Terrorist*, International Security Review, No. 99, July–August 1997, pp. 13–15.

<sup>284</sup> Видети опширније у: Бајагић М., *Шпијунска у XXI веку - савремени обавештајно-безбедносни системи*, Друго допуњено издање, Београд, 2010, стр. 99-102.

приметна је била и појава да се једна држава истовремено обрачунава са једном, а подржава другу терористичку организацију, покушавајући да двоструке стандарде објасни залагањем за националне интересе, демократска начела и вредности.<sup>285</sup>

После напада на САД америчка администрација стала је на чело једне веома моћне офанзивне међународне структуре за борбу против глобалног тероризма џихадиста, која је постигла запажене резултате, укључујући и ликвидирање и хапшење великог броја вођа и чланова терористичких организација, чиме су спречени поједини планирани напади. Такође, дошло је до интензивирања декларативних осуда тероризма и усвајања низа међународних конвенција и споразума о борби против њега, али пракса показује да до радикалних промена на овом плану заправо још увек није дошло. Томе у прилог говори и чињеница да на нивоу међународне заједнице ипак није донет документ којим би се децидирано забранио тероризам и јасно прописале санкције за кршење ове одлуке.

Ипак, под утиском овог напада, Савет безбедности УН је 29. септембра 2001. донео Општу резолуцију против тероризма (Резолуција број 1368). При доношењу Резолуције Савет безбедности се позвао на поглавље седам Повеље УН-а, у којем се наводи да је потребно да ова светска организација, односно све државе чланице, спроводе акције на отклањању претњи миру и спречавања аката агресије. СБ је Резолуцијом 1368 наложио државама чланицама УН да остварују сарадњу и доносе споразуме о минимизирању и спречавању тероризма и санкционисању извршилаца терористичких аката. Наложено је и заједничко спречавање и сузбијање припрема и финансирања терористичких операција, ускраћивање уточишта лицима која планирају, финансирају и извршавају терористичке акте и њихово санкционисање и међусобна размена информација ради спречавања терористичких операција.

Једногласно усвајање Резолуције 1368 указало је на спремност међународне заједнице да кроз сарадњу држава победи тероризам или га бар сведе на меру у којој неће представљати прворазредни безбедносни проблем. Одлучност је потврђена наведеном Резолуцијом 1373 која је сарадњи дала организационо-институционални оквир јер је омогућила стварање

---

<sup>285</sup> Федоров, Ю., *Противодействие международному терроризму*, С. 94.

Противтерористичког одбора (Counterterrorism Committee). Противтерористичким одбором руководи саветник генералног секретара УН, а у раду партиципирају све чланице СБ, које периодично подносе извештаје о конкретним активностима предузетим на плану сузбијања тероризма.<sup>286</sup>

Наведене резолуције, али и друга документа донета са истим циљем, по својој суштини треба да омогуће спречавање организовања и извођења терористичких напада. Тиме је начињен значајан корак ка очувању безбедности међународне заједнице, али се не треба заваравати да је то довољно за дуготрајно и свеобухватно сузбијање тероризма.

Да би уопште дошла у позицију да искорене тероризам, савремена друштва морају да изнађу методе за отклањање његових узрока. Наука и пракса су сагласни да је пут ка испуњењу овог услова много дужи и неизвеснији у односу на постизање међудржавних споразума којима се дефинише заједнички наступ у спровођењу конкретних активности против терориста. Све док се поједине државе не одлуче на коренито преиспитивање и промену у свом приступу овој проблематици, укључујући и став о опортунизму подржавања, финансирања и инструментализације тероризма, неће бити могуће изборити се са узроцима те појаве.<sup>287</sup>

## 6.12 Стратегија борбе против тероризма

Већина стратегија борбе против тероризма описаних у савременој научној литератури заправо су тек изјаве о намерама, иза којих не следи разрада процеса и активности које треба предузимати. С друге стране, стратегије су несумњиво потребне као теоријски оквир, али само као добар темељ за надоградњу и примену у пракси. Стога је, због актуелности теме, потребно хитно развити механизме вредновања степена примењивости и ефикасности постојећих стратегија, чему је до сада посвећен мањи број истраживања.

Синтија Лам (Cynthia Lum), Лесли Кенеди (Leslie W. Kennedy) и Алисон Ширли (Alison J. Sherley) су 2006. године спровели свеобухватну и свестрану

---

<sup>286</sup> Веселовский С. С., *Многостороннее сотрудничество в борьбе с транснациональным терроризмом*, Издательская группа „Navona“, Москва, 2009, С. 84.

<sup>287</sup> Видети опширније у: Федоров Ю., *Противодействие международному терроризму*, С. 100-112.

анализу стратегија откривања и спречавања тероризма, да би као резултат издвојили шест конкретних области деловања у којима се, применом адекватних метода, могу постићи позитивни резултати. Предложили су повећање безбедносне контроле и уградњу металних детектора на аеродромима, повећање заштите дипломата и амбасада, ригорозније казне затвора за осуђене терористе, доследну примену резолуција УН у борби против тероризма, употребу војних напада и/или одмазде и промене у политичком управљању. Међутим, детаљна статистичка анализа предложених решења је показала да интервенције у многим конкретним ситуацијама не дају резултате који су очекивани у стручној литератури, чиме је показано да постојеће антитерористичке стратегије нису адекватне изазовима данашњице.<sup>288</sup>

Проучавајући ефекте борбе против тероризма, научници често оцењују да ли се сегменти појединих стратегија, попут преговарачког процеса, могу применити у пракси.<sup>289</sup> Међутим, приликом конкретних терористичких напада и талачких ситуација, државни органи су ретко ограничени на само две могућности – да ли да преговарају или не, већ могу да посегну за репресивним методама, одређеним политичким уступцима, итд. У научним круговима, али и међу представницима власти у појединим државама постоје заговорници тезе о утилитарности чињења одређених уступака, који могу одвратити мање екстремне симпатизере терористичких организација да се активно укључе у спровођење напада.

Постоји више приступа научном вредновању различитих метода и целокупних антитерористичких стратегија. Поједини научници сматрају да методе проистекле из строгог поштовања законских норми нису довољно делотворне, те да држава, уколико је принуђена, не треба да одбацује могућност примене насилних и других метода које су противзаконите. Насупрот њима, постоје мишљења да такав приступ, без обзира на обим и врсту претње, може бити само контрапродуктиван, будући да се број напада у прво време обично смањује, а затим под утицајем прекомерне силе може доћи до интензивирања терористичке делатности.

---

<sup>288</sup> Lum C., Kennedy L.W., Sherley A. J. (eds.), *The Effectiveness of Counter-Terrorism Strategies*, A Campbell Systematic Review, Campbell Collaboration, 2006, pp 1-49.

<sup>289</sup> Петрищев В., *Антитеррористическая стратегия, Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом*, Наука, Москва, 2006, С. 86.

Успеси државних органа у борби против тероризма су најшчеће краткорочног карактера, будући да подразумевају хитно реаговање и пресецање терористичке делатности, подизање нивоа опште безбедности или безбедности појединих угрожених објеката напада. Дугорочно гледано, терористичке организације се временом упознају са антитерористичким стратегијама и у складу са тим модификују своју тактику у покушају да некажњено врше нападе<sup>290</sup>, што системе безбедности приморава да унапређују своју делатност, чиме се започиње специфичан циклични процес „надмудривања“ две стране.

У настојањима да се дефинишу ефикасне антитерористичке стратегије посебну пажњу треба обратити на могућности система безбедности за благовремено долажење до поузданих информација о плановима за терористичке нападе. У ситуацијама у којима аутономне терористичке организације долазе у прилику да за кратко време, посредством малог броја починилаца и уз коришћење скромних ресурса изврше разорне нападе, државемете су принуђене да улажу енормна средства у обавештајну активност система безбедности, при чему нису ретки случајеви да уложени напори не доведу до жељених резултата. Стога је приликом развоја стратегије неопходно имати у виду потребу да се развије свест и обезбеди консензус јавности о потреби издвајања значајних финансијских средстава за борбу против тероризма, али и о могућности да, и поред свега што је учињено, поједини напади ипак буду изведени. Тиме се смањује простор да друштво, незадовољно резултатима борбе против тероризма, изгуби поверење у власт или почне да врши притисак на њу да одбаци постојећа достигнућа на формулисању антитерористичке стратегије.

### **6.13 Стратешке мере за борбу против тероризма Европске уније**

Савет министара ЕУ је 2000. године у Бриселу усвојио оквирни предлог Одлуке о борби против тероризма, која је указала на потребу дефинисања тероризма, регулисања питања екстрадиције и кажњавања починилаца терористичких напада, као и успостављања процедура и механизма за размену информација између чланица ЕУ. Оквирна одлука Савета Европе о борби против тероризма, која се састоји од тринаест чланова, усвојена је 13. јуна 2002,

---

<sup>290</sup> Стајић Ј., *Основи система безбедности*, стр. 276.

а њене измене и допуне су извршене 2008. године. Савет Европе је на овај начин дао допринос настојањима да се формулише платформа ЕУ за усавршавање и усклађивање националних законодавстава у области антитерористичке делатности. Допринос Оквирне одлуке је и дефинисање тероризма и исцрпно навођење свих кривичних дела која су повезана са тероризмом. Као посебан вид тероризма је наведено и „градско насиље“, чиме се указало на потребу санкционисања оних облика демонстрација и протеста које терористи настоје да инструментализују у циљу нарушавања јавног реда и мира и опште безбедности.

У члану 3. Оквирне одлуке је наведено да свака чланица ЕУ у свом националном законодавству мора обезбедити „да повреде почињене од стране појединаца или група против једне или више земаља, њихових институција или лица са циљем застрашивања и озбиљног узнемиравања или уништења политичке, економске или социјалне структуре тих земаља ће бити санкционисане као терористички напад.“<sup>291</sup>

Поред Оквирне одлуке, на плану борбе против тероризма посебно су значајна и два документа новијег датума, а то су Конвенција Савета Европе о спречавању тероризма, донета у Варшави 2005, ступила на снагу 2007, и Конвенција УН о спречавању аката нуклеарног тероризма, донета у Њујорку 2005.

Крајем марта 2004. усвојена је декларација са спецификацијом антитерористичких мера, а одређен је координатор са функцијом да на нивоу ЕУ надгледа размену обавештајних информација, полицијску и судску сарадњу и примену мера против финансирања тероризма.

Такође, Савет безбедности УН је 2001. донео Резолуцију 1373 и 1377 које је усвојио и Савет Европе, а којима се успоставља глобална коалиција држава у борби против тероризма, са акцентом на конкретне обавезе. Важно је споменути и Међународну конвенцију о сузбијању финансирања тероризма из 1999. године.

Када је реч о ЕУ, чијим вредностима у многим областима, па и у вођењу безбедносне политике, стреми и наша земља, државе чланице су, како би заштитиле своје грађане од тероризма кроз јачање система међусобне сарадње,

---

<sup>291</sup> New EU Law on terrorism, [www.statewatch.org/news/2001/sep/14eulaws.htm](http://www.statewatch.org/news/2001/sep/14eulaws.htm), (приступљено 17.01.2004.)

покренуле бројне иницијативе у том правцу.<sup>292</sup> Формулисањем заједничке дефиниције кроз усвајање Оквирне одлуке о борби против тероризма, као и израдом Стратегије за борбу против тероризма Европске уније<sup>293</sup>, постигнут је значајан напредак у стратешком опредељењу ЕУ за борбу против ове глобалне претње.

Стратегија ЕУ за борбу против тероризма је заснована на четири „стуба“: превенцији, заштити, гоњењу и одговору. Свака од ових области има за циљ борбу против глобалног тероризма, при чему се истиче да то неће негативно утицати на поштовање људских права нити ће ометати грађане ЕУ да живе у области слободе, безбедности и правде.

Превенција подразумева одвраћање грађана од прихватања тероризма као средства за вођење политичке борбе. Циљ јој је да елиминише узроке који могу довести до радикализације политичких прилика и регрутовања терориста у Европи и на међународном плану.

Друга област је заштита грађана и инфраструктуре, односно смањивање њихове „рањивости“ у случају напада. Ово укључује и већи степен безбедности граница, транспорта и критичне инфраструктуре.

Трећа област је гоњење терориста, како у ЕУ тако и на глобалном нивоу. Гоњење обухвата и ометање планирања напада, несметаних путовања и комуникација терориста, те пресецање канала логистичке подршке, укључујући и финансирање и набавку оружја. Осим тога, циљ гоњења је и да се терористи учине доступним правосудним органима.

Одговор заправо представља спремност држава чланица ЕУ да у духу солидарности управљају кризама и минимизирају последице терористичких напада, у првом реду кроз побољшање властитих способности да се носе са последицама и координацију одговора и реаговања на потребе жртава.

У следећој табели<sup>294</sup> су приказани неки од релевантних елемената стратегија Европске уније за борбу против тероризма, заснованих на препорукама изведеним из научног истраживања:

---

<sup>292</sup> De Vries G., *The European Union's Role in the Fight Against Terrorism*, Irish Studies in International Affairs, vol. 16, 2005, p. 3.

<sup>293</sup> Council of the European Union, *The European Union Counter Terrorism Strategy*, Justice and Home Affairs Council Meeting, Brussels, 2005, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

<sup>294</sup> Преузето из: *Theoretical Treatise on Counter-Terrorism Approaches*, 19. October 2007, pp. 31-32., [www.transnationalterrorism.eu](http://www.transnationalterrorism.eu)



Препоруке засноване на научном истраживању	Област	Мере	Статус
Разматрање о спољнополитичким приступима	Спречавање; одговор	Међународна димензија: помоћ да се одреде приоритетне треће земље и јачање међународне сарадње	У току
Развијање кохерентне стратегије давања изјава поводом борбе против тероризма	Спречавање; одговор	Обезбедити да умерено мишљење превлада екстремистичко; развити неемотиван лексикон за расправљање о радикализацији; расправљање о улози медија	У току
Иницирати и промовисати идеолошке одговоре	Спречавање; одговор	Обезбедити да умерено мишљење превлада екстремистичко; дати подршку умереним муслиманским гласовима	У току
Обезбедити ефикасну интеграцију противтерористичких напора	Спречавање; заштита; одговор; гоњење	Процена и анализа; ојачати сарадњу и спроводити детаљнија академска истраживања; Прикупљање, анализа и размена података; одговорност држава чланица; Правосудна сарадња; ојачати капацитет органа ЕУ, нпр. Еуроџаста	На годишњем нивоу; у току
Препознати и искоренити узроке	Спречавање; гоњење	Ометати активности мрежа и појединаца који увлаче људе у тероризам: спречавање радикализације и регрутовања; Промоција безбедности, правосуђа, демократије и прилика за све: циљне неједнакости и дискриминације; Обезбедити да глас мејнстрим мишљења преовлада над екстремизмом: оснажити умерене муслиманске гласове	У току
Усвојити заједничку дефиницију	Спречавање; заштита; одговор; гоњење	Кораци су предузети: усвајање Оквирне одлуке ЕУ, али глобална дефиниција још увек не постоји	У току
Бити опрезан са насилним приступом	Спречавање; одговор; гоњење;	Способност брзог војног реаговања након напада	У току
Избегавати концентрацију само на верски заснован тероризам	Спречавање, гоњење	Акциони план не усваја мере у складу са овом препоруком – концентрише се искључиво на верски заснован тероризам	/

Компаративна анализа показује да постоје сличности у мерама које су предложили научници и одредбама Акционог плана Стратегије ЕУ за борбу против тероризма, у који је, између осталог, инкорпорирана идеја о развијању

немотивног лексикона за разматрање теме повезаних са тероризмом, као и позив на интензивнији међукултурни дијалог у оквиру ЕУ, али и изван њених граница. Слично је и са закључком да само свеобухватна међународна сарадња може довести до позитивних резултата у борби против тероризма.<sup>295</sup>

Потреба за применом јединствене антитерористичке стратегије на територији ЕУ је неспорна, али то треба схватити као помоћ системима безбедности свих држава-чланица, а не као средство којима ће њихово деловање бити замењено.<sup>296</sup> Такође, да би стратегија ЕУ дала успехе, неопходно је да концепт борбе против тероризма ове надржавне формације буде боље дефинисан и разрађен, нарочито у делу који се односи на координирање активности различитих владиних служби, па и читавих влада, из више држава чланица, што се показало као веома компликован процес.<sup>297</sup> Наиме, евидентно је да владе држава-чланица нису спремне да уложе значајна финансијска средства и пренесу широка овлашћења на ЕУ када је реч о борби против тероризма.

---

<sup>295</sup> Coolsaet R., Struye de Swielande T., *Belgium and Counterterrorism Policy in the Jihadi Era, Egmont Paper*, 15, Brussels: Egmont Royal Institute for International Relations, 2007.

<sup>296</sup> De Vries G., *The European Union's Role in the Fight Against Terrorism, Irish Studies in International Affairs*, vol. 16, 2005, p. 8.

<sup>297</sup> Keohane D., *The EU and Counter-Terrorism*, Center for European Reform, London, 2005, p. 3.

## 7. КРИВИЧНОПРАВНИ АСПЕКТИ ДЕФИНИСАЊА ТЕРОРИЗМА

### 7.1 Уводна разматрања

У претходним разматрањима истакнут је значај питања свеобухватне и научно утемељене дефиниције за најцелисходније постављање државе и њених институција у предузимању мера за сузбијање тероризма. У том смислу, неопходна је и адекватна правна дефиниција ове појаве за примену општих и посебних овлашћења надлежних органа у откривању, спречавању, доказивању и вођењу кривичног поступка против појединаца и организација одговорних за извршење кривичног дела тероризма. Како је тема овог рада модели организације и надлежности служби безбедности у сузбијању тероризма, у тексту који следи биће наведени теоријски и нормативни ставови који су предуслов за разумевање те материје.

Раније је наведено да је тероризам карактеристичан по томе што није дефинисан на јединствен и унифициран начин већ су постојеће дефиниције, како теоријске тако и правне, настале као резултат конкретних и динамичних друштвено-политичких интереса, економских, културних и других чинилаца у појединим земљама.<sup>298</sup> Бројне и понекад веома велике разлике у одређивању ове појаве у великој мери се одражавају и на практичне проблеме, у које спадају и формулисање и спровођење стратегије борбе државних органа против овог вида криминалитета.

Разноликост и сложеност узрока настајања и испољавања тероризма захтевају мултидисциплинаран приступ и научника и законодаваца, као и креатора државних стратегија за борбу против њега. Кривично право је, на пример, заинтересовано за питање шта представља кривично дело тероризма и како га третирати у одговарајућим прописима, али и у судској пракси. Проблем

---

<sup>298</sup> Видети опширније у: Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, str. 17-22.

настаје због чињенице да постоји више кривичних дела која се могу сврстати у тероризам, као и због тога што је и само кривично дело тероризма у ужем смислу веома хетерогено и многозначно. Пре свега, обухвата различите модалитете радњи извршења које због размимоилажења у тумачењу њиховог садржаја могу бити спорне јер представљају субјективан елемент. На субјективност у закључивању утиче и политичка мотивисаност деловања терориста, мада се у страној литератури могу уочити и тенденције да под појмом тероризма треба подразумевати и одређена кривична дела која нису извршена због постизања политичких циљева. Спорења настају и приликом тумачења тзв. државног тероризма, при чему, као што је раније истакнуто, треба правити дистинкцију између тероризма и терора, како би се избегла грешка поистовећивања појединих облика репресије државне власти према својим грађанима, односно терора, са кривичним делом тероризма. Значи, тероризам је врло непрецизан и многозначан појам и *de lege lata* и *de lege ferenda*. Ради се о феномену прилично „неухватљивим“ за дефинисање због врло хетерогених форми испољавања као и због своје политичке обојености.<sup>299</sup>

Долажење до дефиниције адекватне са кривично-правног становишта отежава то што тероризам све до пре неколико година није био на правилан начин сврстан у групу кривичних дела која се квалификују као међународна, иако се поједини облици ове појаве манифестују управо у међународним оквирима и стога бивају предмет међународних конвенција у области супротстављања отмицама цивилних ваздухоплова, узимању талаца, као и злочинима почињеним према лицима која се налазе под међународном заштитом и друга.<sup>300</sup>

Немогућност дефинисања, разноврсност у начинима извршења и несагласје у његовом вредносном одређењу у политичком смислу условили су непостојање универзалних критеријума при проучавању и оцењивању тероризма. Са друге стране, приликом сузбијања кривичних дела у чијој позадини се не налазе политички мотиви нису запажени већи проблеми у успостављању делотворне међународне сарадње и субординације која је у

---

<sup>299</sup> Стојановић З., *Тероризам и сродна кривична дела - теорија и пракса*, Право – теорија и пракса, Београд, 1998, стр. 11.

<sup>300</sup> Васиљевић В., *Покушај одређивања тероризма као међународног злочина*, Југословенска ревија за међународно право, бр. 1-3, 1972.

многим случајевима дала опипљиве и далекосежне резултате, како на законодавном тако и на практичном, оперативном, плану.

На основу очигледних разлика које су овде апострофиране, закључује се да кључни проблем проистиче из, условно речено, дискреционог права које државе задржавају да извршиоцу терористичког акта припишу политичку мотивисаност или не. При томе не полазе само од темељних вредности на којима почива њен правосудни систем и објективних околности везаних за сам акт већ и од својих политичких циљева или других интереса чијем остварењу теже у том тренутку. У зависности од тога шта је, по овим критеријумима, процењено као више опортуно, држава одлучује да ли да затражи и прихвати или да одбије међународну правну помоћ у истрази, откривању, хапшењу и вођењу кривичног поступка против терориста. У међународној судској пракси постоји низ примера који доказују да међународна сарадња на плану борбе против тероризма има интересну политичку конотацију која је често доводила и до озбиљне билатералне политичке кризе. Један такав случај десио се 1978. године када је тадашња Влада Савезне Републике Немачке одбила да СФРЈ изручи терористу Стјепана Биланцића, иако је покрајински суд у Келну претходно донео решење о екстрадицији. У образложењу овакве, са правног аспекта недопустиве, одлуке немачке Владе стајало је да ће се у Немачкој против Биланцића, на основу члана 9. потписаног Уговора о екстрадицији и на основу територијалног начела, покренути кривично гоњење, али до тога из непознатих разлога није дошло већ је Биланцић пуштен на слободу. Као реципрочну меру тадашња Влада СФРЈ ослободила је четворицу лица - терориста - чију је екстрадицију захтевала Савезна Република Немачка. Због ових политички опортуних одлука настала је билатерална криза која је имала за последицу изостанак међународне правне помоћи и требало је неколико година да се дипломатским путем превлада настала ситуација.<sup>301</sup> У каснијим безбедносним анализама, посебно 90-их година, спекулисало се да су обавештајне службе појединих западноевропских земаља „спонзорисале“ активности и ангажовање ултрадесних терориста у циљу сузбијања комунистичког уплива на Исток, што се односило и на „случај Биланцић“. Истовремено, и међународна заједница, на основу својих критеријума, такође

---

<sup>301</sup> Рогеман Х., *Екстрадиција између СР Немачке и Југославије*, Југословенска ревија за међународно право, бр. 2/1988, стр. 231. (превод Стојановић З.)

формулисаних на основу актуелних политичких циљева, доноси одлуку да ли да пружи или ускрати помоћ држави која се нашла на удару.

Стога се закључује да је тероризам посебан правни појам (*delictum sui generis*), док је његова историја тесно везана за историју политичког деликта.<sup>302</sup> Ово гледиште се може наћи у одлуци Савета Друштва народа којом је 10. децембра 1934. формиран Комитет експерата са задатком да изради нацрт међународне конвенције којом би се омогућило кажњавање активности или злочина предузетих или извршених у циљу политичког тероризма. Један од аутора, Војин Димитријевић, сматра да је сваки акт тероризма одређен односом терориста према власти и да је према томе у својој основи политички чин.<sup>303</sup> Иако политичку суштину донекле може замаглити разноликост начина извршења напада, интересно оријентисан став појединих држава да није у питању тероризам, пристрасно и необјективно извештавање медија и сл., тиме се она неће коренито променити. Највећи број аутора који су изучавали овај феномен заступа становиште да је политичка димензија један од битних елемената кривичноправног појма тероризма. Оно се може запазити и у законодавствима бројних држава, садржини међународних уговора и унутрашњим правилима рада, односно полазним основама и смерницама за деловање служби специјализованих за оперативно супротстављање тероризму.

Без обзира на то, кривична дела тероризма су данас у одређеним облицима и садржајима заузела своје одговарајуће место у националним кривичним законодавствима. Компаративно анализирајући актуелна кривичноправна решења може се закључити да постоји значајна сличност и идентичност у законодавствима појединих земаља, што је и разумљиво и логично јер су основни елементи за то као интенција и препоруке дати у међународним конвенцијама и уговорима. Међутим, једнострано посматрано националним кривичним законодавствима много је лакше да дефинишу тероризам јер полазе од одређених општеприхваћених вредности које су им заједничке и које у том тренутку не морају да су еквивалентне општим вредностима у глобалној међународној заједници већ само у одређеном ужем региону, на пример у

---

<sup>302</sup> Zlatarić B., *History of International Terrorism and its Legal Control*, Quaderni, vol. II, 1978.

<sup>303</sup> Димитријевић В., *Тероризам*, стр. 37.

Европској унији.<sup>304</sup> То су демократија, уставни поредак, јавни мир и друго. Тако је и бивши председник Аргентине Видела говорећи о тероризму навео да је то "свака активност која шири идеје које су супротне западној и хришћанској цивилизацији".<sup>305</sup> Слично је и у Шпанији где је тероризам дефинисан „као свако дело где постоји намера да се наруши уставни поредак или озбиљно угрози јавни мир“<sup>306</sup> или „демократски поредак“<sup>307</sup> као што је у италијанском кривичном законодавству.

Општа карактеристика је да је у последњих неколико година дошло до озбиљних промена у националним кривичним законодавствима на плану проширивања и јачања улоге материјалног кривичног права у свеопштој борби против тероризма, посебно са аспекта инсталирања нових инкриминација које прате нове облике савременог тероризма.

Услед објективне немогућности да се до краја изврши прецизно кривичноправно дефинисање, тероризам се најчешће одређује прагматично, да би се створиле основе за рад законодавца. У том смислу, у зависности од више фактора, инкриминације могу бити садржане само у кривичном закону, затим упоредо - у кривичном и у посебним законима, или искључиво у посебном закону. Даље је могуће да буде прописано посебно дело тероризма уз додатне облике кажњивих понашања. Најзад, велики број законодавстава познаје дела различитих напада са елементима тероризма, без посебне инкриминације те врсте.<sup>308</sup>

---

<sup>304</sup> Commission of the European Communities, Explanatory Memorandum accompanying the Proposal for a Council Framework Decision, 2001/0217 (CSN) str. 6 ff.

<sup>305</sup> Chomsky N., Herman E.S., *The Washington Connection and Third World Fascism*, 1979, str. 267.

<sup>306</sup> Кривични законик Шпаније, члан 571

<sup>307</sup> Кривични законик Италије, члан 270, Codice penale e norme complementari, p 114.

<sup>308</sup> За ову област карактеристична је дефиниција коју користе аналитичке службе америчке обавештајне заједнице за статистичко праћење транснционалног тероризма. Оне под тим појмом подразумевају „примену или претњу применом посебне врсте насиља које побуђује узнемирење, а служи политичким циљевима појединца или групе, без обзира на то да ли су деловали у корист успостављених државних власти, или против њих, када таква акција има за циљ да утиче на ставове и понашање групе (која је и предмет напада такве акције), која је шира од непосредних жртава, и када због држављанства или иностране везе извршилаца, места извршења, природе институционалних или људских жртава, или механизма, њени оквири прелазе националне оквире“. У складу са својим циљевима, Стејт Департмент (State Department) још од 1984. године дефинише тероризам као „унапред смишљено политички мотивисано насиље против неборбених мета, које спроводе субнационалне групе или кландестини актери (тајни агенти), углавном са намером да се утиче на публику (јавност)“. Ово је једна од најугицајнијих административних дефиниција тероризма која одређује његове субјекте искључиво као недржавне, односно негира државу као актера тероризма. Видети опширније у: Simeunović D., *Terorizam. Opšti deo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009.

## 7.2 Кривично дело тероризма у кривичном законодавству бивше Југославије и Републике Србије

Тероризам као посебно кривично дело релативно је новијег датума, а у наше кривично право уведено је тек 1973. године и то поводом терористичких активности које су тих година погодиле свет а нису заобишле ни тадашњу Југославију. Ти догађаји су се рефлектовали и на тадашње материјално кривично право кроз увођење инкриминације кривичног дела тероризма, а с друге стране, са каснијим доношењем појединих међународних конвенција и њиховом ратификацијом дошло је и до увођења кривичног дела међународног тероризма. Зависно од назива заштитног објекта, а он се увек односио на заштиту државног и друштвеног уређења, кривично дело тероризма је од тада па до данас било лоцирано у различитим „класификационим целинама и то: државног и друштвеног уређења СР Југославије; човечности и међународног права и безбедности ваздушног саобраћаја“.<sup>309</sup>

Тако је у Кривичном законнику СФРЈ, у глави X, која је носила назив Кривична дела против народа и државе, у новом члану 113а прописано кривично дело тероризма. Поред тога, у истом Законнику, али у глави XXI, Кривична дела против опште сигурности људи и имовине, предвиђена су још два нова кривична дела терористичке оријентације а то су - отмица ваздухоплова (члан 272а) и угрожавање безбедности лета ваздухоплова (члан 272б).

Ступањем на снагу новог Кривичног закона СФРЈ из 1977. године, преузета су напред набројана кривична дела тероризма, али су извршене њихове одређене „модификације“. Основно кривично дело тероризма предвиђено је у члану 125. Кривичног закона, у глави XI – Кривична дела против основа социјалистичког самоуправног уређења и безбедности СФРЈ, а кривична дела отмица ваздухоплова и угрожавање безбедности лета ваздухоплова дислоцирана су у посебну групу Кривичних дела против безбедности ваздушног саобраћаја, глава XXI.

---

<sup>309</sup> Јаковљевић Д., *Тероризам са гледишта кривичног права*, Службени лист СРЈ, Београд, 1997, стр. 226.



Кривично дело тероризма из члана 125. КЗЈ било је једно од најтежих кривичних дела из главе XV јер се њиме инкриминишу криминална понашања која Луиђи Бонанате (Luigi Bonanate) означава као један од модела тероризма који је уперен против државног и друштвеног уређења једне земље.<sup>310</sup> Својом формом и основним елементима бића, кривично дело тероризма из члана 125., поред тога што је суштински одређено, разликовало се од других кривичних дела по субјективном елементу, односно намери угрожавања уставом утврђеног уређења, без обзира на то у којој глави посебног дела КЗЈ су се налазила. Узимајући у обзир да професор З. Стојановић разликује појам тероризма у ужем и ширем смислу, кривично дело из члана 125. могло би се означити као тероризам у ужем смислу.<sup>311</sup>

Законом о изменама и допунама Кривичног закона СФРЈ од маја 1990. године, у глави XVI која носи назив Кривична дела против човечности и међународног права, у наше кривично законодавство унета су три нова међународна кривична дела и то: међународни тероризам (члан 155а), угрожавање лица под међународном заштитом (члан 155б) и узимање талаца (члан 155в). Тим изменама и допунама кривично дело тероризма добило је своју коначну „садржину и карактеристике“ и концепцијски остало је непромењено све до септембра 2005. године када је донет нови Кривични законик Републике Србије.

Кривично дело тероризма у Кривичном законнику Републике Србије је садржано у глави XXVIII (члан 312.) – Кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, у којој су садржана још нека кривична дела која се третирају као политичка кривична дела и која имају низ специфичности, почев од организованости и планирања криминалне делатности, степена друштвене опасности, средстава извршења, објеката напада, насталих последица, кажњавања припремних радњи код неких дела, намере и циља учиниоца, до врсте и висине казне, услова за вршење издржавања затворске казне и искључења учинилаца ових кривичних дела из екстрадиције, тј. уживања права азила.<sup>312</sup> „Ова кривична дела усмерена су на угрожавање,

---

<sup>310</sup> Исто, стр. 227.

<sup>311</sup> Стојановић З., *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2007, стр. 680.

<sup>312</sup> *Кривични законик РС*, Службени гласник РС 85/2005, 88/2005 - исправка, 1097/05 - исправка и 72/09.

подривање или повреду најзначајнијих вредности на којима се заснива државно и друштвено уређење, политички и економски систем наше земље“.<sup>313</sup>

Према законској дефиницији, **кривично дело тероризма** може извршити свако лице које, у намери угрожавања уставног уређења или безбедности земље, изазове експлозију или пожар, или предузме другу општеопасну радњу, или изврши отмицу неког лица или други акт насиља, или прети предузимањем какве општеопасне радње или употребом нуклеарног, хемијског, бактериолошког или другог општеопасног средства и тиме изазове осећање страха или несигурности код грађана. Код тероризма, као и код неких других кривичних дела из ове главе, намера угрожавања уставног уређења или безбедности земље је инкорпорирана у биће кривичног дела и она се мора доказати јер у супротном ово кривично дело неће постојати.

Уколико је кривично дело тероризма директно или индиректно повезано са две или више држава, било по основу радње извршења, настале последице, постављених циљева или по неком другом основу, оно прелази границе једне државе и добија карактер међународног тероризма.

Кривично дело тероризма које под наведеним условима може да добије карактер међународног тероризма треба разликовати од кривичног дела под називом међународни тероризам које је предвиђено у глави XXXIV Кривичног законика (чл. 391.) – Кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом. Према законском одређењу, кривично дело међународног тероризма може извршити свако лице које, у намери да нашкоди страни држави или међународној организацији, изврши отмицу неког лица или неко друго насиље, изазове експлозију или пожар, или предузме друге општеопасне радње или прети употребом нуклеарног, хемијског, бактериолошког или другог сличног средства. Као квалификовани облици овог кривичног дела предвиђени су случајеви у којима услед дела из наведеног става 1. наступи смрт једног или више лица (став 2.) или је учинилац са умишљајем неко лице лишио живота (став 3.).

Да ли је тероризам унутрашњег карактера, односно да ли угрожава искључиво једну државу, или је усмерен на две или више држава истовремено, веома је битно са становишта укључивања Интерпола у његово сузбијање, с

---

<sup>313</sup> Јовашевић Д., Ракић М., *Тероризам - безбедносни и правни аспекти*, стр. 224.

обзиром на то да до такве сарадње долази само у оним случајевима када је реч о међународном тероризму.

Према постојећим законским решењима, Кривични законик Републике Србије из 2006. године је и даље правио дистинкцију између кривичног дела тероризма и кривичног дела међународног тероризма, што је са аспекта оправданости веома спорно јер је тероризам једнако зло за све тј. за целу међународну заједницу. Сматрало се да треба напустити досадашњи дуалитет терористичких инкриминација заснован само на објекту кривично-правне заштите јер је тај приступ превише анахрон и узак. Наиме, постепено се напушта граница разликовања између ова два кривична дела која у перспективи треба посматрати јединствено са свим својим обележјима, без обзира на то да ли су усмерена на угрожавање уставног уређења једне земље или међународног поретка и безбедности.<sup>314</sup>

Важећи Кривични законик из 2006. године и даље је предвидео припремне радње као кажњиве, без њиховог прецизног навођења код сваког посебног кривичног дела, иако је то по новом концепту Кривичног законика био обавезан. Прецизније, припремне радње су подигнуте на ниво радње извршења.<sup>315</sup> Компромисно решење је пронађено тако што је у једном заједничком члану (члан 320. став 2.) на уопштен начин наведено шта представља припремање кривичног дела тероризма и осталих против уставног уређења и безбедности Републике Србије.<sup>316</sup> У погледу кривичног дела међународног тероризма, законодавац је у изменама и допунама Кривичног законика Републике Србије<sup>317</sup> био доследнији јер је у члану 391. став 5. прецизно навео припремне радње.

Уколико се изврши компаративна анализа кривичних дела тероризма и међународног тероризма, долази се до констатације да су радње извршења исте или сличне, док се разлика показује у намерама терориста и насталим последицама, односно њиховим циљевима. Кривично дело међународног тероризма је, тиме што је систематизовано у глави 34, у кривичноправном смислу искључено из области кривичних дела која по свом заштитном објекту

---

<sup>314</sup> Коларић Д., *Тероризам – међународни документи, савремена законска решења и Кривични законик Р Србије*, Међународни научни скуп „Тероризам и људске слободе“, 2010, стр. 407.

<sup>315</sup> Стојановић З., *Кривично право - општи део*, Правна књига, Београд, 2005, стр. 201.

<sup>316</sup> Исто, стр. 202.

<sup>317</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009.

спадају у област политичког криминалитета. Иако суштински кривично дело међународног тероризма представља међународни терористички акт, избегавањем његовог формално-правног везивања за политички криминалитет заправо се омогућава екстрадиција извршилаца напада и сарадња са Интерполом, и то без обавеза претходног утврђивања међународног карактера терористичког акта, као што је то случај код кривичног дела тероризма.

Поред основног кривичног дела међународног тероризма, из члана 391. у различитим главама Кривичног законика постоје и друга кривична дела која су повезана са међународним тероризмом и најчешће се манифестују као различити облици његовог извршења. Основ њихове инкриминације су поједине међународне конвенције, а разлог њиховог повезивања са међународним тероризмом јесте намера учиниоца да нашкоди страниј држави или међународној организацији. Ово није изричито наглашено у бићу кривичног дела, али проистиче из његове суштине. У нашем законодавству у ова кривична дела спадају - отмица ваздухоплова (члан 293. КЗ), угрожавање безбедности ваздухоплова (члан 292. КЗ), узимање талаца (члан 392. КЗ). У ову групу може се убројати и новоуведено кривично дело - финансирање тероризма (члана 393. КЗ), којим су специфициране припремне радње за вршење кривичног дела тероризма уопште.

Обзиром да савремено друштво карактерише све већа ескалација терористичких аката и да су национална кривична законодавства по функцији супротстављања тероризму веома значајна, појавила се неодложна потреба да се национални правни системи након ратификације међународних уговора хармонизују у складу са међународним правом. Ово је посебно важно ако се има у виду околност да антитерористичке међународне конвенције и декларације нису ефективно пријемчиве за непосредну примену јер се њима недовољно прецизно одређују елементи бића кривичног дела, а посебно због тога што не прописују казну за извршено кривично дело.<sup>318</sup> С друге стране, нема дилеме да политички аспект овог кривичног дела произилази из систематике важећег

---

<sup>318</sup> Стојановић З., *Устав Републике Србије и материјално-кривично законодавство*, Зборник радова, *Устав Републике Србије, кривично законодавство и организација правосуђа*, Златибор, 2007, стр. 20.

Кривичног законика Републике Србије, односно из главе XXVIII тог Законика.<sup>319</sup>

Имајући у виду да је тероризам не само национални већ и међународни кривичноправни проблем<sup>320</sup> којим се угрожава не само безбедност појединих држава већ и међународне заједнице у целини,<sup>321</sup> у циљу његовог спречавања донето је више међународних правних аката који су условили одговарајуће измене у материјалном кривичном законодавству Републике Србије.

Најновијим изменама и допунама Кривичног законика<sup>322</sup> из децембра 2012. године извршене су промене у глави XXXIV - Кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом - а најважније се односе на нову концепцију кривичних дела тероризма. Овим променама, с једне стране, извршено је прилагођавање преузетим међународним обавезама из ратификованих међународних уговора и конвенција од којих су од посебног значаја Директиве Европске уније и Оквирне одлуке Савета Европске уније, а с друге стране, делимично су отклоњене извесне недоследности и пропусти који су учињени изменама кривичног законодавства из 2009. године.<sup>323</sup> На тај начин наша земља је, инкорпорирајући у национално кривично законодавство поједине одредбе из међународних конвенција и уговора, извршила хармонизацију са тим међународним изворима али у супротстављању тероризму национални кривичноправни систем Републике Србије и даље заузима централно место јер, иако су међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права саставни део нашег унутрашњег правног поретка, њихова непосредна примена је још увек практично немогућа јер су неразвијеним и рудиментарним нормама међународног права недовољно прецизно одређени поједини елементи бића кривичног дела и они још увек не прописују казну за противправна понашања која се сматрају кривичним делом.<sup>324</sup>

---

<sup>319</sup> Јовашевић Д., *Кривични законик Републике Србије са коментаром*, Службени лист, Београд, 2006, стр. 237.

<sup>320</sup> Трифковић С., *Рат против терора*, Српска политичка мисао, Београд, број 3-4/2005, стр. 9-18; Гађиновић Р., *Допринос међународног права напорима у сузбијању међународног тероризма*, Наука, безбедност, полиција, број 2/2006., Београд, стр. 29-43.

<sup>321</sup> Vajt R. Dž., *Terorizam*, Alexandria press, Beograd, 2004, str. 67-74.

<sup>322</sup> *Службени гласник Републике Србије*, број 121/2012.

<sup>323</sup> Стојановић З., Коларић Д., *Нова решења у Кривичном законик Републике Србије*, Безбедност, бр. 3/2012, Београд, стр. 7-8.

<sup>324</sup> Стојановић З., *Устав Републике Србије и материјално кривично законодавство*, објављено у: Устав Републике Србије, кривично законодавство и организација правосуђа, Удружење за кривично право и криминологију, Београд, 2007, стр. 20.

Битно обележје измена и допуна оног дела Кривичног законика Републике Србије који се односи на кривична дела тероризма јесте ширење кривичноправне репресије што је посебно карактеристично и за упоредно кривично право где се "препознаје фаза хипертрофије инкриминација у области борбе против тероризма."<sup>325</sup>

Основно кривично дело тероризма са бројним облицима радње извршења одређено је у члану 391. Кривичног законика Републике Србије, без обзира на то да ли је кривично дело уперено против Републике Србије, стране државе или међународне организације. У ставу 1 овог члана таксативно су у седам тачака, наведени облици већег броја радње извршења којима учинилац настоји да оствари циљеве своје терористичке делатности уз постојање одређене намере, (*dolus specialis*), ради озбиљног застрашивања грађана или принуђивања Србије, стране државе или међународне организације да нешто учини или не учини или озбиљног угрожавања или повреде основне уставне, политичке, економске или друштвене структуре Србије, стране државе или међународне организације. Радње извршења су одређене на хетероген начин јер неке од њих, као на пример "производња, поседовање, набављање, превоз, снабдевање или употребљавање нуклеарног, биолошког, хемијског или другог оружја, експлозива, нуклеарног или радиоактивног материјала или уређаја укључујући и истраживање и развој нуклеарног, биолошког или хемијског оружја", имале би карактер припремних радњи да нису прецизно одређене као радње извршења које су предузете са тачно одређеним циљем извршења кривичног дела тероризма.

Поред основног облика, уведена су и нова кривична дела тероризма као што су: јавно подстицање на извршење терористичких дела (члан 391а), врбовање и обучавање за вршење терористичких дела (члан 391б), употреба смртоносне направе (члан 391в), уништење и оштећење нуклеарног објекта (члан 391г) и терористичко удруживање (члан 393а).

Ове иновације у посебном делу материјално-кривичног законодавства резултат су усклађивања са Конвенцијом Савета Европе из 2005. године коју је Република Србија ратификовала 2009. године и Оквирном одлуком Савета Европске уније о борби против тероризма од 2002. године која је измењена Оквирном одлуком Савета Европске уније од 2008. године. На овај начин

---

<sup>325</sup> Коларић Д., *Нова концепција кривичног дела тероризма у Кривичном законнику Републике Србије*, Криминалистичко полицијска академија, Цримен, 1/2013, Београд, стр. 50.

проширена је зона кривичноправне заштите од свих радњи које имају карактер терористичког акта или представљају припремну радњу за њега.

### 7.3 Кривично дело тероризма – упоредноправни приказ

#### 7.3.1 Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Немачке

Чињеница да Немачка у сваком смислу представља један од најважнијих стубова Европске уније огледа се и у сегменту њене борбе против тероризма, који је у Кривичном законнику дефинисан сходно смерницама датим у Оквирној одлуци ЕУ о борби против тероризма, како би ова држава могла на делотворан начин да партиципира у потенцијалним антитерористичким активностима које би се спроводиле на нивоу целе ЕУ или једног њеног дела.

На кривично дело тероризма односе се чланови 129а и 129б Кривичног законика Немачке. Анализом члана 129а који се односи на „стварање и циљеве терористичких организација“<sup>326</sup> закључује се да немачко законодавство третира тероризам у широком контексту, због чега су под ово кривично дело, између осталог, подведени и регрутовање извршилаца терористичког напада, њихова обука, припрема самог акта, али и финансирање тероризма. Потребно је да су терористичке организације створене ради вршења кривичних дела против живота и тела, (убиства, геноцид и др.), слободе личности, (узимање талаца, отмице), предузимање опште опасних радњи кроз изазивање пожара, поплава, експлозија, а све у циљу „револуционарне промене постојећег уставног уређења у сопственој или другој држави“.<sup>327</sup> Према члану 129б, који регулише питање припадности терористичкој организацији, забрањено је чланство у страним организацијама тог типа.

Када је реч о казненој политици, Кривични законик Немачке прописује казну затвора од једне до десет година за осниваче и чланове организација чији су циљеви или делатност усмерени на извршење кривичних дела убиства или геноцида (члан 211, 212. или 220а), затим за извршиоце кривичних дела против

---

<sup>326</sup> Jund H., *Le droit penal allemand face au terrorisme – und bref bilan de legislation*, „Revue science criminelle et de droit penal compare“, 1987, No 3. p. 657, et sl.

<sup>327</sup> Rebmann K., *Probleme und Moglichkeiten der Bekampfung des internationalen Terrorismus*, Neue Juristische Wochenschrift, 1985, Heft, 30. S. 1736 usw.

личне слободе, односно кривичних дела угрожавања јавне безбедности. Такође, за подстрекаче на ова кривична дела предвиђена је казна затвора од најмање три године, док је за помагаче терористичких организација и лица која регрутују њено чланство прописана казна затвора од шест месеци до пет година.<sup>328</sup>

Евидентно је да се у немачком кривичном праву тероризам одређује на основу „колективног понашања групе лица“<sup>329</sup> организованих у терористичку организацију.

### **7.3.2 Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Италије**

Иновације у италијанском кривичном законодавству биле су у једном периоду веома споре и инертне и поред чињенице што је феномен тероризма у овој земљи био веома изражен.

У италијанском Кривичном законуку број 625 из децембра 1979. године и Законику број 15 из фебруара 1980. године, кривичном делу тероризма посвећен је члан 270 бис.<sup>330</sup> Дефиниција овог кривичног дела датира из 1980. године па су, у складу са њом, у Италији забрањене организације основане у циљу спровођења унутрашњег тероризма, међународног тероризма, али и подривања демократског поретка, што је рецидив конкретних проблема са терористичким групама са којима се италијанско друштво суочавало током седамдесетих година прошлог века.

За разлику од неких других иностраних кривичних законодавстава, италијанско је специфично по томе што у дефинисању кривичног дела тероризма приоритетно полази од његовог субјективног елемента, односно од циљева, идеолошких мотива, планираних или предузетих терористичких активности – на пример „рушења демократског поретка“. У таквој ситуацији објективни елемент кривичног дела тероризма у потпуности је еквивалентан општем појму кривичног дела у италијанском кривичном законодавству.

---

<sup>328</sup> Strafgesetzbuch, StGB, 13.11.1998. (Federal Law Gazette I, p. 945, p. 3322), <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StGB.htm>

<sup>329</sup> Гаћиновић Р., *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Евро Гиунти, Београд, 2010, стр. 395

<sup>330</sup> Decreto-legge 15. Dicembre 1979. N. 625 (convertito nella legge 6. febbraio 1980. Per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica, appendice, XVIII, F. Codice penale e norme complementare, a cura di G. Conso, Milano, 1982. p. 477.



Иако италијански кривични законик не познаје посебне облике кривичног дела тероризма, ипак су доминантна два „специјална“ облика вршења терористичких активности а то су - удруживање и атентат. Удруживање се, зависно од циља који се жели постићи и предузете радње извршења, појављује у два облика – први је подстрекавање тј. стварање, организовање и руковођење терористичком организацијом ради вршења тероризма а други је чланство у таквој организацији.<sup>331</sup>

Према италијанском Кривичном законнику из 1980. године кривично дело тероризма се дефинише као напад на живот или интегритет неког лица са циљем вршења тероризма или рушења демократског уређења. Предвиђене су и следеће квалификаторне околности које кривичном делу тероризма дају тежи облик - најтежа телесна повреда, смрт неког лица, противправно лишење слободе, ако је дело извршено према лицу које врши судске, пенитенцијерне или безбедносне функције. У овим случајевима изричу се најтеже кривичне санкције.

Према италијанском кривичном законодавству, лице које као припадник терористичке организације у одређеној фази одустане од извршења кривичног дела тероризма или напусти терористичку организацију може у покренутом кривичном поступку стећи статус „терористе покајника“ под условом да кроз „изузетну сарадњу“<sup>332</sup> са полицијским и правосудним органима да пуни допринос сузбијању терористичких активности. Током 70-80-их година у Италијанском кривичном праву велики значај имао је тзв. Закон о потказивању који је у каснијем периоду тумачен као „контраверзан“ иако је на плану антитероризма дао запажене резултате.

Како би ускладило домаће прописе са дефиницијом тероризма усвојеном на нивоу ЕУ, италијанско законодавство је редефинисало свој приступ овој проблематици 31. јула 2005. године. У новој италијанској дефиницији посебно је наглашена мотивација терориста за извршење напада. У њој су као терористи оквалификована лица која својим кривичним делима наносе озбиљну штету било којој држави, а не само Италији, или међународној организацији, усмерену на уништавање њихових основних структура, при чему за циљ имају изазивање

---

<sup>331</sup> Јаковљевић Д., *Тероризам с гледишта кривичног права*, Службени лист СРЈ, Београд, 1997, стр. 162-165.

<sup>332</sup> Palazzo F., *Terrorisme et législation anti-terrorisme en Italie*, p. 649

страха код становништва или присиљавање органа власти да делују, односно да се уздрже од деловања ако је то од интереса за терористе.<sup>333</sup>

### **7.3.3 Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Француске**

У Француској је и данас на снази Антитерористички акт<sup>334</sup> из 1986. године, што указује на увереност законодавца да овим прописом може адекватно да одговори и на изазове савремених облика тероризма, при чему је уочљиво непостојање опште и детаљне дефиниције овог облика политичког насиља. Наиме, Антитерористички акт тероризам дефинише као деликт извршен од стране појединца или групе појединаца са циљем да озбиљно ремети јавни ред путем застрашивања и терора. Према овом акту, кривично дело тероризма обухвата објективни и субјективни елемент. Објективни елемент је изражен у листи од 39 кривичних дела описаних у Кривичном законнику Француске, у којем су та дела наведена у члану 421-1. до 421-6.<sup>335</sup> Субјективни елемент је садржан у циљевима учиниоца.

Кривична дела тероризма диференцирана су у француском кривичном праву у три групе – прво, кривична дела против личности, (убиства, отмице, узимање талаца, насиље са умишљајем), друго, кривична дела којима се врше напади на имовину у циљу изазивања опште опасности и вршења утицаја на појединце а у трећу групу спадају све оне активности које се могу квалификовати као припремање или извршење у закону набројаних кривичних дела што се манифестује кроз организовање „злочиначких удружења, производња и држање експлозивних материја, биолошког оружја“ и друго.

Чињеница да је циљ учиниоца кључни елемент у дефиницији дела као терористичког критикована је од стране стручне јавности у Француској јер представља основ за широку интерпретацију, али и релативизацију. Тако се под тероризмом могу, али и не морају, подразумевати намерни напад на живот или физички интегритет лица, отмице и противправно затварање, као и отмице авиона, бродова или било ког другог превозног средства, крађе, изнуде, као и

---

<sup>333</sup> Codice penale (edizione 2003) - presentazione di Antonino Cusumano, Milano 2003.

<sup>334</sup> <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/16240>

<sup>335</sup> <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>

рачунарска дела, те дела које су починили борбене организације и покрети који су распуштени.

#### 7.3.4 Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Шпаније

Шпанско антитерористичко законодавство датира још с краја 19 века када је 1894. године донет један од првих антитерористичких закона који је регулисао материју насиља и тероризма и напада на лица и објекте употребом експлозивних направа и супстанци.<sup>336</sup>

Прве иновације у шпанском антитерористичком законодавству настале су 1984. године када је донесен Јединствени закон број 9/1984, (*Ley organica*), с циљем сузбијања тероризма. На овај начин материја тероризма се у потпуности дислоцирала из Кривичног законика и синтетизовала у посебан закон обједињујући материјално правне и кривично процесне одредбе. Чланом 8 Органског закона из 1984. године кривично дело тероризма одређено је на основу следећих елемената – постојање „организације бунтовничких терориста или оружане банде, коришћењем ватреног оружја, експлозивних направа, супстанци, бомби, граната“, при извршењу неког од набројаних кривичних дела у закону. Овим изменама проширена је зона кривичноправне заштите јер су уведене нове и проширене постојеће инкриминације.<sup>337</sup>

Чланови 571, 572, 573. и 574. и 580. у V глави Кривичног законика Шпаније<sup>338</sup> укључују терористичке акте у групу кривичних дела против јавног поретка. Иако у Кривичном законнику није дата дефиниција јавног поретка, у Шпанији се под тим појмом подразумева нормално функционисање јавних и приватних институција, унутрашњи мир, слободно уживање и развој основних права и слобода.

Шпанско законодавство прописује да поједина кривична дела, попут паљевине и разарања, могу бити третирана као терористичка само ако су извршена у комбинацији са другим објективним елементима, тј. у случајевима када је њихов починилац члан или сарадник оружаних група или организација које настоје да уздрмају уставни поредак или јавну безбедност државе. Да би се

---

<sup>336</sup> Lamarca P.C., *Tratamiento juridico del terrorismo*, Madrid, 1985, p. 101.

<sup>337</sup> *Ibidem*, str. 193.

<sup>338</sup> *Ley Orgánica* 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/ Penal/lo10-1995.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.html)

неко лице означило као члан оружане групе или терористичке организације потребно је недвосмислено установити директну везу између њих.

У циљу стварања објективних услова за успешну борбу против тероризма, шпански законодавци су за терористичке нападе предвидели оштрије санкције него за слична кривична дела.<sup>339</sup> На пример, док се за убиство може изрећи казна затвора од 15 до 20 година, за убиство које се догодило у терористичком нападу казна износи од 20 до 30 година затвора.

Кривичним закоником су забрањени и различити облици сарадње са терористима у циљу извршења напада. У случају да таква сарадња буде доказана, може се изрећи казна затвора у трајању од 5 до 10 година, док новчана казна достиже износ у распону од 18 до 24 просечних месечних зарада.

Кривична дела тероризма дефинисана су 1995. године чланом 571. Кривичног законика (10/1995) и допуњена Органским законом (5/2000), Органским законом о кривичној одговорности малолетника (7/2000) и Органским законом (20/2003). Према овим законским актима, да би кривично дело било квалификовано као тероризам, мора да подразумева припадност, поступање за добробит или сарадњу са оружаним бандама и групама које за циљ имају подривање уставног уређења или угрожавање јавног мира, а врше се уништавањем или подметањем пожара, изазивањем смрти и повреда описаних у члановима 149. и 150. Кривичног законика, односно изазивањем других повреда, отмицом, незаконитим држањем под претњом или принудом и др. Терористичко деловање, без обзира на припадност или сарадњу са терористичком групом, такође се сматра кривичним делом.

Шпанско законодавство предвиђа санкције и за лица која прикупљају средства потребна терористичким групама да изврше кривично дело, као и за сваког ко на било који други начин спроводи, организује или помаже у активностима оружане банде или терористичке групе, без обзира на то да ли је њихов члан или не, које имају за циљ подривање уставног уређења и мира, те прети становништву, члановима друштвених, политичких или струковних удружења, при чему врши следећа кривична дела: убиство, наносење телесне повреде из члана 149. и 150, незаконито лишење слободе, отмица, изнуда, изазивање пожара, уништење и оштећење из чланова 263. до 266, 323. и 560, или

---

<sup>339</sup> *Ley Organica* 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal, [https://www.imolin.org/doc/amlid/Espana\\_Codigo%20Penal%20\(Texto%20Completo\).pdf](https://www.imolin.org/doc/amlid/Espana_Codigo%20Penal%20(Texto%20Completo).pdf)

поседовање, производња, трговина, превоз или снабдевање оружјем и муницијом, супстанцама експлозивног запаљивог карактера и оних које изазивају гушење или њихових компонената.

Да би се спречио наставак криминалне активности и њених последица, суд може наредити распуштање нелегалног удружења, као и друге мере предвиђене у члану 129. Кривичног законика, попут привременог или трајног затварања, уз забрану вршења било какве активности. Шпански Кривични законик је препознатљив и по томе што садржи и тзв. међународну упорност за вршење одређених дела, нпр. кријумчарење дроге, односно за оне криминалне активности везане за проституцију, као и за тероризам. У конкретном случају тероризма, члан 580. Кривичног законика наводи да „[...] за свако кривично дело које се односи на активности оружаних група, терористичких тела или група, одлука страног суда биће изједначена са одлуком шпанског суда, као израз поштовања примене принципа 'упорности' која се третира као отежавајућа околност“.

### **7.3.5 Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Русије**

Суочени са бројним манифестним облицима разорних терористичких напада на територији своје државе, надлежни органи Руске Федерације су посветили велику пажњу проналажењу адекватних законских решења у овој области. Кривично дело тероризма обухваћено је чланом 205. Кривичног закона<sup>340</sup> Руске Федерације. Под овим кривичним делом се подразумева изазивање експлозије или пожара, као и предузимање било које друге радње којом се угрожавају животи људи, проузрокују знатна оштећења имовине, или која је узрок других друштвено опасних последица, уколико су ове акције предузете у циљу угрожавања јавне безбедности, застрашивања становништва или вршења утицаја на доношење одлука од стране државних органа. Такође, подразумевана је и опасност од извршења поменутих радњи за исте циљеве.

---

<sup>340</sup> *The Criminal Code of the Russian Federation* NO. 63-fz of June 13, 1996 (with Amendments and Addenda of May 27, June 25, 1998, February 9, 15, March 18, July 9, 1999, March 9, 20, June 19, August 7, November 17, December 29, 2001, March 4, 14, May 7, June 25, July 24, 25, October 31, 2002, March 11, April 8, July 4, 7, December 8, 2003, July 21, 26, December 28, 2004), Adopted by the State Duma on May 24, 1996, Adopted by the Federation Council on June 5, 1996, <http://www.russian-criminal-code.com/>

За извршење основног облика кривичног дела тероризма може бити изречена казна затвора у трајању од 8 до 12 година.

Међутим, тежи квалификовани облици овог кривичног дела постоје уколико су исте радње извршене од стране групе људи по претходном договору или уз употребу оружја, па је предвиђена казна затвора у трајању од 10 до 20 година. Уколико су извршене од стране организоване групе или су за последицу имале смрт из нехата или било које друге тешке последице, а такође су повезане са деликтима у вези са објектима који користе атомску енергију или нуклеарни материјал, радиоактивне супстанце или изворе радиоактивног зрачења, може се изрећи казна затвора у трајању од 15 до 20 година или казна доживотног затвора.

Руски законодавци су из криминално политичких разлога предвидели изузетну могућност да лице које је учествовало у припреми терористичког акта буде ослобођено кривице уколико је омогућило спречавање напада благовременим упозорењем државних органа или на било који други начин, осим ако радње овог лица не садрже радње различитих *corpus delicti*.

Према члану 205. став 1. Кривичног закона Руске Федерације, укључивање лица у извршење кривичних дела предвиђених члановима 205, 206, 208, 211, 277. и 360, односно наговарање лица да учествује у терористичкој организацији, наоружавању и обуци других лица са циљем вршења поменутих кривичних дела, као и финансирање тероризма или терористичких организација, кажњава се затвором у трајању од 4 до 8 година. Уколико исто дело изврши лице злоупотребом свог службеног положаја, може бити кажњено затвором у трајању од 7 до 15 година, са или без новчане казне у износу до милион рубаља, или у износу зараде или плате, или било ког другог прихода осуђеног, у периоду до 5 година.<sup>341</sup>

Члан 207. предвиђа да се свесно изношење лажне вести о терористичком акту, ширење лажне вести о предстојећој експлозији, подметању пожара или било којој другој радњи којом се ствара опасност од убијања људи, наноси знатна штета имовини или проузрокују друге друштвено опасне последице, може санкционисати новчаном казном у износу до двеста хиљада рубаља,

---

<sup>341</sup> Ibidem

односно у износу плате или било ког другог прихода за период до 18 месеци.<sup>342</sup> Осим тога, виновник може бити кажњен корективним радом за период од једне до две године или казном затвора од 3 до 6 месеци или до 3 године.<sup>343</sup>

### 7.3.6 Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Велике Британије

Генеza тероризма и политичког насиља на територији Велике Британије дуги низ година имала је обележје "оружаних побуна" и сталне борбе између британске империје с једне стране и сепаратистичких циљева Ирске с друге стране која је по сваку цену настојала да се осамостали и одвоји од британске творевине. То је снажно утицало на системска и појединачна решења у кривичном а посебно у антитерористичком законодавству Велике Британије које је свој кривично правни концепт борбе против политичког насиља и тероризма манифестовало кроз постојање "посебног" законодавства.

На плану борбе против тероризма Велика Британија је донела неколико кривичноправних прописа који су у датом тренутку били основно превентивно или репресивно средство правног реаговања на тероризам и све израженије облике политичког насиља.

Један од првих закона који се примењивао у овој области а важио је само на територији Ирске, био је тзв. "Emergency Provisions Act" из 1973. године који је измењен и допуњен 1978. године. Имао је за примаран циљ преношење надлежности за тероризам и политичко насиље са војног правосуђа на посебне-специјализоване судове. Током 1974. године донесен је дуги закон - "The Prevention of Terrorism Act" – који је био изразито репресивне орјентације и односио се искључиво на Ирску републиканску армију, (ИРА), и друге организације које су било директно или индиректно повезане са њом. Пракса је показала да ови закони нису кривичноправно били продуктивни и ефикасни нити су са аспекта генералне и специјалне превенције утицали на очекивано смањење обима политичког насиља и тероризма у Великој Британији. То је имало за директну последицу доношење новог закона – "Prevention of Terrorism"

---

<sup>342</sup> Ibidem

<sup>343</sup> Скутаров Ј. И., Лебедев В. М., *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации*, Москва, 1996. года.

или "Temporary Provisions Act" од 1976, 1978, и 1984. године који се за разлику од претходних закона примењивао на целој територији Велике Британије.

Британско кривично законодавство је као основни, примарни, критеријум за дефинисање основног облика кривичног дела тероризма узело елементат "удружење терориста" и акценат ставило на кажњавање припадника организација терористичког карактера. У другом облику, кривичног дела тероризма претежнији значај се даје другим, малобројним, правним елементима радње извршења као што су "подршка, повезаност или сарадња са организацијама, удужењима, или групама терориста" што се манифестује кроз "врбовање, регрутовање лица за терористичке организације, изношењу оружја или судова у прилог терористичког удружења у присуству више од три лица", као и свака друга активност или "понашање" која се због доказане везе са терористичким организацијама и удружењима терориста може означити као „терористичка“.<sup>344</sup>

Обележја "посебног" британског кривичног законодавства су да оно садржи одредбе и о кривичној одговорности и кажњавању саучесника, затим ширењу вести које пропагирају сарадњу са терористичким организацијама као и о тајном чланству у терористичким организацијама.

Специфичност овог законодавства је постојање института – "exclusive order" – где министар унутрашњих послова својом одлуком може да нареди прогонство сваког оног лица за кога с у посебном поступку докаже да постоји основана сумња да је сарађивао или на било који други начин био повезан са терористичком организацијом или удружењем терориста, односно да је учествовао у радњи припремања, подстрекавања или извршења кривичног дела тероризма.

Међутим, највећи значај у борби против тероризма у Великој Британији има Закон о тероризму 2000, или тзв."ТАСТ", усвојен у британском парламенту јула 2000-те године а ступио на снагу фебруара 2001-те године који је у британско кривично процесно законодавство унео низ новина. Закон је предвидео могућност лишења слободе лица без налога, продужење притвора без оптужнице, затим овлашћење да судија појединац без пороте може да суди за терористичке акте, искључење јавности и друго. Овим Законом су значајно

---

<sup>344</sup> Јаковљевић Д., *Тероризам с гледишта кривичног права*, Службени лист СРЈ, Београд, стр. 130-132.



проширена овлашћења полиције на плану истраживања кривичног дела тероризма укључујући право на преглед, заустављање, задржавање ухапшеног осумњиченог до седам дана при чему се после другог дана задржавања обавезно мора затражити сагласност надлежног судије. Закон је прописао и регулисао и друге терористичке активности као што су подстрекавање на тероризам, тражење и омогућавање обуке и тренинга за терористичке активности у земљи и иностранству, обучавање и руковање ватреним, експлозивним, хемијским, биолошким и нуклеарним оружјем.

Важну улогу на овом плану има и такозвани закон – "АТЦСА" – (Антитероризам, Злочин, Закон сигурности), усвојен непосредно после познатих догађаја из септембра 2001. године, који је овластио министра унутрашњих послова да изда наредбу о лишењу слободе сваког лица који је осумњичен за међународне терористичке активности.

У исто време Велика Британија је донела Закон о кривичном поступку којим су припадници полиције и царине овлашћени да истражују и остварују непосредан увид у сумњиве изворе и токове новца лица повезаних са терористичким активностима.<sup>345</sup>

### **7.3.7 Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Шведске**

Краљевина Шведска је 2003. године, имплементирајући препоруке оквирне Одлуке Европске уније за борбу против терориза од 13. јуна 2002. године, (2002/475/RIF)<sup>346</sup>, донела Антитерористички закон број 148, који садржи кривичноправне одредбе о кривичном делу тероризма.

У другом члану овог Закона одређено је да „ко учини дело из члана три овог закона биће кажњен за кривично дело тероризма уколико то дело може да доведе до озбиљног уништења државе или међународне организације и уколико с умишљајем то дело изазове озбиљан страх за становништво или групе људи, уколико учиниоци тероризма применом силе приморају јавне службе или међународне организације да предузму мере или се уздрже од предузимања мера, те уколико озбиљно дестабилизују или униште основне политичке,

---

<sup>345</sup> "Terrorism", *Legislation*, <http://www.homeoffice.gov.uk/terrorism/govprotect/legislation/index.html>, dated 27.01.2004.

<sup>346</sup> The Kingdom of Sweden, SISDE, Antiterrorism Law, No.26-maggio-agosto 2003 home page. <http://www.sisde.it/sito/Rivista26nsf/sernavig/15>

уставне, економске или социјалне структуре у држави или међународним организацијама, учинилац ће бити кажњен казном затвора најмање четири године, а највише десет година или доживотном казном."

Уколико је дело "мање озбиљно" учинилац ће се казнити најмање две а највише шест година затвора.

У одредбама Антитерористичког закона 148 таксативно су наведена следећа кривична дела из Кривичног закона Шведске, (КЗШ), која се под одређеним околностима могу квалификовати као кривично дело тероризма. То су: Убиство, (Глава 3, Члан 1, КЗШ); Убиство из нехата, (Глава 3, Члан 2 КЗШ); Насилничко понашање, (Глава 3, Члан 6 КЗШ); Киднаповање, (Глава 4, Члан 1 КЗШ); Незаконито лишавање слободе, (Глава 4, Члан 2 КЗШ); Намерна штета, (Глава 12, Члан 3 КЗШ); Паљевина и Намерна паљевина, (Глава 13, Члан 1 и 2 КЗШ); Изазивање опште опасности, (Глава 13, Члан 3 КЗШ); Саботажа и изазивање саботаже, (Глава 13, Члан 4 и 5 КЗШ); Отмица авиона морска или ваздухопловна саботажа, (Глава 13, Члан 4 и 5 КЗШ); Авионска саботажа, (Глава 13, Члан 5а КЗШ); Ширење отрова или заразе, (Глава 13, Члан 7 КЗШ); Незаконито поседовање хемијског оружја, (Глава 22, Члан 6а КЗШ); Противзаконито поседовање оружја, (Глава 9, Члан 1 Закона о оружју); Прекршаји, (Глава 21, Члан 3 Закона о експлозивним материјама); Умишљајна дела, (Члан 5, Закона о војном наоружању који се односи на нуклеарне материје, радиолошко, биолошко, хемијско оружје, апарате и остале делове тог оружја); Прекршаји, (Члан 18 и 29, Закона о контроли нуклеарног, биолошког и хемијског оружја); Кријумчарење, (Члан 3 и 5, Закона о забрани кријумчарења); Незаконити напад, (Глава 4, Члан 5, КЗШ).

Шведски Антитерористички закон посебно прописује кажњавање за припремне радње, договор и за извршени терористички напад.

Из ових примера види се да је Шведска прецизним навођењем кривичних дела у Антитерористичком закону 148, преузела европски модел кривичноправног реаговања на тероризам чиме је следила актуелне тенденције на овом плану.

## **8. БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИ СИСТЕМ И БОРБА ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА**

### **8.1 Безбедносно-обавештајни систем**

Безбедносно-обавештајни систем обухвата прописима дефинисане надлежности и заједничке обавезе свих безбедносних и обавештајних служби и других установа државе или одговарајућих ентитета којима је стављено у задатак да прикупљају, процењују и дистрибуирају обавештајне податке и извршавају друге задатке из њиховог делокруга рада. Имајући у виду да се сваки систем овог типа састоји од више организација и институција које се баве обавештајном и безбедносном делатношћу, јавља се потреба за синхронизацијом њиховог деловања кроз конкретно организовање и прераспodelу области ангажовања и задатака, у циљу откривања, спречавања и сузбијања различитих облика угрожавања националне безбедности и свеукупне стабилности државе.

У пракси постоје два основна модела организовања безбедносно-обавештајних система: централизовани (интегрисани) и децентрализовани (ресорски). Централизован систем подразумева постојање једне централне обавештајне институције (установе, службе, агенције и сл.) која планира и спроводи целокупну обавештајну делатност дате земље, при чему су јој поверени и послови централног аналитичког органа. У раду централизованих система због начина на који су организовани могу да се појаве одређене мањкавости. Основни недостатак овог модела је у томе што је централна обавештајна служба обично под великим утицајем носилаца политичке власти, што неминовно доводи до одступања од строгих норми професионалног деловања и инструментализације у дневнополитичке сврхе, када настаје опасност од доношења погрешних и штетних процена. Такође, овако организован систем најчешће подразумева да министарства у чијој надлежности

се налази безбедносни сектор у свом саставу не поседују обавештајни сегмент, те да до обавештајних података долазе посредно, самим тим на спорији и компликованији начин.

Децентрализовани обавештајно-безбедносни систем подразумева постојање одвојених - ресорских - или ужеспецијализованих обавештајних служби које самостално планирају и спроводе обавештајну делатност и уједно су врховни аналитички орган за одређену област обавештајног рада. Недостатак овог система се огледа у дуплирању и преклапању приликом прикупљања обавештајних сазнања, што доводи до нерационалног утrophка средстава и нецелисходног ангажовања људских ресурса. Истовремено, у таквом моделу приметно је одсуство централне координације обавештајних активности, што може резултовати појавом „шупљина“ у покривености објеката обавештајног наступа од интереса за доносиоце политичких одлука.<sup>347</sup>

### **8.1.1 Обавештајне службе – појам и карактеристике**

У основи сваког безбедносно-обавештајног система налазе се **обавештајне службе**, односно специјализовани државни органи и делови појединих државних институција који применом специфичних средстава и метода спроводе обавештајне, безбедносне и друге активности са циљем заштите унутрашње и спољне безбедности и реализације стратешких циљева сопствене државе. Опште карактеристике обавештајних служби у савременим условима су тајност - конспиративност деловања, специјализација, професионализација и тимски рад. Основни видови њиховог деловања су обавештајна, контраобавештајна и субверзивна активност, као и примена најновијих научних и технолошких достигнућа у спровођењу активности чија је кључна функција превентивност. Поред ових, постоје и друге карактеристике обавештајне службе, као што су, на пример, тенденција централизације рада и руковођења, релативна самосталност, свеобухватност и непристрасност у раду.

---

<sup>347</sup> Ђорђевић О., *Основи државне безбедности - општи део*, ВШУП, Београд, 1987, страна 33.

### 8.1.2 Организација обавештајних служби

Развој обавештајних активности у смислу разноврсности и обима извршаваних задатака директно су утицали на обликовање њихове организације. Обавештајне службе делују као систем између чијих делова је прецизно извршена подела послова, а основни принцип њиховог укупног рада – тајност - налаже да оне уживају већи степен аутономности у раду у односу на друге установе државне управе. Истовремено, такав вид аутономије обавештајних служби проистиче из чињенице да су оне један од основних инструмената за остварење виталних интереса стварних носилаца власти, који им због тога обезбеђују све потребне услове за што ефикаснији рад.<sup>348</sup>

Као подсистеми државне управе високог ранга, обавештајне службе су кроз историју постале незаменљиви чиниоци у функционисању сваке земље. С обзиром на то да се ради о посебном органу управе, потребно је истаћи разлику између надлежности и делокруга рада. Надлежност представља скуп права и обавеза за вршење одређених задатака и послова, а делокруг рада чине задаци и послови који се врше управо на основу датих права и обавеза. У вези са тим, изузетно је значајно питање менаџмента у раду обавештајне службе, о чему ће бити више речи у раду.

У организовању обавештајних служби постоје одређени принципи - правила која се, у већој или мањој мери, доследно примењују у свим државама. Наиме, обавештајне активности у савременим државама организовано спроводи велики број обавештајних и безбедносних установа које заједно чине безбедносно-обавештајни систем. Унутар тог система службе су интерно специјализоване за извршење појединих специфичних задатака и послова. Због избегавања сукоба надлежности стриктно је разграничен делокруг њиховог рада и успостављен начин међусобне комуникације и садејства. Такође, у односу на државну власт прецизиран је и систем координације и контроле рада сваке од њих.

Све наведено је условило да обавештајне службе добију карактеристике сложених система. Стога се постизање успеха у њиховом ангажовању не може замислити без поштовања основних правила организовања обавештајних служби, као што су свеобухватност у раду, непрекидност и интензитет

---

<sup>348</sup> Видети опширније у: Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 221-222.

деловања, концентрација обавештајног и контраобавештајног рада.<sup>349</sup> Богата пракса и изазови са којима се обавештајне службе перманентно суочавају показују да су, изузев наведених, најважнији принципи њиховог организовања поштовање законитости у раду, разграничење надлежности, јединствена технологија рада, одговарајући распоред снага, координација приликом деловања и интеграција резултата.

Принципом поштовања законитости у раду безбедносно-обавештајном систему и његовим појединачним сегментима се омогућује да на најбољи могући начин буду у функцији реализације политичке воље носилаца власти, односно у функцији заштите националне безбедности и виталних интереса државе. У вези са овим принципом је посебно значајно питање контроле законитости рада обавештајних и безбедносних служби и система којима оне припадају. У већини држава контролу законитости спроводи парламент, али постоје и друга решења, о којима ће посебно бити речи код приказа организације обавештајних служби у појединим државама.

Разграничење надлежности обезбеђује рационално и ефикасно коришћење свих материјалних, техничких и кадровских потенцијала обавештајне службе. Принцип координације омогућава систематско, еластично и стабилно повезивање свих делова безбедносно-обавештајног система у складну и делотворну целину. Интеграција резултата подразумева постојање посебне организационе целине у хоризонталној организационој структури где се концентришу сви обавештајни подаци. Такве целине представљају својеврсне целовите базе података неопходне за очување безбедности једне државе.

Принцип одговарајућег распореда снага подразумева правилно усмеравање потенцијала у односу на специфичност појединих задатака које обавештајним службама дају крајњи корисници обавештајних сазнања, а то је државни врх. Принцип јединствене технологије рада подразумева поштовање одређених професионалних правила, односно фаза у реализацији обавештајних задатака, као што су планирање активности, прикупљање обавештајних информација, анализа информација и њихова дистрибуција крајњим корисницима.

---

<sup>349</sup> Видети опширније у: Милошевић М., *Систем државне безбедности*, Полицијска академија Београд, 2001, стр. 28-45.

Унутрашња организација, односно систем организационих јединица, распоред задатака и послова и систем веза између појединих делова представљају организациону структуру обавештајних служби. Обавештајне службе се могу организовати по хоризонталном и вертикалном моделу.<sup>350</sup>

Према хоризонталном моделу организовања, подела послова се врши на проблемске (линијске) целине: управе, секторе, дирекције, одељења, одсеке и др. Ове организационе јединице могу имати бројчани или описни назив, нпр. прва, друга, трећа итд., односно обавештајна, контраобавештајна и друга управа или одељење.<sup>351</sup>

Према вертикалном моделу организовања, организациону структуру савремених обавештајних служби углавном чине, уз одређене модификације карактеристичне за поједине државе, следећи нивои организовања: централа - центар - подцентар - пункт - и деташирани обавештајац. При томе треба напоменути да су у седишту обавештајне службе заступљени сви хоризонтални облици организовања, а у нешто мањој мери и у обавештајном центру.<sup>352</sup>

Допунски начин организовања обавештајних служби је територијални модел, по коме се већ поменуте организационе целине деле на одговарајуће потцелине задужене за обавештајно или безбедносно „покривање“ одређене територије.

Наведени видови организације треба да обезбеде услове за ефикасан рад служби. Међутим, било да су организоване по хоризонталном или по вертикалном нивоу, савремене обавештајне службе су јединствене, па се активности њихових делова преплићу и међусобно прожимају и допуњују.

Централа обавештајне службе представља врх обавештајне организације, односно њено језгро из којег се управља и координира радом целокупне службе. Обзиром на задатке које обавештајна служба добија од носилаца политичке власти, у централи се, по принципу субординације, планирају и усмеравају све обавештајне активности и субверзивни садржаји и организује њихова реализација.<sup>353</sup> Из нижих организационих делова у централу се сливају сви обавештајни резултати који се систематизују, анализирају и проверавају, након

---

<sup>350</sup> Стајић Јљ., *Основи система безбедности*, стр. 229.

<sup>351</sup> Бајагић М., *Шпијунажа у XXI веку - савремени обавештајно-безбедносни системи*, стр. 8.

<sup>352</sup> Стајић Јљ., *Основи система безбедности*, стр. 231.

<sup>353</sup> Исто.

чега се од њих израђују коначна обавештајна знања у виду одређених докумената који се прослеђују политичким одлучиоцима.

Централа има и своју унутрашњу организацију која обезбеђује равномерно и синхронизовано функционисање свих организационих јединица ради постизања што бољих и квалитетнијих резултата. Централну обавештајне службе чине руководеће тело и организационе јединице за оперативне, аналитичке и техничке послове, јединица за кадрове, као и јединице за послове везе, документацију и др.<sup>354</sup>

Обавештајни центар – пункт је организациона јединица обавештајне службе која непосредно оперативно организује и прикупља одређене обавештајне податке и извршава друге задатке из свог делокруга рада. У зависности од конкретних циљева, обавештајни центар се ангажује на реализацији програма и планова прикупљања обавештајних података осмишљених и дефинисаних у централни обавештајне службе. У том смислу он представља основну извршну јединицу обавештајне службе у целини. Уз непосредну, најчешће конспиративну примену обавештајних метода и средстава, основна функција обавештајног центра је стварање сталних извора података према циљевима који су предмет обавештајног истраживања, а затим и организовање непосредног прикупљања и њиховог константног и благовременог достављања централни службе.<sup>355</sup>

### 8.1.3 Врсте обавештајних служби

Обавештајне службе се могу поделити према различитим критеријумима, а најчешће по њиховом положају у безбедносно-обавештајном систему, прокламованим циљевима и областима истраживања. Осим наведених, постоје и друге поделе које као критеријум узимају врсте делатности обавештајних служби. У том случају се деле на опште и специјализоване, док се према обиму обавештајног интереса разликују стратешке (координирају обавештајне активности), оперативне и тактичке службе.<sup>356</sup>

---

<sup>354</sup> Исто, стр. 230-231.

<sup>355</sup> Исто, стр. 231.

<sup>356</sup> Бајагић М., *Шпијунажа у XXI веку - савремени обавештајно-безбедносни системи*, стр. 9.



Према организацији и начину руковођења, обавештајне службе се могу поделити на аутономно-централне и ресорске обавештајне службе. Са друге стране, према дефинисаним циљевима и начинима њиховог остварења, разликују се офанзивне и дефанзивне обавештајне службе.

Према областима истраживања, обавештајне службе се могу поделити на војнообавештајне службе, политичке обавештајне службе, економске обавештајне службе, електронске обавештајне службе и научно-технолошке обавештајне службе. Међутим, ове поделе су само условне и најчешће служе искључиво за потребе научног уопштавања и истраживања јер је у пракси веома тешко у потпуности раздвојити области ангажовања обавештајних служби.

У државама које имају сложене и разгранате обавештајне службе постоји више различитих агенција. Тако их у САД, на пример, има неколико десетина. Постојање већег броја агенција у оквиру једног обавештајно-безбедносног система указује на то да је свака од тих служби специјализована за одређену конкретну област деловања. Међутим, у већим државама понекад се преклапају надлежности појединих агенција. То може довести до одређене суревњивости и надметања, али и здраве конкуренције међу агенцијама, уколико омогућава да се открију разлике у мишљењима које доприносе повећању квалитета рада.

Обавештајне службе чији је мандат заснован на одређеној географској области или на конкретном задатку деле се на спољашње или стране обавештајне службе и унутрашње или домаће обавештајне службе. Спољашње службе прикупљају, анализирају, обрађују и дистрибуирају податке који су релевантни за питања спољне безбедности државе, односно који упозоравају на одређене опасности и угрожавајуће појаве генерисане од стране других земаља. Унутрашње службе или безбедносне агенције своју пажњу фокусирају на унутрашње безбедносне ризике који могу да угрозе јавни ред и стабилност државе.

Обавештајне службе које су ангазоване на конкретном питању или подручју најчешће обухватају војне и криминалистичке службе, специјализоване државне центре и посебне координационе јединице.<sup>357</sup>

Војне или одбрамбене обавештајне службе прикупљају обавештајне податке од значаја за планирање одбране и подршку војним операцијама, док

---

<sup>357</sup> Исто, стр. 224.

криминалистичке обавештајне службе акценат стављају на податке у вези с организованим криминалом и корупцијом. Специјализовани државни центри се баве само тачно одређеним питањима, као нпр. амерички Државни центар за борбу против тероризма - US National Counterterrorism Center (NCTC). Посебне координационе јединице задужене су за одређене безбедносне појаве које обухватају више актера из обавештајног сектора и других владиних органа. По овом принципу, између осталих, функционишу америчка Канцеларија за тероризам и финансијско-обавештајне делатности при Министарству финансија и холандски Центар за антитероризам (CT-InfoBox), који координира антитерористичке активности обавештајних служби, државну полицију, имиграционе власти и друге агенције. Различити методи прикупљања информација, нарочито у случајевима у којима се користе техничка средства, могу условити формирање ускеспецијализованих обавештајних служби. Такве структуре могу бити обавештајне службе које се баве сликовним подацима, комуникацијама или криптологијом, као што су америчка Национална безбедносна агенција (National Security Agency - NSA), руска Федерална агенција за државне комуникације и информације (Федеральное Агентство Правительственной Связи и Информации - ФАПСИ) и британски Владин главни штаб за комуникације (GCHQ), које по броју запослених и висини буџета представљају највеће агенције тог типа.

За мање државе постојање једне агенције која у исто време обавља обавештајне и контраобавештајне послове представља начин да се обезбеди рационално трошење материјалних средстава и избегне дуплирање активности, а истовремено не угрози процес долажења до података који су важни за постизање виталних државних циљева. Примери настојања да се превазиђу традиционалне разлике између операција на домаћем тлу и у иностранству су турска Национална обавештајна организација (MIT), босанскохерцеговачка Обавештајно-сигурносна агенција (OSA), шпански Национални обавештајни центар (Centro Nacional de Inteligencia - CNI) и холандска Генерална обавештајна и безбедносна служба (Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst - AIDV).

#### 8.1.4 Обавештајна делатност

Савремена наука познаје велики број различитих дефиниција обавештајне делатности. У том смислу, одмах треба направити дистинкцију између појмова „обавештајна делатност“ и „обавештајна служба“, имајући у виду да делатност може да постоји и без организационе форме – службе. Исто тако, и служба сама за себе може да постоји без реализовања икаквих активности, мада се у данашњој пракси такви примери не срећу. Стога обавештајну делатност, у најопштијем смислу, треба схватити као друштвено-политички процес којим се откривају тајне у међуљудском односу у циљу решавања сукоба интереса.<sup>358</sup>

Обавештајној делатности мора да претходи одређена иницијатива која подразумева анализу обавештајних потреба и захтева, а затим доношење одлуке о покретању обавештајног истраживања. Усмеравање рада обавештајне службе има две димензије: једна представља смер активности, а друга време њеног трајања. Према смеру, обавештајна делатност се директивно упућује на спољни или унутрашњи план, док према трајању то усмеравање може бити краткорочно, средњорочно и дугорочно.

Обавештајна делатност представља јединство више фаза ангажовања обавештајних служби. То подразумева дефинисање конкретних потреба и захтева државног врха, опажање обавештајног проблема, прикупљање обавештајних података, њихова обрада и анализа, процена, интерпретација и тумачење и на крају дистрибуција обавештајних информација.<sup>359</sup>

Предмети обавештајне делатности, односно области интересовања обавештајних служби су динамични јер проистичу из конкретних друштвено-политичких збивања, циљева и стратегија одређене државе. Наиме, информације, као резултат обавештајног рада, имају вредност једино уколико доприносе реализацији стратешких, оперативних и тактичких циљева дате државе који се временом могу модификовати, па чак и коренито мењати.

Са предметима интересовања обавештајне делатности повезани су и њени циљеви који проистичу из виталних интереса друштвене заједнице и налазе се у функцији њихове реализације. Циљеви обавештајних активности се могу

---

<sup>358</sup> Савић А., Делић М., Илић П., *Основе државне безбедности*, ОИЦ РДБ МУП Р Србије Београд, 1998, стр.42.

<sup>359</sup> Стајић Љ., *Основи система безбедности*, стр. 226.

схватити двојако. Са једне стране, они су сврха или разлог деловања обавештајних служби. Са друге, циљеви су „мете“, односно објекти према којима су усмерене обавештајне активности.

Тек када прикупи потребан фонд података о одређеној теми, обавештајна служба долази у ситуацију да испуни своју кључну дужност која заправо представља и сврху њеног постојања – да сачини целовиту, објективну и тачну процену даљих токова процеса који су од круцијалног значаја за националну безбедност, спољну политику и друге области деловања једне државе.

Већ дужи период, а нарочито после много пута помињаног напада Ал Каиде на САД 11. септембра 2001, у фокусу ангажовања већине обавештајних служби света су активности терориста и екстремиста свих врста – исламских, десничарских, левичарских и др. У складу са степеном претње виталним државним интересима, али и материјалним и кадровским ресурсима који им стоје на располагању, поједине државе су формирале посебне, специјализоване обавештајне службе које су у потпуности или у највећој мери посвећене борби против ових појава.

### **8.1.5 Оперативни рад**

Оперативни рад представља планску, тајну и континуирану примену снага, средстава, метода, мера и радњи од стране обавештајних и безбедносних служби, као и стварање услова и могућности за организовано и благовремено прикупљање, проверавање и процењивање података и обавештења о противуставној делатности. Крајњи циљ наведених активности је документовање а затим и пресецање појава које угрожавају безбедност и уставни поредак.

Разлике између оперативног рада обавештајних и безбедносних служби у односу на друге сродне службе и институције проистичу из њиховог делокруга рада јер се послови државне безбедности у основи тичу кривичних дела политичког криминалитета. Специфичности и сложеност у испољавању политичког криминалитета условили су конципирање одређених основних начела која се примењују у оперативном раду. У модерним демократским државама примат се даје начелу законитости оперативног рада, а затим следе начела тајности, истине или правичности, објективности, методичности и

тактичког планирања, оперативности и брзине, офанзивности, рационалности и ефикасности, координације и сарадње и др.<sup>360</sup>

Као што је већ истакнуто, средства и методе представљају основне елементе оперативног рада. Под средствима се подразумевају техничка помагала, уређаји и друга опрема која се на прописан начин примењује и користи у циљу тајног прикупљања података и обавештења или за извршавање других задатака из делокруга рада обавештајних и безбедносних служби. Методе су специфични поступци и активности које се примењују у оперативном раду усмереном на прикупљање података и обавештења ради откривања и спречавања делатности усмерених на угрожавање или рушење уставног поретка, односно података од значаја за безбедност државе.

У оперативном раду се примењују модификована криминалистичка тактика и методика које су делотворне у односу на носиоце антиуставних активности, као и за откривање свих појавних облика политичког криминалитета. Криминалистичка тактика представља начин на који се обавештајне и безбедносне службе кроз постојеће облике оперативног рада, примењујући своје снаге, средства и методе, супротстављају наведеним инкриминисаним делатностима. Док тактика представља општу оријентацију за правилно организовање и извршавање неопходних послова, методика је конкретнија и оријентише се на сам поступак, односно радњу или радње које треба да се примене у активностима обавештајних и безбедносних служби.

Осим тога, у оперативном раду се примењују различита техничка средства. И поред најновијих изјава руководиоца великих обавештајних и безбедносних служби да се тежиште оперативног рада поново мора вратити на експлоатисање „живих“ извора, односно на интензивније ангажовање и контактирање сарадника - агената, удео информација добијених применом техничких средстава и даље расте, чему доприноси буран технолошки и технички развој у свету.<sup>361</sup>

У избору криминалистичко-тактичких мера и метода, сваки оперативац или обавештајац, у координацији са својим руководиоцима, има слободу одлучивања и деловања, али уз обавезу поштовања напред наведених начела. Имајући то у виду, може се рећи да оперативни рад представља комбинацију

---

<sup>360</sup> Исто, стр. 232-235.

<sup>361</sup> Исто, стр. 235.

средстава, метода, мера и радњи уперених према објекту истраживања. При томе треба напоменути да је оперативни рад процес који има свој развојни пут од првог добијеног – иницијалног – податка до реализације.

Наиме, оперативац тј. обавештајац је дужан да по добијању налога за оперативни рад започне са документовањем обавештајног, терористичког и другог антиуставног деловања објекта истраживања, иако је са тим фактички започео и пре формалног издавања налога, долазећи до иницијалног податка о противзаконитој делатности. Прикупљање и обезбеђење материјалних доказа, докумената, предмета и осталих трагова обавештајне и друге инкриминисане делатности - трагова кривичног дела, те утврђивање места где се они налазе како би били употребљени за пресецање негативних појава и процеса, у начелу представљају сталну бригу и задатак оперативца-обавештајца у току његовог рада.

### **8.1.6 Методе обавештајног рада**

Активан и успешан оперативни рад захтева примену различитих метода које стоје на располагању обавештајним и безбедносним службама. Која ће метода бити употребљена у конкретном случају зависи од сплета различитих околности, као што су степен и интензитет делатности непријатеља, услови под којима делује и могућности рада државне безбедности.

С обзиром на специфичности и разлике у поступцима, средствима и предметима - објектима обавештајног рада, у оквиру савремених обавештајних активности најчешће се примењују агентурна метода, техничка метода, метода анализе садржаја, метода инфилтрације, метода сарадње, истражна метода и метода прикривеног прикупљања података.

Од прапочетака обавештајног рада до данас агентурна метода представља основни облик прикупљања податка. Под агентурном методом се подразумева тајна сарадња обавештајне или безбедносне службе са појединцем који поседује субјективне и објективне могућности да долази до информација од значаја за безбедност државе. У савременом свету, најмоћније државе све више увиђају да

окосницу рада њихових обавештајних и безбедносних служби мора да чини прикупљање података од „живих извора“.<sup>362</sup>

Техничка метода обухвата прикупљање разноврсних обавештајних података и њихову визуелизацију, прислушкивање телефонских комуникација, снимање и регистровање различитих сигнала о некој активности посредством најсавременијих специјализованих техничких средстава, чија се инсталација и практична примена држи у тајности од објекта обавештајног рада. Кључне карактеристике техничког метода су правовременост у долажењу до података и велика поузданост у њихову тачност, односно минимална могућност дезинформисања обавештајне службе. Са друге стране, недостаци се огледају у несавршености примењених техничких средстава која може довести до њиховог „заказивања“, као и у могућностима опрезног и искусног објекта да камуфлирањем својих противзаконитих активности „завара“ техничко средство. Пример за то су шифровани телефонски разговори, усмерени на одвлачење пажње и усмеравање потенцијалног „прислушкивача“ на погрешан траг. На основу тога се може закључити да највећа опасност лежи у некритичком прихватању информација добијених техничким средствима. Стога је неопходно проверавање и допуна таквих информација кроз примену других метода, а пре свега агентурним обавештајним деловањем.

Након што су поједине друштвене науке, а пре свега социологија, развиле и усавршиле методу анализе садржаја, она је, у прилагођеној форми, добила изузетно значајно место у свакодневном ангажовању модерних обавештајних служби. Ова метода обухвата систематску и фокусирану анализу информација добијених из различитих докумената, новинских чланака, телевизијских и радио емисија, говора, књига и сл. Обавештајне службе је користе како би установиле позиције деловања, ставове, вредносне судове и намере проучаваних објеката, идентификовале односе и везе и објасниле појаве од безбедносног значаја. На тај начин постижу већу објективност приликом доношења судова и процена о конкретној појави, што доприноси доношењу квалитетнијих и рационалнијих одлука за будуће деловање.<sup>363</sup>

---

<sup>362</sup> Исто, стр. 239-240.

<sup>363</sup> Видети опширније: Лукић Р., *Основи социологије*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1959.

Метода инфилтрације представља добро осмишљену и до најситнијих детаља организовану тајну активност обавештајних и безбедносних служби, која за циљ има улазак, односно „уграђивање“ обавештајца, оперативца или другог лица са потребним квалификацијама у институције, организације или групе које врше противзаконите активности. Обавештајне службе успешном применом овог метода добијају прилику да на самом извору, из прве руке прикупљају сазнања која су значајна за остваривање виталних државних интереса, као и за реализацију других послова из делокруга рада обавештајних и безбедносних служби, укључујући субверзивне активности и дезинформисање противника. Овом методом се, по правилу, постижу врхунски резултати у обавештајном раду, док се применом напред наведених метода до таквих резултата долази само у мањем броју случајева.

Под методом сарадње се подразумева размена података са другим обавештајним службама, како у земљи тако и у иностранству. Овај метод увек мора да има институционалну форму, при чему се примењује по јасно дефинисаним правилима, уобличеним у уговорима, *ad hoc* споразумима или договорима. Овај метод обавештајног рада је познат свим странама учесницима и због тога, у одређеној мери, има и елементе јавности. Обично се одвија по принципу реципроцитета, *do ut des* – „дај да би ти било дато“. У појединим случајевима, једна служба другој, у замену за информације, уступа техничка средства, организује обуку кадрова и сл.<sup>364</sup>

Прикупљање информација путем саслушавања страних агената, ратних заробљеника, припадника или других експонената страних обавештајних служби који су ухваћени у инкриминисаној делатности или пребегли, подразумева примену истражног метода. Било би погрешно поистоветити информативни разговор са овом методом јер она свој пуни значај добија тек ако се комбинује са другим обавештајним методама, пре свега са агентурном, техничком и методом анализе садржаја.

Иако је наводимо тек на крају овог одељка, метода прикривеног прикупљања података заправо представља једну од најчешће коришћених метода у пракси. Спроводи се кроз прикривено опсервирање, прикривено анкетирање и прикривено научно истраживање. Применом ове методе се штите

---

<sup>364</sup> Стајић Ј., *Основи система безбедности*, стр. 239.



тајни извори, посебно агентура. Осим тога, овај метод је економичан, једноставан и брз.

### **8.1.7 Мере и радње служби безбедности**

Извршавајући задатке који спадају у њихов делокруг рада, обавештајне и безбедносне службе предузимају више специфичних мера и радњи. Реч је о различитим поступцима који се спроводе у оперативном раду на основу кривично-процесних или других закона. Такође, ту спадају и поступци који се предузимају како би се извршила допуна сазнања добијених применом већ наведених средстава и метода, предузеле одговарајуће мере превенције и пресекле активности које представљају претњу по уставни поредак и националну безбедност.

На основу својих законских овлашћења, припадници служби безбедности имају право да прикупљају обавештења од грађана у форми информативних разговора, да врше идентификацију лица, тајни претрес, тајно фотографисање, тајно праћење и осматрање, тајно прислушкивање, задржавање, лишавање слободе и привођење, привремено одузимање путне исправе, претрес лица, ствари и превозног средства. Иако су неке од ових мера и радњи у изворној надлежности органа унутрашњих послова, овлашћена службена лица безбедносно-обавештајних агенција у највећем броју земаља имају право на предузимање свих мера и радњи које имају органи унутрашњих послова, па тако за њих полицијски прописи представљају допунски извор права по којима они поступају.<sup>365</sup>

Осим тога, треба напоменути да су поједине мере и радње које могу да предузимају припадници безбедносних служби регулисане кривично-процесним законима. Ту се на првом месту мисли на предузимање посебних истражних радњи, као што су надзор и снимање телефонских и других разговора и комуникација другим техничким средствима, ангажовање прикривеног иследника, симуловано склапање правних послова и пружање услуга, контролисана испорука и аутоматско (рачунарско) претраживање личних и других са њима повезаних података - тзв. растер претрага. Ово је у потпуности

---

<sup>365</sup> Исто, стр. 240.

оправдано с обзиром на чињеницу да се ове посебне истражне радње могу предузети против осумњиченог лица не само после сазнања за извршено кривично дело већ и уколико се припрема кривично дело.

Обзиром да се у борби против тероризма ове мере показују као *conditio sine qua non*, односно услов без којег се не могу спречити, открити и доказати ова кривична дела, о њима ће у овом раду бити посебно речи.

## 8.2 Борба против тероризма

Да би се адекватно супротставиле најтежим облицима криминалитета, у које неспорно спада и тероризам, обавештајне и безбедносне службе, као што је већ констатовано, прибегавају комбиновању превентивних и репресивних мера. При томе треба нагласити да, сваки пут када постоји могућност, акценат треба ставити на превентивно деловање, које подразумева свеобухватно плански осмишљене и организовано предузете мере различитих органа државне власти и самих грађана којима се настоје отклонити или барем смањити директни или индиректни узроци кажњивих понашања.

Садржај, услови и начин превенције тероризма махом су правно регулисани законодавством које се односи на полицијске или безбедносно-обавештајне структуре. По својој суштини се значајно разликују од правног уређења услова за предузимање репресивних мера и радњи које се предузимају *post delictum*, у циљу откривања и доказивања да је кривично дело извршено и проналажења виновника, као и ради обезбеђења правно релевантних чињеница за потребе вођења кривичног поступка и изрицања законом прописаних санкција у кривичном поступку. Оно што чини основну разлику између превентивних и репресивних мера су интензитет и степен контроле и правног регулисања, односно законитости њихове примене са становишта доследног поштовања права и слобода грађана. Ово се односи у првом реду на давање широких овлашћења полицији када је реч о лишавању слободе и полицијско задржавање, о чему ће у наставку рада бити посвећена посебна пажња.

У оба случаја, а нарочито приликом примене описаних превентивних мера, стварају се услови за угрожавање тих права и слобода, што државне власти понекад ставља пред непопуларан избор – да ли да по сваку цену оправдају то

што се њихове земље означавају као демократске или да, зарад ефикасне борбе против тероризма, релативизују и доведу у питање свој демократски углед у међународној заједници. Тада се углавном воде тзв. начелом опортунитета, односно одлучују да прибегну избору који ће у конкретном друштвено-политичком моменту бити од користи држави и њиховом режиму.

У том контексту треба напоменути да резултати примене појединих превентивних мера немају правну снагу доказа пред судом, имајући у виду да начин на који се примењују понекад подразумева одступање од поштовања неких права и слобода грађана. Са друге стране, резултати примене репресивних мера које предузимају органи надлежни за вођење кривичног поступка, а изузетно и органи унутрашњих послова током преткривичног поступка, имају доказну снагу пред судом ако су за њихово предузимање и извођење били испуњени законом прописани услови.

Превентивне и репресивне мере на плану спречавања тероризма, откривању починилаца напада, обезбеђивању доказа и процесуирању првенствено предузимају органи откривања, гоњења и пресуђења као субјекти борбе против овог облика политичког насиља. Поред ових субјеката који су директно укључени у наведене радње постоје и субјекти који су надлежни за надзор и контролу, чиме се такође може допринети елиминисању друштвено негативних последица тероризма, али и прикупљању валидних информација о кривичном делу и његовим починиоцима. Већ је показано да у непосредној борби против тероризма долази до преплитања превентивних и репресивних мера. Исти је случај и са субјектима који су у то укључени јер у њихове надлежности спадају како превенција тако и репресија.

Како би рад субјеката супротстављања тероризму био делотворан, а методе које примењују ефикасније, на судовима и тужилаштвима је да у кривичним поступцима утврде кључна обележја ове врсте криминалитета, што би допринело дефинисању критеријума и индикатора препознавања његових појавних облика и степена друштвене опасности који изазива. Стручно уочавање индиција као основа сумње о припреми или извршењу кривичног дела важна је компонента за успешну борбу против тероризма.

Полиција као један од наведених субјеката игра веома значајну улогу у превенцији најтежих облика криминала јер својим оперативним радом, на основу информација прикупљених од извора применом различитих метода,

благовремено може да делује и укаже на уочене криминогене факторе и на тај начин она даје допринос у елиминисању и спречавању тероризма. Полиција игра све већу улогу у заштити националне безбедности од терористичких претњи, уз своју традиционалну улогу борбе против других облика криминалитета. Полиција при томе тежи да оствари баланс између одржавања кохезије заједнице и јавне безбедности, као и потребе за обавештајним информацијама о заједници и интервенцијама у тим заједницама вођеним обавештајним информацијама потребним у антитерористичким активностима.

У вези са тим, инсистира се на интензивнијем односу између полиције и националних обавештајних служби, али и на изградњи нових односа између обавештајне заједнице и нетрадиционалних партнера, нарочито на локалном нивоу. Потреба за такозваним „обавештајним радом у заједницама“ значи да се они који имају најчешће контакте са многим заједницама из којих се јављају терористи сада уводе у контратерористичко партнерство као никада раније. Социјални радници и агенције за станове, социјалну помоћ, програме запошљавања, омладинске програме<sup>366</sup> и др. нашли су се на „првој линији фронта“ у борби против тероризма.

Велики део овог ангажовања за „обавештајни рад у заједницама“ такође зависи од потребе да се оцене и схвате социокултурни аспекти обавештајног рада у ери све веће глобализације и мултиетничким друштвима. Док је ово већ дуго случај у Северној Америци, у многим европским земљама, укључујући и неке од оних које су предмет проучавања овог рада, ствари стоје другачије. Ту се уочавају два проблема - потреба да се развије и обезбеди квалитетно одвијање обавештајно-безбедносног рада унутар национално и верски разноликих заједница, као и да се разумеју нијансе, динамика и друге финесе везане за таква окружења.<sup>367</sup> Ово је очигледно у савременим антитерористичким активностима, али је и подједнако битно и у борби против транснационалног и организованог криминала, нарочито када су ови облици криминалитета

---

<sup>366</sup> Рад са омладином представља веома важан задатак, нарочито ако се има у виду да ће, према актуелним проценама, број деце узраста до 14 година до 2025. на Блиском Истоку бити удвостручен (Richards A., *Socio-Economic Roots of Radicalism. Towards Explaining the Appeal of Islamic Radicals*, *Strategic Studies Institute*, July 2003, p. 8).

<sup>367</sup> Ово је слично приступима које користи на конфликтним местима – као што су Ирак и Авганистан – програм војске САД „Систем људског терена“ (Human Terrain System). Видети опширније у: Shachtman N., McFate M, Koristi антропологију у војном планирању, *Wired Magazine*, (22. септембар 2008.), ([www.wired.com/politics/law/magazine/16-10/sl\\_mcfate](http://www.wired.com/politics/law/magazine/16-10/sl_mcfate)).

неодвојиво повезани са тероризмом, трговином оружјем или другим претњама по националну безбедност. Да би се то постигло, запошљавање у органима безбедности, као и регрутовање лица као тајних извора сазнања све чешће се фокусира на припаднике националних мањина, језичке специјалисте или људе који су живели у земљама или заједницама које су од интереса<sup>368</sup>. Иако звучи релативно лако, кад се разматра регрутовање нових службеника са овим знањима и искуством, јавља се проблем за унутрашњу безбедност и процедуре провере. Такви проблеми се морају превазићи тако да стручност унутар обавештајних и полицијских служби буде исто тако унакрсно културно репрезентативна као и заједнице којих се тичу.

У борби против тероризма неопходно је утврдити критеријуме индикаторе и критеријуме за откривање појавних облика и обима њиховог деловања, и утврдити чињенице које упућују на организовање или припадање терористичкој групи. Задатак правосуђа, судова и државних тужилаштва је да кроз кривични поступак разоткрију обележја тероризма и учине га транспарентним.<sup>369</sup>

Стручно и благовремено уочавање одговарајућих индицијалних чињеница и њихово зналачко коришћење је основни предуслов за успешно откривање кривичних дела тероризма. Индиције као основи сумње се испољавају у најразличитијим видовима, што првенствено зависи од области криминалитета у којој је извршено конкретно кривично дело, начина и средстава извршења, објекта напада, понашања учиниоца пре, за време и након извршења кривичног дела. Индиције које указују на постојање терористичког деловања треба да буду водич за органе унутрашњих послова, и то нарочито за оне јединице које су специјализоване за борбу против тероризма.

Неспорно је да је развој технологије пружио обавештајним и безбедносним службама могућност за широку примену контролних мера према потенцијалним учиниоцима кривичних дела. Модерна технологија је, поред прислушкивања и тајног снимања телефонских разговора, омогућила и снимање разговора уживо у приватним просторијама, надзор помоћу видео камера, електронску обраду података и њихову глобалну размену. Ипак, применом

---

<sup>368</sup> Видети: *Тајна обавештајна служба, Каријере као лингвисти*: ([www.sis.gov.uk/output/linguist-careers.html](http://www.sis.gov.uk/output/linguist-careers.html)); или Shane Harris, Лингвисти клонули од обавештајних докумената, *Government Executive*, (1. јул 2007.), ([www.govexec.com/features/0707-01adif.htm](http://www.govexec.com/features/0707-01adif.htm)).

<sup>369</sup> Сингер М., *Организовани криминал*, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, бр. 2/1998, стр. 547.

набројаних метода често се дубоко задире у зону заштићених права и слобода грађана, па су оне ограничене законским прописима.

Иако је примена ових метода данас првенствено везана за репресивну делатност, односно за откривање, гоњење и суђење у случајевима тежих облика криминалитета, уочава се све већи тренд развоја и примене ових метода у њиховој превенцији. Законска регулатива која омогућава овај тренд иде у два правца. Прво, повећавају се права обавештајних и безбедносних служби на плану вршења тајног надзора приватних просторија употребом акустичких и оптичких уређаја, и то нарочито у борби против тероризма. Такође, поменути службама се оставља већи законски простор да постављају уређаје за стални визуелни надзор улица и других места на којима се најчешће врше криминалне радње.<sup>370</sup>

Највећи број држава, поред савремених криминалистичких метода у сузбијању тероризма, у циљу превенције примењују и разноврсне политичке, економске, правне, културолошке и социјалне мере, док у неким земљама постоје административне, па чак и партијске мере. Криминогени фактори који се појављују као узроци тероризма представљају динамичну категорију, што условљава потребу мењања и синхронизације превентивних мера. Ове промене се морају заснивати на новим и тачним сазнањима о узроцима, условима и облицима испољавања тероризма, као и на подацима о постигнутим ефектима до тада примењиваних мера, што подразумева и извођење одговарајућих емпиријских истраживања.

### **8.2.1 Обавештајне службе у борби против тероризма**

Свеукупна безбедност једне државе зависи од многобројних чинилаца, од којих се по значају издваја способност надлежних служби да владајућим структурама у право време обезбеде целовит и кохерентан фонд проверених обавештајних података о свим потенцијалним претњама по ту безбедност. Дезинтеграција, губитак квалитета информација или чак њихова продаја први су

---

<sup>370</sup> Милетић С., *О неким регулаторним аспектима превенције криминалитета*, Зборник радова Полицијске академије *Место и улога полиције у превенцији криминалитета*, Београд, 2002, стр. 65-73.

знаци урушавања система националне безбедности. Управо у борби против тероризма ове околности посебно добијају на значају.

Обавештајне структуре у савременим европским земљама баве се не само прикупљањем информација о плановима терориста и делатности организованих криминалних група него и о системској корупцији и потенцијалним коруптивним везама у врху законодавне, извршне и судске власти. Такви коруптивни односи увек су слаба тачка укупног система државне безбедности и кроз њих се, по правилу, врши реализација безбедносних претњи, укључујући и тероризам. У сваком демократском систему постоје посебне обавештајне структуре које се баве надзирањем проблематичних односа у самој структури националне власти. На тај начин се штити интегритет демократског система и свих оних који у њему партиципирају као носиоци полуга власти.

Велики део обавештајног посла данас се реализује на сасвим легалне начине. Постоје чак и приватне агенције које се баве обавештајним радом, па се и у оквиру ЕУ развија читава стратегија приватизације прикупљања обавештајних података. Реч је о томе да обавештајни рад често подразумева детаљно анализирање новинских чланака, агенцијских вести и других јавно доступних информација како би се из обиља фрагментарних података добила шира представа о неком безбедносном проблему.

У друштвеним околностима модерног света, у којима постоји обиље најразноврснијих извора информација, главни проблем није недостатак него хиперпродукција информација. Она може довести до нарушавања квалитета обавештавања, односно може изазвати „обавештајно слепило“. Обавештајне службе, пре свега захваљујући способним кадровима, организационој структури прилагођеној безбедносним изазовима и успешној селекцији јавно доступних проверених информација, оспособљене су да формирају целовиту обавештајну слику о предмету њиховог интересовања. Због тога у раду обавештајних служби све већу улогу имају аналитичари, а све мању оперативци.

Улога оперативаца који информације прикупљају од својих сарадника - агената - је и даље доминантна у сфери борбе против тероризма и организованог криминала. То је још једном доказано на више пута спомињаном примеру САД, које су после терористичког напада од 11. септембра 2001. увиделе да претерано

ослањање на техничка средства и занемаривање људског фактора у обавештајном раду може довести до великих пропуста и кобних последица.<sup>371</sup>

Међутим, оперативни рад је скопчан са највећим обавештајним ризиком, а то је могућност да оперативци буду компромитовани и изманипулисани или да се њихова делатност злоупотреби у политичке сврхе за дискредитовање саме обавештајне службе, односно државног руководства или једног његовог дела. Стога савремене обавештајне структуре врло опрезно и рестриктивно шаљу своје оперативце на тајне задатке чији је циљ прикупљање обавештајних података. Највећи део информација до којих су некада долазили оперативци данас се добија из отворених односно јавних извора. Са друге стране, оперативци се махом користе за акције које укључују утицај на доношење одлука релевантних за обавештајни рад. На пример, оперативци су данас у најразвијенијим обавештајним структурама високопозиционирани службеници, па чак и политичари, који захваљујући своме месту у политичком систему на различите начине могу утицати на доношење одлука у укупном систему власти неке земље. То су или корпоративни службеници безбедносних структура друге земље, дипломате, па чак и министри у влади или њихови саветници, лидери политичких странака и других структура који могу у кључним моментима да директно или индиректно утичу на доношење неке битне одлуке.<sup>372</sup>

Обавештајни и полицијски рад су две стране суштински исте делатности. Модерни полицијски рад је све мање реактиван у традиционалном смислу те речи. Наиме, све ређе се базира на коришћењу репресивних мера после добијања пријаве о извршеном кривичном делу, а све више настоји да буде проактиван, односно да кроз превентивни рад допринесе спречавању потенцијалне претње по безбедност. На тај начин постаје сличан раду обавештајних служби. Још једна сличност проистиче из тенденције да полиције, као и обавештајне службе, у свом раду све интензивније користе јавно доступне тј. отворене изворе информација, односно техничка средства за пресретање комуникација.

Међутим, још већи нагласак се ставља на интерпретацију и аналитичку обраду информација које тек после тога постају оптимално употребљиве.

---

<sup>371</sup> Милошевић М., Срећковић З., *Безбедносне службе света*, Војноиздавачки завод, Београд, 2010, стр. 585.

<sup>372</sup> Фатић А., *Модалитети обавештајног рада*, Ревизија за безбедност, бр. 3/2007, стр. 18-19.



Објективна аналитика такође смањује могућност злоупотребе информација, што јој, између осталог, обезбеђује најзначајније место у организационој структури оних обавештајних и безбедносних служби којима није циљ да врше репресију над починиоцима кривичних дела, укључујући и тероризам, већ да проуче и схвате појаве које могу да угрозе уставни поредак и националну безбедност. То је случај са већином модерних европских служби.

Обавештајна делатност треба да помогне држави да схвати и да се позиционира у свом стратешком окружењу, што постиже анализом дешавања у областима од значаја за националну безбедност правовременим упозоравањем о кризама које могу да наступе и указивањем на намере противника у тренутку када су кризе извесне. Такође, обавештајне службе пружају информације државним телима за планирање система одбране и војних операција и штите тајне информације које се тичу како сопствених извора и активности тако и оних који припадају другим државним агенцијама. Једна од важних активности обавештајних служби је и вршење прикривеног утицаја на кључне актере догађаја за које је процењено да могу допринети заштити и унапређењу националних интереса.

Делатност обавештајних служби представља сложен процес који се састоји од следећих фаза: планирање рада, прикупљање података, анализа и коришћење прикупљеног материјала. Подела на фазе се врши према хронолошком редоследу предузимања радњи и циљевима који треба да буду остварени. Свака фаза има своју садржину, задатак и циљ, чије је испуњење претпоставка за улазак у следећу фазу.<sup>373</sup>

Када обавештајна служба од државног врха добије конкретан задатак, односно тему о којој мора да извести, њени руководиоци састављају план рада који на најцелисходнији начин, у најкраћем року, треба да доведе до реализације постављеног циља. На основу сачињеног плана оперативцима се издаје налог за прикупљање, односно прибављање података, што подразумева коришћење како јавних тако и тајних извора, као што су шпијуни - агенти - сарадници.

Сортирање и савњивање података и њихова трансформација у обавештајни материјал обезбеђује релевантне и поуздане информације о свим па

---

<sup>373</sup> Бајагић М., *Шпијунажа у XXI веку - савремени обавештајно-безбедносни системи*, стр. 7.

и најсложенијим проблематикама. Обрада представља процес претварања прикупљених података у форму која треба да задовољи потребе крајњих корисника. Анализа и извођење представљају конверзију података у завршне обавештајне производе. Дисемнација представља дистрибуцију коначних обавештајних анализа званичницима који су прошли безбедносну проверу или другим надлежним лицима, органима и службама.

Да би овакви обавештајни производи били од користи, анализа мора бити релевантна, правовремена и тачна. Она треба да објасни процес у коме се дошло до одређених закључака и, када је то могуће и потребно, да назначи изворе који су коришћени. Такође, објашњавају се и примарни фактори који подржавају изведену анализу, као и алтернативне последице које би настале уколико би се ти фактори променили. Корисни обавештајни подаци такође назначавашу оно што им је остало непознато и што би у наредном периоду требало појаснити.

### **8.2.2 Извори обавештајних информација**

При извршавању задатака из своје надлежности обавештајно-безбедносне службе прикупљају информације на различите, легалне и тајне (илегалне) начине, уз коришћење различитих средстава, метода и техника.

Једна од њих је HUMINT, чији назив представља слоговну скраћеницу која означава „људску интелигенцију“ (HUMAN INTelligence), а односи се на прикупљање података од „живих извора“ кроз међуљудске контакте обавештајаца, односно оперативаца са њиховим сарадницима. Типични HUMINT подразумева испитивање и вођење разговора са особама које имају приступ информацијама од значаја.<sup>374</sup>

Евалуација информација добијених од ових извора је неизоставан елемент обавештајног рада јер су чести случајеви да се поједини извори пре или касније покажу као непоуздани па чак и као агенти других обавештајних служби који имају задатак да дезинформишу, односно упуте на „криви траг“ оперативца и његове претпостављене. Стога се информације најчешће могу класификовати као тачне тек након што их потврди више извора.

---

<sup>374</sup> Исто.

Извори могу бити пријатељски, неутрални или непријатељски. Обично су свесни свог учешћа у процесу прикупљања информација, али постоје ситуације у којима то није случај. У обе варијанте, све обавештајне службе теже да имају изворе међу саветницима или страним особљем унутрашње безбедности, акредитованим дипломатама, пребеглим агентима, куририма, војним аташеима, службеницима невладиних организација (НВО), ратним заробљеницима или затвореницима, избеглицама итд. Све ове категорије извора, уколико се осмишљено и плански користе, могу својим сазнањима допринети националној безбедности једне државе која укључује и њену борбу против тероризма.

Друга је SIGINT (Signals Intelligence), која представља сакупљање обавештајних података пресретањем сигнала, било међу људима (Communications Intelligence - COMINT или прикупљање комуникационих обавештајних података), било у вези са електронским сигнаlima који се не користе директно у комуникацији (Electronic Intelligence - ELINT или долажење до података посредством електронске интелигенције), или комбинацијом оба. Обзиром да су осетљиве информације често шифроване, анализа обавештајних података често укључује употребу криптоанализе. Такође, саобраћајна анализа - студије о томе ко је коме слао сигнале и колико - често може да произведе вредне информације, чак и када сама порука не може да се дешифрује.<sup>375</sup>

Поткатегорија сигналне интелигенције је COMINT, где се подаци прикупљају порукама или гласовним информацијама које су добијене пресретањем страних комуникација. Анализа COMINT-а као комуникације између људи треба да укаже на оног ко преноси поруке и где се налазе предајници – емитери. У случају да се предајник креће, извештај може садржати график сигнала за локацију, ако је позната, организациону функцију предајника, време и трајање преноса и распоред, ако је периодични пренос фреквенције. Осим тога, могу се сазнати и остале техничке карактеристике преношења порука: да ли је пренос шифрован или не и да ли може да се дешифрује итд.

Систем ELINT се односи на сакупљање обавештајних података коришћењем електронских сензора. Њен примарни фокус лежи на некомуникационим обавештајним сигнаlima. Анализа сигнала се врши идентификацијом путем анализе прикупљених параметара специфичних

---

<sup>375</sup> Исто.

сигнала, подударањем са познатим критеријумима или снимањем. ELINT подаци су обично веома тајни и као такви добро заштићени. Прикупљени подаци се обично односе на електронику одбрамбене мреже противника, посебно електронских делова као што су радари, ракетни системи земља-ваздух, авиони итд. ELINT може да се користи за откривање бродова и авиона помоћу радара и других електромагнетних зрачења. ELINT информације могу бити прикупљене са земаљских станица у близини територије противника, бродова са својих обала, у близини авиона, у ваздушном простору или путем сателита.

На простору европских земаља и шире активан је ЕШАЛОН (ECHELON) - тајни глобални аутоматски оперативни систем за електронски надзор телекомуникација и других информационих сервиса. Управљање овим системом чији је годишњи буџет четири милијарде долара поверено је обавештајно-безбедносним службама САД, Велике Британије, Канаде и Аустралије, а кључну улогу у његовом функционисању има америчка Агенција за националну безбедност (НСА). Ешалон запошљава око 40.000 људи и прикупља енорман број информација контролом локалних, међународних и интерконтиненталних комуникација које се обављају путем фиксне и мобилне телефоније, факса, интернета, уз коришћење око 120 сателита инсталираних у орбити и великог броја земаљских радио-антенских система лоцираних у појединим земљама. Процењује се да техничко-електронски капацитети Ешалона могу дневно да контролишу око пет милијарди разговора, а око 90% саобраћаја који се остварује преко глобалне компјутерске мреже под надзором је овог система. Ешалон функционише на принципу „кључних речи“ (има их од 100-1000) чијом се употребом систем аутоматски активира, чиме се остварује увид у садржину разговора. Тако се детектују телефонски бројеви, интернет адресе, локације саговорника и др., што је основа за даљи оперативно-истраживачки рад. Овако прикупљени подаци трансферишу се у централу у Великој Британији, где се селектирају, обрађују, узајамно размењују између држава чланица, а најважније од њих прослеђују се у централу НСА у САД.<sup>376</sup>

Обавештајно безбедносни, оперативни подаци и сазнања који се данас добијају било HUMINT или SIGINT методом морају се на извештајан начин „проверавати“ са подацима који се добијају из тзв. легалних или отворених,

---

<sup>376</sup> Видети опширније у: Бајагић М., *Шпијунска у XXI веку - савремени обавештајно-безбедносни системи*, стр. 89-92.

јавно доступних извора – OSINT метода. Професор међународних односа на Пристон Универзитету, САД, и бивши обавештајни официр Централне обавештајне агенције, (ЦИА), Хулник Артур, називајући OSINT методу „крвотоком интелигенца“, сматра да је око 70-80% обавештајно безбедносних података у САД-у прикупљено посредством јавно доступних извора – медија, часописа, пословних сајтова, друштвених мрежа, видео записа, блогова и друго.<sup>377</sup> Међутим, терористички акти из септембра 2001. године дали су повода многим политичко безбедносним и обавештајним експертима да с правом оштро критикују обавештајно безбедносни систем САД-а који је по њиховим проценама затајио у методологији прикупљања обавештајних података и информација, дајући претежнији значај SIGINT, COMINT и ELINT методама запостављајући „људски приступ у обавештајном раду“ односно прикупљање података класичним агентурним, HUMINT, методом.<sup>378</sup>

### **8.3 Законски прописи и демократски стандарди којима се регулише рад обавештајних служби**

Иако обавештајне службе значајно доприносе заштити националне безбедности и демократског поретка друштва, основни принцип њиховог рада – тајност – доводи до појаве једног парадокса, а то је да оне по својој суштини одударају од савремених тековина отвореног и демократског друштва. Да би та околност била отклоњена или ублажена, службе је потребно подвргнути контроли цивилног друштва и за то надлежних државних институција, а њихов рад учинити легитимним тако што ће им овлашћења бити заснована на закону.

Иначе, без оквира проистеклог из правног поретка може доћи до губљења разлике између поступака којима је циљ добробит друштва и државе и поступака који са деструктивним циљем врше прекршиоци закона, укључујући и терористе.

При томе, посебну пажњу треба посветити законском утемељењу ванредних овлашћења обавештајних служби, као и стварању функционалног

---

<sup>377</sup> Hulnick A. S., *The Downside of Source Intelligence*, International Journal of Intelligence and Counter-intelligence, 15 Taylor&Francis, 2002, pp.565-579.

<sup>378</sup> Фатић А., *Садржаји и перспективе антитерористичке стратегије САД у другом мандату Џорџа Буша – Импликације за југоисточну Европу*, Војно дело, 4/2005, стр. 63-65.

система контроле над применом таквих овлашћења. Стога је основни задатак законодавца да изврши делегирање одговорности на управна тела, али и да се утемељи и задржи право одлучивања у оквирима законске регулативе.

Закони који регулишу рад обавештајних служби имају за циљ јасно и недвосмислено дефинисање њихових конкретних надлежности и делокруга рада, као и односа и координације деловања између свих чинилаца система безбедности. Такође, законом се прописују и механизми владине контроле и парламентарног надзора над радом служби, као и модуси унутрашње контроле.

Као што је већ констатовано, обавештајне службе већину својих задатака извршавају у тајности. Деконспирација извора података, средстава и метода, па чак и постигнутих резултата, могу озбиљно да угрозе њихову ефикасност. Стога њихов рад не може да буде ни близу транспарентан као деловање других државних органа и институција. Такве околности диктирају и специфичности у систему демократске контроле рада обавештајних служби.

Ефикасна контрола почива на прецизно дефинисаним правним нормама које поштовање владавине закона и слобода и права грађана постављају као приоритет у раду обавештајних служби. Делатност обавештајних служби мора да подлеже и свим законима о приватности личних података и комуникације. У случају када потребе националне безбедности захтевају тајно праћење комуникација, законодавац је дужан да успостави судски механизам путем којег лице које је прошло безбедносну проверу има овлашћење да преиспита овакве активности. Говорећи у општим категоријама, уколико је циљ државе да њене обавештајне службе раде у складу са својим надлежностима, потребно је да им се искључиво поверавају задаци који су подржани системом одговорног и ефективног управљања. Такође, у држави треба створити амбијент у коме обавештајне службе могу и морају да буду професионалне и непристрасне у обављању задатака, без обзира на промене у влади и политици.

Борба против тероризма представља сложену активност како на нивоу једне државе тако и на међународном плану. Да би та борба дала очекиване резултате, потребне су снажне националне и међународне институције, прецизне и законом утврђене процедуре и механизми за превентивно деловање. С тим у вези, пракса је као кључно препознала дилему да ли на тероризам треба реаговати кроз успостављање стратегија институционално-легислативног супротстављања на међународном, регионалном и националном плану или га

третирати као проблем националне и колективне одбране у смислу примене стратегије међународног и националног „асиметричног рата“.<sup>379</sup>

Безбедносни концепти и разрађене стратегије на свим нивоима указују на то да одговор треба да буде прихватљив и сагласан са захтевима демократског поретка, а истовремено и делотворан на плану минимизирања или искорењивања тероризма. У складу са бројним међународним документима који се односе на тероризам, законодавство на националном нивоу треба да обезбеди легислативне основе за борбу против тероризма на три нивоа: кривичноправном, кривичнопроцесном и обавештајно-безбедносном.

Кривичноправни ниво подразумева инкриминисање кривичних дела тероризма, као и кривичних дела који су са њим повезана. На кривичноправном нивоу се врши одређивање надлежних правосудних органа и оквира њихове надлежности. Такође, на овом нивоу се решава питање примене посебних истражних радњи које представљају спој класичних ванпроцесних метода, оперативно-криминалистичких мера и радњи криминалистичке полиције са одговарајућим методама безбедносно-обавештајних служби, уз могућност да се овако добијена сазнања или информације користе као докази у кривичном поступку.

На обавештајно-безбедносном нивоу се врши законско регулисање оперативног истраживања тероризма од стране обавештајно-безбедносних служби и система на националном, регионалном и међународном нивоу. Осим тога, стварају се законски услови за размену обавештајних података о тероризму као и могућности за пружање помоћи на оперативном нивоу и предузимање заједничких активности са другим државама.

### **8.3.1 Надлежност и овлашћења обавештајних и безбедносних служби**

Најбољи начин да се обавештајне и безбедносне службе доведу у позицију да раде одговорно и законито јесте дефинисање њихове улоге у систему државних институција и области деловања. Када је реч о одређивању и разграничавању надлежности и задатака безбедносних и обавештајних служби, одговорност лежи на законодавној власти – парламенту. У супротном, границе

---

<sup>379</sup> Милошевић М., Матић Г. Д., *Концепти и стратегије борбе против тероризма, Наука, безбедност, полиција*, број 1/2006, стр. 32.

одговорности би остале нејасне, што између осталог може довести до потенцијалне опасности да се посебна овлашћења која агенције имају примењују и у ситуацијама у којима не постоји реално угрожавање националне безбедности.

Важан аспект који се тиче овлашћења и надлежности служби односи се на њихова територијална овлашћења и различите нивое деловања, где се јасно разликују следећа четири чиниоца: унутрашња (домаћа) служба, спољна служба (за иностранство), овлашћења ограничена на прикупљање и анализу података, као и овлашћења за деловање на основу домаћих и страних контраобавештајних претњи. Што се тиче прва два фактора, уобичајено је да се „обавештајним агенцијама“ називају службе са овлашћењима и надлежностима изван државних граница, а „безбедносним агенцијама“ оне са овлашћењима и надлежностима унутар државних граница. Обе службе могу бити задужене да активно траже или да једноставно прикупљају и анализирају податке.

### 8.3.2 Одобравање употребе посебних овлашћења

У државама у којима обавештајне и безбедносне службе имају активну улогу у прикупљању података, њима се поверавају посебна законска овлашћења, поготово када њихова улога укључује и спречавање или онемогућавање радњи које би угрозиле националну безбедност, укључујући тероризам. У већини случајева, уобичајено је да безбедносне и обавештајне службе имају већа овлашћења него полиција или други органи извршне власти пошто се потврдило да су претње националној безбедности увек озбиљније и сложеније питање од „обичних“ криминалних активности.

Примена посебних овлашћења се ограничава, по правилу, само на најтеже облике криминалитета као што су тероризам, организовани криминал и корупција. Међутим, чак и тада, посебна овлашћења се користе као *ultima ratio*, односно као последње средство, и то само када се уобичајеним овлашћењима не постижу очекивани резултати. Када се стекну услови за њихову примену, битно је да посебна овлашћења буду у складу са међународним стандардима који се односе на основна људска права и слободе.

Према мишљењу релевантних аутора, посебна овлашћења се могу применити када су испуњени следећи услови: да су посебна овлашћења



изричито предвиђена законским одредбама (начело легалитета); да не постоје блаже мере за остварење истог циља (начело супсидијарности); да се ради о врло тешким кривичним делима (начело сразмерности); да се спроводе на основу постојања законом предвиђеног степена вероватноће (основи сумње или основана сумња) да је извршено кривично дело; да се спроводе на основу одлуке надлежног судског органа; да су прецизно временски ограничена; да су свеобухватна у смислу експлицитно одређених расположивих техника прикупљања података и да постоји надзор над законитим спровођењем мере.<sup>380</sup>

Као што је већ констатовано, ради прикупљања података обавештајним службама су понекад потребна посебна овлашћења којима се значајно задире у зону заштићених права и слобода грађана, а нарочито у право на приватност. Уз посебна овлашћења службе могу да спроводе тајни надзор и бележе информације као и да прате траг информација, да претражују ограђене просторе и затворене објекте, да отварају писма и друге препоручене пошиљке без дозволе пошиљаоца или примаоца. Такође, могу да користе украдени или лажни идентитет, кључеве, посебне рачунарске програме или сигнале за тајно улажење у базе података, њихово копирање или мењање. У посебна овлашћења спадају и прислушкивање, снимање или праћење разговора, телекомуникација, осталих начина преноса или кретања података о идентитету њихових корисника, као и о прошлом или будућем промету услуга, и могу имати приступ свим местима са којих се може спроводити надзор.

### 8.3.3 Употреба обавештајних података у судским поступцима

Међународно право предвиђа примену посебних овлашћења која се дају безбедносним или обавештајним службама у склопу редовних овлашћења којима располажу органи извршне власти у оквиру казнено-правног система и кривичног поступка у датој земљи. Правни системи се разликују у погледу степена одступања ових техника од општих правних начела, на пример од имовинског права. Међутим, опште је правило да, због ометања приватности које их прати, такве радње морају бити законски утемељене, а њихова примена

---

<sup>380</sup> На основу препоруке садржане у Резолуцији донетој на XVI конгресу AIDP-a (Kurtović A., Novoselec P., Tomašević G., Gluščić S., XVI međunarodni kongres za kazneno pravo, *HLJKPP*, 2/1999, 1051.)

се мора надзирати. У неким земљама, као на пример у Немачкој, у судским поступцима се могу користити докази које су прикупиле безбедносне службе, док у другим земљама они могу бити само помоћно средство у правним истрагама било које врсте.<sup>381</sup> У неким системима, на пример Ирској и Шпанији, за случајеве који се тичу наводног тероризма надлежни су посебно основани судови или трибунали који могу користити обавештајне податке.<sup>382</sup>

У Републици Србији је Закоником о кривичном поступку (члан 504ђ став 4.)<sup>383</sup> предвиђена могућност да се искази и обавештења која је јавни тужилац прикупио у преткривичном поступку могу користити као доказ у кривичном поступку, али се одлука не може засновати на њима. Будући да јавни тужилац до исказа и обавештења може доћи на основу рада полиције и служби безбедности, намеће се закључак о могућности коришћења исказа и обавештења у кривичном поступку као доказа који су настали као резултат рада служби безбедности. Исто тако, потребно је истаћи да у истрази у кривичним поступцима постоје значајне разлике у коришћењу доказа између земаља које прихватају систем судске или тужилачке истраге.

### **8.3.4 Професионални етички кодекс за безбедносне и обавештајне службе**

Бројна су професионална удружења која, имајући у виду да су посвећена питањима високог ризика, поседују кодекс утемељен на њиховој професионалној етици. Реч је о скупу правила понашања која се сматрају нужним за обављање њихових послова на правичан и морално исправан начин. Осмишљавање професионалног етичког кодекса и организација обуке за службенике обавештајних структура корисни су као средство утврђивања, објављивања и одржавања минималног нивоа заједничког начина деловања међу службеним лицима. Поштовање професионалних етичких правила свакако је од изузетне важности на нивоу унутрашње управе, али је такође важно да постоји прецизно дефинисан законски оквир рада. На овај начин се обезбеђује

---

<sup>381</sup> Born H., Leigh I., *Pravni standardi i najbolji načini nadzora obaveštajnih službi*, DCAF, Oslo, 2005, str. 40.

<sup>382</sup> Ibidem.

<sup>383</sup> *Службени лист СРЈ* бр. 70/2001 и 68/2002 и *Службени гласник РС* бр. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 85/2005 – др. закон, 49/2007, 20/2009 – др. закон, 72/2009 и 76/2010.

да се слобода доношења одлука спроводи на уређен и доследан начин у целој агенцији. Тиме се уобличавају осетљиви начини деловања чија би јавна доступност у тексту закона била против јавног интереса. Лица која раде у безбедносним службама треба да буду упозната са кодексом деловања који обухвата питања етичких граница њиховог рада. Таква едукација треба да буде благовремена, динамична и да буде део понашања припадника агенције током читавог радног ангажовања у обавештајно-безбедносном систему.

## **9. МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И НАДЛЕЖНОСТИ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ**

### **9.1 Уводна разматрања**

У наставку рада биће обрађени модели организације и надлежности служби безбедности у Немачкој, Италији, Француској, Шпанији, Великој Британији, Руској Федерацији, Хрватској, Црној Гори, Босни и Херцеговини и Републици Србији. Основни мотив за избор управо ових модела проистиче из чињенице да је, са једне стране, реч о утицајним европским државама (Немачка, Италија, Француска, Шпанија, Велика Британија и Руска Федерација) са развијеним обавештајно-безбедносним системом, које су у блиској прошлости, у већој или мањој мери и на директан или индиректан начин, биле суочене са потребом супротстављања модерним облицима транснационалног тероризма. Стога се њихово практично искуство на плану постављања према овој појави намеће као прворазредна материја за научно проучавање.

Са друге стране, пример Хрватске и Црне Горе изабран је због тога што су у питању државе из нашег непосредног окружења, које се, из различитих разлога, у одређеној мери суочавају са истим или сличним стварним или потенцијалним безбедносним претњама од стране међународног тероризма, као и Република Србија. Модел Босне и Херцеговине је посебно интересантан због доминантне улоге међународног фактора – пре свега Сједињених Америчких Држава, Европске уније као и утицаја појединих исламских земаља – који снажно утичу на обликовање политичког, правног, економско-привредног система ове земље, а имплицитно томе и укупног полицијског и обавештајно-безбедносног апарата БиХ.

Напоследку, приказивање постојећег модела у Републици Србији треба да послужи као основ за компаративну анализу са осталим обрађеним моделима, будући да из таквог приступа треба да проистекну конкретни предлози за

квалитативне реформе у обавештајно-безбедносном систему наше земље, како би он у оптималној мери могао да одговори свим савременим безбедносним ризицима, а пре свега разноврсним опасностима које по уставни поредак и националну безбедност носи тероризам.

Тероризам као сложени облик политичког насиља није непознат феномен у модерној историји Европе. У периоду после Другог светског рата многе европске државе су се суочиле са нападима различитих терористичких организација које су у краћем или дужем временском периоду угрожавале њихову националну безбедност, а у неким случајевима и територијални интегритет и целовитост, попут оних у Северној Ирској и Баскији<sup>384</sup>. Штавише, у овим, али и другим деловима европског континента, тероризам је ескалирао до те мере да је постао део свакодневног живота грађана.

Државе које су дошле под удар терориста настојале су да се заштите и пруже одговор, између осталог и кроз доношење одговарајућих правних норми којима се инкриминишу починиоци ових кривичних дела, али и уносе измене у организацију и делокруг рада безбедносних служби. Такође, као што је већ констатовано, на мултилатералном нивоу је закључено више уговора и споразума о тој проблематици, попут Европске конвенције о сузбијању тероризма 1977. године и др.

Међутим, све до напада Ал Каиде на САД 11. септембра 2001. године, а потом и разорних удара на престонице Шпаније и Велике Британије, тероризам није суштински доживљаван као глобални безбедносни проблем, већ искључиво као појава регионалног карактера. Осим тога, до 2001. године сматрало се да одговорност за нападе сноси ограничени круг познатих починилаца те да је могуће индивидуализовати тероризам и релативно брзо идентификовати кривце као оруђе терористичке мреже.

Имајући у виду наведено, *terminus post quem* за овај рад биће 2001. година. Наиме, после напада на САД, а затим и на Шпанију и Велику Британију, дошло је до суштинских промена у структури терористичких организација и њихових противзаконитих активности, а самим тим и у начину на који се они поимају од стране држава и њихових обавештајно-безбедносних служби. Тако извор опасности нису више појединачни насилници, него безличне мреже

---

<sup>384</sup> Ангуло А. Л., Коновалов А., *Тероризм и етнополитическе конфликти – тероризм сегодња*, т. 2, ОГНИ, Москва, 2004, С. 27.

организација исламског фундаментализма. Нови садржаји терористичких претњи могу се пре свега свести на два основна аспекта: на елиминацију локалног контекста и распрострањеност појединаца у контексту терористичких акција. Тероризам је постао деперсонализован и дерегионализован. Нова претња је добила глобалну димензију и више не може бити ограничена на мали број починилаца. На основу овог схватања може се разумети зашто је глобални тероризам у Европи проглашен за квалитативно нови ниво претње и зашто су предузете одређене законодавне мере и извршене реформе у унутрашњој организацији обавештајно-безбедносних служби у појединим европским државама које су предмет проучавања овог рада.

Иако је напад терориста на САД био повод за конкретне напоре европских држава на плану заштите својих виталних интереса, њихов приступ се значајно разликовао од америчког. Наиме, за разлику од САД, које су 2001. године започеле темељну реконструкцију безбедносних структура, нарочито у смислу заштите државних граница, водеће европске земље су одлучиле да на нове изазове одговоре у оквирима постојећих служби. Резултат такве одлуке је да водеће европске државе – Немачка, Велика Британија, Француска, Италија и Шпанија, још увек нису донеле одлуку да формирају министарство или другу институцију налик на Одсек за унутрашњу безбедност у САД, већ су одговорност за унутрашњу безбедност, укључујући и борбу против тероризма, поделили на више органа на различитим нивоима одлучивања. У државама као што су Немачка и Велика Британија одговорност за унутрашњу безбедност подељена је између државних, односно федералних и регионалних структура власти.

Једна од заједничких карактеристика наведених, али и других држава у Европи, је опредељивање већих материјалних средстава него раније за рад обавештајних и безбедносних служби на превентивном и репресивном супротстављању тероризму после 2001. године. Такође, учињени су и кораци ка обједињавању сегмената служби у чијој надлежности се налази борба против тероризма. Међутим, поједини експерти за ову област сматрају да те активности теку спорије него што то налаже озбиљност ситуације у којој се налазе наведене државе. При томе као негативну појаву истичу да се у Европи наивно верује да борбу против тероризма могу да добију традиционалне обавештајне и криминалистичке службе.

Опасност од транснационалног тероризма праћена могућностима за примену оружја за масовно уништење у нападима, транснационалног организованог криминала, криминала у сајбер простору и страних обавештајних служби, нарочито оних повезаних са наведеним претњама, довели су владе великог броја развијених земаља у позицију да приступе темељној реформи својих обавештајно-безбедносних служби и да што је више могуће обезбеде њихову сарадњу и координацију у борби против савремених безбедносних изазова. Тако су, на пример, Немачка, Велика Британија и Француска, али и друге земље чији системи безбедности нису предмет проучавања ове дисертације, формирале центре за анализу терористичких претњи, које користе фузијски приступ за интегрисање обавештајних података из низа извора и производе информације које ће користити сви учесници у овим обавештајним заједницама. Заједнички рад обавештајаца и аналитичара са њиховим колегама у партнерским земљама по питањима која се тичу борбе против тероризма кључни су показатељ схватања озбиљности овог глобалног феномена.

Од 2001. године забележено је значајно интензивирање полицијске и судске сарадње, не само између земаља чланица ЕУ, већ и између европских држава и САД. Заједнички проблем са исламским фундаменталистима довео је до зближавања земаља које су традиционално неповерљиве једне према другима, укључујући и главне актере „Хладног рата“ – САД и Руску Федерацију, као и званичну Москву и ЕУ. На симболичком нивоу, веома значајан тренутак је наступио када је руски лидер Владимир Путин, први од светских државника, упутио изразе саучешћа и понудио конкретну помоћ америчком председнику Џорџу Бушу Млађем после терористичког акта 11. септембра 2001. године. Три године касније, Буш је на сличан начин реаговао поводом напада терориста са Северног Кавказа на школу у Беслану<sup>385</sup>.

Државе чланице ЕУ су после 2001. године појачале контролу граница и посветиле већу пажњу безбедносним ризицима повезаним са повећањем броја имиграната и азиланата. Такође, у ЕУ је уведена нова дужност – координатор за антитероризам. Паралелно са тим процесом појавиле су се и идеје о именовану једног високог функционера на нивоу ЕУ у чијој надлежности би се нашла

---

<sup>385</sup> Видети опширније у: Snetkov A., *The Image of the Terrorist Threat in the Official Russian Press: The Moscow Theatre Crisis (2002) and the Beslan Hostage Crisis (2004)*, *Europe-Asia Studies*, Vol. 59, No. 8, December 2007, pp. 1349-1365.

унутрашња безбедност ове надржавне творевине. Међутим, као основни проблем појавило се одсуство воље појединих земаља чланица да ЕУ повере већи суверенитет у области унутрашње безбедности која се сматра једном од најважнијих области сваке државне власти.

Једна од најважнијих заједничких карактеристика водећих европских земаља је проналажење равнотеже између високих стандарда у области заштите људских права и слобода и подизања нивоа националне безбедности. Ово је нарочито било изражено у Немачкој, Италији и Шпанији, чије је јавно мњење, због тоталитарних диктаторских режима који у овим државама постојали у прошлости, посебно осетљиво на сваки наговештај ограничавања права и слобода. Такође, и у Великој Британији се континуирано воде жустре расправе на те теме. На основу изложеног, закључује се да водеће европске државе и даље трагају за правом мером у извршавању наведених задатака. Стога ће приликом анализирања појединих модела организације и надлежности служби безбедности бити речи и о одређеним мерама које те службе предузимају у борби против тероризма, а које изазивају негативне реакције јавности, попут задржавања телекомуникационих података и превентивног притвора из безбедносних разлога.

С тим у вези, Европска унија је 15. марта 2006. године формално усвојила Директиву 2006/24/ЕЦ<sup>386</sup> која се односи на задржавање података генерисаних или обрађених у вези са пружањем јавно доступних електронских комуникационих услуга или јавних комуникационих мрежа, а која допуњује Директиву 2002/58/ЕЦ. Директива захтева од држава чланица да морају обезбедити да комуникациони провајдери задрже потребне податке за период од 6 месеци до 2 године. Подаци треба да буду на располагању надлежним државним органима у одређеним случајевима у циљу истраге, откривања и кривичног гоњења тешких кривичних дела, како дефинише свака држава чланица у својим националним законима. У случају задржавања података од стране власти, обично се чувају информације о упућеним и примљеним телефонским позивима, послатим и примљеним порукама и посећеним веб

---

<sup>386</sup> Directive 2006/24/ec of the European parliament and of the council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF>



сајтовима, као и информације о локацијама на којима се у тренутку коришћења мобилног телефонског уређаја налазио његов корисник.

Власти у Шпанији и Великој Британији су тврдили да су задржани телефонски подаци били од великог значаја у активностима полиције на истраживању бомбашких напада у Мадриду и Лондону. Међутим, противници задржавања података сматрају да се управо мадридски бомбашки напад може посматрати као доказ да је тадашњи ниво и временски период задржавања података довољан, будући да дуготрајно чување таквих података заправо представља напад на приватност и несразмеран одговор на претњу од тероризма. Треба нагласити да је наведено становиште погрешно, имајући у виду да ангажовање терориста на припремању напада често траје и по неколико година.

Поред директиве ЕУ којом се од телекомуникационих компанија и провајдера интернет услуга захтева да дужи временски период чувају задржане податке ЕУ је усвојила директиву којом се кроз националну законодавну регулативу провајдери обавезују да одржавају системе који омогућавају пресретање комуникација. На овај начин, ЕУ је поставила заједничке стандарде за обавезе прикупљања, чувања телекомуникационих података и одржавања техничко информационих система.<sup>387</sup>

Када је реч о превентивном притвору, у савременим околностима свака демократска власт се сусреће са дилемом како да регулише ову проблематику, поштујући људска права и међународне стандарде са једне, и обезбеђујући ефикасну заштиту од тероризма, са друге стране. У том контексту треба правити јасну разлику између притвора који се одређује због потребе вођења кривичног поступка које је прописано кривичним процесним правом, као и превентивног притварања лица од стране безбедносних служби. Од када је тероризам постао глобална претња по безбедност, велики број држава настоји да новим законским решењима прошири основе за одређивање превентивног притвора и продужи рок његовог трајања, у циљу стварања услова за ефикасно испитивање

---

<sup>387</sup> Видети опширније у: Albrecht H. J., Dorsch C., Krüpe C., *Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§100a, 100b, StPO und anderer Verdeckter Ermittlungsmaßnahmen*, Freiburg: Max-Planck-Institute for Foreign and International Criminal Law, 2003.

притвореника у обавештајне сврхе, односно за превентивно деловање на спречавању припреме и извођења терористичких напада.

Међутим, догађаји од 11. септембра веома убрзавају један општи тренд покренут још 80-их година, који је у почетку био оптерећен бројним проблемима у спречавању и истраживању тероризма и организованог криминала, а то је евидентан тренд ефикасне и неометане размене информација. Због тога је антитерористичко законодавство на међународном нивоу изменило и допунило однос између тајних служби и агенција које примењују закон, конкретно полиције, однос између тих агенција и пореских служби и осталих јавних институција као што су царина, агенције за спречавање прања новца и друго. Те промене зависиле су од различитог нивоа осетљивости информација, заштите приватности, одржавања јавног реда и др. Успостављена и интензивирана размена информација поставила је питање „система координације између тајних служби, царине, централне и локалне полиције, војске и служби које су ангажоване на спречавању прања новца“. Да би се остварила координација у почетку се приступило „формирању група које раде по задатку – на пример, у Француској антитерористичке координационе групе (Unite de coordination de la lutte anti-terroriste – UCLAT и Comite Interministeriel de Liaison anti-terroriste - CILAT) и Vigipirate Reinforce која контролише полицију, војску и царину, или у Италији политичко-војне јединице NPM, а у САД-у Савет за националну безбедност (Office for National Security) и касније основано Министарство за унутрашњу безбедност (Ministry of National Security). Овакве организационе јединице координирају не само размену информација већ и организације, а све по принципу специјалних задатака“.<sup>388</sup>

Ове измене у антитерористичком законодавству представљају резултат „промена у концепту безбедности и интеграције унутрашње и спољне безбедности, а указују и на очигледну потребу да се значајно повећа ангажовање на прикупљању података унутар земље који се рутински могу користити у тужилаштву“.<sup>389</sup>

---

<sup>388</sup> Albrecht H. J., *Terrorism, Risk, and Legislation*, Journal of National Defense Studies, No. 6, Israel National Defense College Research Center, I.D.F, 2008, pp. 29-30.

<sup>389</sup> Видети опширније у: Chalk P., Rosenau W., *Confronting the “Enemy Within”: Security Intelligence, the Police, and Counterterrorism in Four Democracies*, RAND, Santa Monica, 2004.

## 9.2 Савезна Република Немачка

Као и друге државе Европе, Немачка је свој модел организације и надлежности служби безбедности изградила на основу вишедеценијског искуства у супротстављању унутрашњим терористичким групама. Ту се пре свега мисли на активности екстремне левичарске терористичке организације Фракција Црвене армије (Red Army Fraction - RAF), познатије под именом „група Бадер-Мајнхоф“ из Савезне Републике Немачке, која је од седамдесетих до деведесетих година прошлог века извела више терористичких напада на немачке и америчке циљеве, од којих се по значају издвајају бомбашки напади на америчке војнике у Немачкој, неуспели атентат на генерала Хејга и отмица немачког индустријалца Шлејера.<sup>390</sup> Једна од директних последица суочавања СР Немачке са ултралевичарским тероризмом била је доношење већ поменутог Закона против тероризма (Antiterrorgesetz) из 1976. године који је допуњен новелом из 1977. године.

Осим тога, на подручју Немачке се нешто раније догодио један од најпознатијих терористичких напада у модерној историји. Био је то тзв. минхенски олимпијски масакр из 1972. године, када су припадници палестинске терористичке организације „Црни септембар“ у акцији „Икрит и Бирам“ током летњих олимпијских игара у Минхену узели за таоце једанаест израелских спортиста и тренера. Немачке безбедносне структуре су тада доживеле потпуни фијаско, будући да су сви таоци и један полицајац погинули у неуспешној акцији спасавања на минхенском аеродрому.

Као директна последица неспособности и недостатка оперативних потенцијала немачких служби да се обрачунају са терористима и истовремено спасу таоце, догодили су се појачани напори ове државе да побољша кадровску структуру и обезбеди потребне техничке услове за њихов рад, али и да приступи темељној унутрашњој реформи служби, како би их учинила ефикасним и специјализованим за антитерористичке акције. Сходно томе, после трагедије у Минхену формирана је специјална Противтерористичка јединица немачке полиције (Grenzschutz gruppe - GSG-9).<sup>391</sup>

---

<sup>390</sup> Barberić Н., *Suvremeni europski terorizam I*, objavljeno na [www.hrvatski-vojniki.hr](http://www.hrvatski-vojniki.hr).

<sup>391</sup> Гаћиновић Р., *Антитероризам*, Драслар партнер, Београд, 2006, стр. 214.

Будући да је Немачка једна од најутицајнијих и економски најразвијенијих држава света, а свакако „угаони камен“ Европске уније и битан члан НАТО-а, званични Берлин перманентно прати, анализира и реагује на сва збивања на глобалном плану која могу угрозити интересе ове државе, као и наднационалних структура у којима она активно партиципира. Стога је терористички напад Ал Каиде на САД 11. септембра 2001. године навео државни врх Немачке да приступи доношењу новог концепта унутрашње безбедности, али и стварању услова за учешће у међународној борби против тероризма.

Поменути догађај у САД имао је и посебну димензију за Немачку имајући у виду да су терористи Ал Каиде користили њену територију за припрему напада. Наиме, тројица отмичара су неколико година живели у Хамбургу и правили планове за атак, при чему су користили либералну политику према азилантима, слаб надзор надлежних органа власти и снажну заштиту приватности и слободу вероисповести, због чега су припреме за напад вршили у цамијама.

Полазећи од тезе да је глобални тероризам постао најнепосреднија претња националној безбедности Немачке, уследиле су две законодавне иницијативе под називом „Безбедносни пакет“ и „Противтерористички пакет“ којима су многи постојећи закони промењени тако да надлежним службама омогуће ефикасан рад у новонасталим околностима. Такође, нова законска решења су имала за циљ успостављање равнотеже између заштите индивидуалних права и колективне безбедности, нарочито у домену примене посебних истражних радњи.<sup>392</sup> Тиме је заправо учињен још један корак у отклањању неравнотеже између безбедности и слобода, која у Немачкој постоји још од седамдесетих година 20. века.<sup>393</sup>

Од јесени 2001. године у Немачкој је учињен значајан заокрет у поимању суштине модерног тероризма. Напади више нису посматрани као активности појединаца, већ као неиндивидуализовани феномен који представља нови облик

---

<sup>392</sup> Лукић Т., *Борба против тероризма на нивоу ЕУ - пример Немачке*, Зборник радова правног факултета у Новом Саду, број 1-2 /2007, стр. 227-243.

<sup>393</sup> Brugger W., Gusy C., *Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Verfassungsverständnisse*, 63 Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 101, 151 (2004); Möstl M., *Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung* (2002); Stoll P. T., *Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft* (2003).

терористичке претње. Они више нису могли бити тумачени као изолована политичко-безбедносна појава, већ као резултат општег развоја ситуације у глобализованом свету у коме појединци нису ништа више до замењиво оруђе у рукама сила које делују из позадине, неретко под контролом и заштитом других држава и њихових званичних структура.

Стога су „Безбедносни пакети“ били више од обичне реакције на терористичке нападе исламских фундаменталиста. Био је то и симболички политички чин и покушај законодаваца да одговоре на нове и у великој мери нејасне и неистражене претње по националну безбедност, али и по читав систем вредности који баштини западна цивилизација.

### **9.2.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Немачкој**

Значајан део законских одредби које регулишу ову материју садржан је у омнибус законима посебно фокусираним на борбу против тероризма, првенствено у Антитерористичком закону (Counter Terrorism Act - TBG)<sup>394</sup> и Закону о допунама Антитерористичког закона (Act Supplementing the Counter Terrorism Act - TBEG)<sup>395</sup>, најпре због тога што Немачка нема јединствен, целовит закон за борбу против тероризма.

Антитерористички закон је ступио на снагу 1. јануара 2002. године како би, у складу са новонасталим околностима проистеклим из напада Ал Каиде на САД, допунио бројне безбедносне законе, укључујући и закон који регулише сарадњу између федерације и савезних држава у питањима везаним за заштиту Устава, Закон о Савезној канцеларији за заштиту Устава (BverfSchG)<sup>396</sup>, Закон о Војној контраобавештајној служби (MADG)<sup>397</sup>, Закон о Савезној обавештајној служби (BNDG), Закон о Федералној полицији (BPolG), Закон о Савезној криминалистичкој полицији (BKAG) и Закон о странцима (AuslG)<sup>398</sup>, који је 2005. године замењен Законом о боравку.

---

<sup>394</sup> [http://www.bfdi.bund.de/EN/Home/homepage\\_\\_node.html](http://www.bfdi.bund.de/EN/Home/homepage__node.html)

<sup>395</sup> [http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Gesetze/Terrorismusbekaempfungsgesetz\\_pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Terrorismusbekaempfungsgesetz\\_pdf.pdf](http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Gesetze/Terrorismusbekaempfungsgesetz_pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Terrorismusbekaempfungsgesetz_pdf.pdf)

<sup>396</sup> [http://www.gesetze-im-internet.de/bverfschg/\\_\\_3.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bverfschg/__3.html)

<sup>397</sup> [http://www.bmi.bund.de/EN/Themen/Sicherheit/Terrorismus/SichBehoerden/SichBehoerden\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/EN/Themen/Sicherheit/Terrorismus/SichBehoerden/SichBehoerden_node.html)

<sup>398</sup> <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwedui.htm>

После извесног протока времена, потребног да наведене измене у законској регулативи почну да дају резултате, анализе су показале да су органи безбедности добили неопходна законска овлашћења и да је дошло до побољшања размене информација између органа власти. Такође, забележено је више случајева успешног спречавања уласка терориста у Немачку, као и идентификације екстремиста у самој држави. Побољшана је и безбедност идентитета у процесу издавања виза, а авио-саобраћај је постао безбеднији пошто су почеле да се издају дозволе за размештање наоружаних полицајаца као ваздушних маршала на немачким комерцијалним летовима.

Осим тога, допуњени су и: Закон о провери безбедности (SÜG), Закон о пасошу (PassG), Закон о личној карти (PersAusvG), Закон о Приватним удружењима (VereinsG), Закон о цивилном ваздухопловству (LuftVG), Закон о Савезном централном криминалистичком регистру (BZRG), 10. том Социјалног кодекса и Закон о енергетици (сигурност снабдевања).<sup>399</sup> Наведене измене су, између осталог, омогућиле вршење садржајнијих безбедносних провера подобности особља у виталним објектима или објектима одбране. Полицијцима је дозвољено да носе ватрено оружје на комерцијалним летовима, а пресечене су и бројне активности екстремистичких организација странаца у Немачкој, између осталог захваљујући и могућностима претраге њихових контаката на друштвеним интернет мрежама.

Променама у законској регулативи Савезна канцеларија за заштиту Устава (Bundesamt fuer Verfassungsschutz - BfV)<sup>400</sup> је добила овлашћење да сагледава све оне активности које се противе идеји међународног разумевања и мирољубиве коегзистенције, будући да такве активности могу да буду инструментализоване за подстицање тероризма.

У циљу праћења токова новца и рачуна организација и појединаца осумњичених за екстремистичке претње, укључујући и тероризам, као и за сагледавање активности у корист страних обавештајних служби, BfV је добио овлашћење да прикупља информације о рачунима и власницима рачуна од банака и предузећа за финансијске услуге. BfV од тада поседује овлашћење да прикупља информације од поштанских услуга, авиокомпанија и провајдера телекомуникационих и других услуга. Нека од ових овлашћења, која су предмет

---

<sup>399</sup> Ibidem.

<sup>400</sup> [http://www.verfassungsschutz.de/en/index\\_en.html](http://www.verfassungsschutz.de/en/index_en.html)

законског надзора од стране независних тела, поверена су и војној контраобавештајној служби (Militarischer Abschirmdienst - MAD)<sup>401</sup> и Савезној обавештајној служби (Bundes Nachrichten Dienst - BND).<sup>402</sup>

Од почетка 2002. године проширена су изворна истражна овлашћења Савезне криминалистичке полиције (Bundeskriminalamt - ВКА) којој је омогућено покретање истрага о одређеним врстама рачунарских саботажа, уколико би ова кривична дела могла да утичу на унутрашњу или спољну безбедност, нпр. тако што би довела до лакше реализације терористичких акција или тако што би негативно утицала на рад установа чије је несметано функционисање битно за широку популацију – електране, болнице, итд. ВКА је такође дато овлашћење за покретање истрага на основу иницијалних сумњи, без потребе за ширим образлагањем разлога, као што је било предвиђено старим законским решењима.

Општа карактеристика проширених овлашћења где тајне службе и полиција, прикупљајући информације о финансирању тероризма, имају овлашћење да потражују информације од банака и других финансијских институција, изазвала је низ опречних реакција. Сматра се да оваква „овлашћења дају Савезној криминалистичкој полицији (ВКА) одређени ниво самосталности и независности у односу на јавног тужиоца, јер прикупљање информација од банака и других финансијских институција може да се предузме и без претходно покренуте кривичне истраге и без основане кривичне сумње“.<sup>403</sup>

Закон о боравишту предвиђа ускраћивање виза или боравишних дозвола лицима за која је процењено да могу да угрозе демократско уређење или безбедност државе, односно ако је утврђено да припадају организацијама које подржавају међународни тероризам, да се припремају за учешће у актима насиља или јавно подстицање насиља у остваривању политичких циљева. Осим тога, створен је темељ за интензивнију сарадњу између органа безбедности и дипломатских мисија Немачке у иностранству. Опције за проверу идентитета су проширене, нарочито за дипломатске мисије приликом издавања виза. У склопу

---

<sup>401</sup> <http://www.mad.bundeswehr.de/portal/a/mad>

<sup>402</sup> [http://www.bnd.de/cln\\_110/DE/\\_\\_\\_Home/Startseite/startseite\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bnd.de/cln_110/DE/___Home/Startseite/startseite__node.html?__nnn=true)

<sup>403</sup> Видети опширније у: Herzog F., Die Spuren des „schmutzigen Geldes“ – Finanzermittlungen vor der Verdachtsschwelle, In: Hirsch H. J., Wolter J., Brauns U., (eds.), *Festschrift für Günter Kohlmann zum 70. Geburtstag*. Köln, 2003, pp. 427-450.

истих активности предузете су и мере за заштиту идентификационих и боравишних докумената од фалсификовања.

Закон о процедури добијања азила створио је правни основ за анализу говора азиланата у циљу утврђивања њиховог порекла. При томе подносилац захтева мора унапред да буде обавештен о времену када ће се спроводити такве анализе. Предвиђено је да се отисци прстију и други материјали прикупљени у циљу провере идентитета лица која захтевају азил чувају десет година од момента када је одлука о азилу постала дефинитива. Измене закона су омогућиле да се отисци прстију азиланта проверавају кроз базу ВКА.

Суштинске измене Закона о Централном регистру странаца (AZRG) омогућиле су ефикасније коришћење ових евиденција у истражним радњама служби које се боре против тероризма. База података о визама, која је обухватала само информације о визи, проширена је на базу података о визној одлуци у циљу побољшања контроле долазећих путника. Могућност да се прикупе информације о групама лица која имају одређене карактеристике је значајно проширена, будући да су овлашћене агенције, које су раније биле дужне да званичним путем захтевају податке од Централног регистра за информације, добиле право директног приступа овим базама информација.

Закон о пасошима и личним картама је допуњен како би се створили услови за идентификацију особа уз помоћ рачунара на основу њихових личних докумената, чиме је смањена могућност злоупотребе туђих докумената по основу сличности у физичком изгледу. Стога пасош и лична карта, поред фотографија и потписа, могу да садрже додатне биометријске карактеристике у шифрованом облику.

Амандмани на Закон о приватним удружењима обезбедили су Влади Немачке више опција за борбу против екстремистичких и терористичких организација, имајући у виду да је проширен основ за забрану сумњивих организација. Такође, јасније је дефинисана и поштрена забрана јавног приказивања симбола забрањених организација.

Одредбе у вези са законом који регулише сарадњу између федерације и Савезне државе у питањима везаним за заштиту Устава, Законом о Савезној канцеларији за заштиту Устава, Законом о Савезној обавештајној служби, Законом о војној контраобавештајној служби, Законом о безбедносним проверама и чланом 7. (2) Закона о Савезној криминалистичкој полицији донете



су на период од пет година, након чега је предвиђена евалуација постигнутих резултата. Пре него што је тај рок истекао, 11. маја 2005. године усвојен је одговарајући извештај од стране Савезне Владе. Наведени извештај о резултатима проистеклим из измена законских прописа из домена борбе против тероризма, у коме је закључено да је разумно проширење овлашћења безбедносних органа оправдано, као и да се ова овлашћења користе успешно, одговорно и уздржано, позитивно је оцењен од стране свих парламентарних група на јавном састанку Одбора за унутрашње послове немачког Бундестага 1. јуна 2005. године.

Како би додатним усавршавањем правног оквира антитерористичке мере учинили још ефикаснијим, а следећи закључке поменутог Извештаја, немачки законодавци су донели **Закон о допунама Антитерористичког закона**.<sup>404</sup> Овога пута је примена у пракси већ потврђених овлашћења безбедносних служби продужена за још пет година, при чему су та овлашћења, у складу са практичним потребама и захтевима тада актуелне борбе против тероризма, у извесној мери ревидирана. Савезна канцеларија за заштиту Устава (BfV) је добила могућност да употреби свој ауторитет како би прикупила податке и истражила противуставне активности које су се још увек налазиле у фази планирања, под условом да је претходно утврђена намера примене насиља приликом њихове реализације. На тај начин су се, између осталог, у фокусу интересовања BfV нашли поједини десничарски екстремисти и ненасилни радикали, али и кругови који су генерисали ширење исламистичке мржње и искључивости на немачкој територији. Такође, BfV је од усвајања ТВЕГ могао лакше и брже да приступи подацима о резервацијама летова од стране лица која су се налазила у њеном „оперативном захвату“, односно која су третирана као носиоци или везе носилаца противуставне делатности.

Новим законским решењима направљена је разлика између права полиције да прикупља оперативне податке из свог делокруга рада и овлашћења обавештајне службе чија интересовања су више усмерена на структуре. Обавештајна служба је добила овлашћења да потражује информације од свих органа власти у Немачкој уколико на тај начин може да унапреди истрагу одређених предмета. Осим тога, дозвољено јој је да приликом профилисања и

---

<sup>404</sup> *Federal Law Gazette*, 10. 01. 2007.

применом технике „чешљања“ информација (datamining) користи најосетљивије приватне податке за идентификацију потенцијалних терориста. Такве податке најчешће проналазе у централном регистру странаца (Ausländerzentralregister), који је формиран 1994. године. Контроверзни аспект ових овлашћења је увид у религијску припадност регистрованих странаца иако лица која се евидентирају у овај регистар нису у обавези да наведу тај податак. Са уставне тачке гледишта, проблематично је што се коришћењем података из овог регистра прави јасна разлика између страних и немачких држављана приликом вођења истрага. Зато не чуди што је други пакет антитерористичких закона, садржан у изменама и допунама ТВЕГ, изазвао озбиљне критике експерата за заштиту података о личности и уставних специјалиста.

Трећи пакет антитерористичких закона у Немачкој донет је после терористичких напада Ал Каиде на Лондон у јулу 2005. године. Њиме су успостављена нова превентивна овлашћења безбедносних служби, предвиђен је даљи развој база података релевантних за борбу против тероризма, увођење биометријских пасоша и даље усавршавање размене информација између различитих органа. Овај пакет је озбиљно критикован од „Зелених“ и СПД-а како због задирања у приватност грађана, тако и због сумње да ли су финансијска улагања у ове реформе заиста оправдана.

BfV је добио овлашћења да захтева потребне информације од банака, поште, телефонских и авиокомпанија. Такође, безбедносне службе и јавни тужилац су добили право на претрагу информационих система компанија кредитних картица, друштвено корисних организација и стамбених корпорација, као и података здравствених установа. До својеврсног умрежавања свих ових података дошло је применом тзв. драгнет методе, која је омогућила компаративну анализу личних података из различитих евиденција и њихово „укрштање“ и довођење у везу – уколико она постоји, са профилем починилаца кривичних дела повезаних са тероризмом.

Применом нове истражне технике „полицијско посматрање“ (police observation) обезбеђено је ефикасније прикупљање података о осумњиченима или лицима која су у контакту са осумњиченима. Основна сврха ове технике је лоцирање сумњивих лица. Законско ограничење за примену полицијског осматрања у Немачкој је 12 месеци.

У вези са задржавањем телекомуникационих података, немачки Бундестаг је Директиву ЕУ 2006/24/ЕЦ имплементирао у Закон<sup>405</sup> који је ступио на снагу 1. јануара 2008. године. Према овом закону, подаци о било којој комуникацији морају бити задржани шест месеци. Дана 2. марта 2010. године Савезни уставни суд Немачке прогласио је закон неуставним, оценивши га као кршење гаранција тајности преписке. Уставни суд при томе није довео у питање смернице ЕУ већ само начин на који су оне у Немачкој спроведене<sup>406</sup>.

Доношење свих наведених законских решења омогућили су немачким властима да се успешно упусте у борбу против огранака глобалног тероризма на својој територији и да посебну пажњу посвете великој групи од око 32 хиљаде становника који су били чланови исламистичких организација са екстремистичком позадином. Илустрације ради, само 2004. године Министарство правде је водило око осамдесет поступка против лица осумњичених за тероризам.

Будући да немачко законодавство није предвидело посебне услове за одређивање превентивног притвора када постоји опасност од извођења терористичких напада, у таквим случајевима постоји могућност позивања на члан 129а Законика о кривичном поступку. У складу са овим решењем, изузев појединаца за које постоји основана сумња да су извршили убиство (или геноцид), из превентивних разлога могу бити притворена и лица која су оптужена за организовање или чланство у терористичкој групи. У Немачкој је дозвољено притварање осумњичених лица из разлога јавне безбедности без обзира на то да ли је формална кривична истрага у току. У овим случајевима, осумњичени може бити притворен ако постоји непосредна опасност да ће кривично дело, укључујући и терористички напад, бити извршено. Временско трајање овог притвора је различито у појединим деловима земље па је тако у Хесену предвиђено да притвор може трајати до шест дана уз судски налог, док прописи у Баварској дозвољавају задржавање у трајању до четрнаест дана.

Напред наведеним „безбедносним пакетима“ прецизно су одређене конкретне активности у борби против тероризма тако што је, између осталог, акценат стављен на путовања, финансијске трансакције - пре свега на прилив

---

<sup>405</sup> Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG (<http://www.bgblportal.de/BGBL/bgb11f/bgb1107s3198.pdf>)

<sup>406</sup> *Дневник*, Нови Сад, 4. март 2010, стр. 24.

новчаних средстава, као и на појаве мењања персоналног идентитета осумињичених лица.

Заједничка обележја измена и допуна позитивних законских прописа Немачке су:

- безбедносним субјектима су дата нова и проширена постојећа законска овлашћења,
- размена података између свих субјеката полицијског и обавештајног безбедносног система подигнута је на квалитативно виши ниво,
- поштрен је улазак безбедносно индикативних лица – терориста у Немачку,
- строжи визни режим и провера идентитета лица која подносе захтев за визу,
- стварање услова за инфилтрирање тзв. "небеских шерифа", тј. наоружаних припадника Федералне граничне полиције у немачке ваздухоплове и др.

Закони који чине институционални оквир борбе против тероризма, усвојени 2001. године са роком важења од десет година, доживели су, као што је наведено, низ измена и допуна, превасходно на плану проширивања овлашћења. Неки су то оценили као поштравање законске регулативе што је изазвало оштре реакције коалиционих партнера владајуће Хришћанско-демократске уније који су сматрали да се тиме, од стране државе, максимално ограничавају грађанска права. „Конкретно у Немачкој, овлашћења тајних служби као и однос између тајних служби и полиције одувек су имали посебан политички значај“.<sup>407</sup>

У овој области, закони који се односе на сузбијање тероризма донели су промене које укључују, са једне стране, проширење надлежности „тајних служби“ и, са друге стране, нова правила за комуникацију и размену информација између тајних служби, полиције и осталих јавних институција.<sup>408</sup> Примера ради, у новије време одобрена је размена података између имиграционих власти и тајних служби.

---

<sup>407</sup> Видети опширније у: Huber B., Die Änderungen des Ausländer - und Asylrechts durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 7, 2002, pp. 787- 794.

<sup>408</sup> Видети опширније у: Paeffgen H. U., Vernachrichtendienstlichung von Strafprozeß- (und Polizei) recht im Jahre 2001, *Strafverteidiger*, 22, 6, 2002, pp. 336-341.

## **9.2.2 Службе безбедности**

У Немачкој постоји неколико безбедносних служби које су непосредно или посредно укључене у борбу против тероризма. У питању су Савезна обавештајна служба (Bundesnachrichtendienst, у даљем тексту BND)<sup>409</sup>, Војна контраобавештајна служба (Militärischer Abschirmdienst, у даљем тексту MAD)<sup>410</sup>, Савезна канцеларија за заштиту Устава (Bundesamt für Verfassungsschutz, у даљем тексту BfV)<sup>411</sup> и 16 државних канцеларија за заштиту Устава (Landesbehörden für Verfassungsschutz, у даљем тексту LfV), као и Савезни криминалистички уред (Bundeskriminalamt, у даљем тексту - ВКА).

### **9.2.2.1 Савезна обавештајна служба (BND)**

Савезна обавештајна служба (BND), основана 1955. године са седиштем у Пулаху код Минхена, задужена је да прикупља обавештајне податке, било цивилног било војног карактера, у иностранству за потребе Савезне Владе. Овом службом руководе председник и три потпредседника, а налази се под контролом канцелара. Као водећа обавештајна служба у ЕУ, на веома офанзиван и ефикасан начин прикупља податке политичког, безбедносног и војног карактера изван граница Немачке, чиме директно утиче на спољнополитичку оријентацију државе и доношење других важних одлука у Берлину.

Када је реч о борби против тероризма и о другим кривичним делима која су са њом повезана, BND делује као систем раног упозорења за Владу о претњама по немачке интересе, као што су међународни тероризам, пролиферација оружја за масовно уништење и илегални трансфер технологија, организовани криминал, оружје и трговина дрогом, праће новца, илегалне миграције и информационо ратовање.

У оквиру BND постоји укупно 12 одељења: Информациони центар за координацију и управљање (Führungs und Informationszentrum - GL), Специјализована служба за подршку (Unterstützende Fachdienste - UF), Одељење за координацију и управљање спољним везама BND у иностранству и Немачкој (Auslandsbeziehungen - EA), Одељење за прикупљање информација техничким

---

<sup>409</sup> [http://www.bnd.de/cln\\_110/DE/\\_\\_\\_Home/Startseite/startseite\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bnd.de/cln_110/DE/___Home/Startseite/startseite__node.html?__nnn=true)

<sup>410</sup> <http://www.mad.bundeswehr.de/portal/a/mad>

<sup>411</sup> [http://www.verfassungsschutz.de/en/index\\_en.html](http://www.verfassungsschutz.de/en/index_en.html)

средствима - SIGINT (Technische Aufklärung - TA), Одељење за регионалне анализе (Regionale Auswertung und Beschaffung - LA/LB), Одељење за међународни тероризам и организовани криминал (Internationaler Terrorismus und Internationale Organisierte Kriminalitat - TE), Одељење пролиферације (Proliferation, ABC – Waffen, Wehrtechnik - TW), Одељење за безбедност особља (Eigensicherung - SI), Одељење за техничку подршку (Technische Unterstutzung - TU), Одељење за технички развој (Technische Entwicklung - TK), Централно одељење за организацију развоја, персонално управљање, обуку и финансије (Zentralabteilung - ZY) и Одељење за релокацију службе у Берлин (Gesamtumzug - UM).

За борбу против тероризма непосредно је задужено Одељење за међународни тероризам и организовани криминал (TE) које прикупља информације о асиметричним претњама међународног тероризма и свим другим инкриминисаним делатностима које могу бити у његовој служби, као што су трговина дрогом, илегалне миграције, прање новца и сл. Међутим, и друга одељења могу допринети раду TE, пре свега GL, које у кризним ситуацијама у иностранству - као што су отмице и талачке ситуације у којима су жртве немачки држављани - врши координацију кризног менаџмента.

Одељење UF може да помогне борби против тероризма кроз анализу сателитских и ваздушних снимака, географских и топографских података, као и анализом података из отворених извора (медији, комерцијалне базе података и сл.) који се односе на овај облик политичког насиља. Значајан је и рад TW, посебно у случајевима евентуалних планова терориста да за нападе искористе оружје за масовно уништење. У напорима Немачке да се суочи са претњама глобалног тероризма важно место има одељење EA будући да се преко њега врши размена обавештајних података на те и друге теме са партнерским обавештајним службама из иностранства, али и из Немачке.

#### **9.2.2.2 Војна контраобавештајна служба (MAD)**

Војна контраобавештајна служба (MAD), са седиштем у Келну и јединицама у четрнаест других немачких градова, део је немачких савезних оружаних снага (Bundeswehr) задужен за прикупљање војних контраобавештајних података и откривање „противуставних активности“,

саботаже и шпијунаже у оквиру Bundeswehr-а. Правни основ за деловање MAD је Закон од 20. 12. 1990<sup>412</sup>, са изменама и допунама у члану 8. Закона, од 22. 04. 2005.<sup>413</sup>

За борбу против тероризма значајан је специјализовани Департман II MAD, задужен за контраекстремизам у оквиру немачке војске. Између осталог, у надлежности овог департмана је откривање елемената у оквиру оружаних снага Немачке који из различитих разлога, а најчешће због идеолошке индоктринације или материјалне заинтересованости, потенцијално могу бити организатори, извршиоци или помагачи терористичких напада на јединице и објекте немачке војске.

Приликом излагања о MAD треба имати у виду шири контекст будући да је после 2001. године започело темељно преоријентисање читавог Bundeswehr-а са традиционалних задатака и његово фокусирање на борбу против тероризма и других савремених опасности.<sup>414</sup> Стога је у оквиру немачке војске формирана антитерористичка јединица Kommando Spezialkraft (KSK) која делује у оквиру 4. немачке дивизије за брзе интервенције.

### 9.2.2.3 Савезна канцеларија за заштиту Устава (BfV)

Савезна канцеларија за заштиту Устава (BfV) је служба у оквиру Министарства унутрашњих послова, са седиштем у Келну, надлежна за прикупљање обавештајних података у земљи. Истовремено, BfV је и немачка тајна полиција. Осим министра унутрашњих послова, контролу њеног рада врше Парламент Немачке - Бундестаг, савезни повереник за заштиту података и друге савезне институције. Заједно са државним канцеларијама (Landesbehörden für Verfassungsschutz - LfV), чији рад координира, BfV је задужена за прикупљање обавештајних података о претњама демократском поретку, опстанку и безбедности федерације или једне од њених држава, као и о мирној коегзистенцији народа. Такође, у њеној надлежности су и контраобавештајна делатност и контрасаботажа.

---

<sup>412</sup> *Federal Official Gazette* (BGBl) I, pp. 2954, 2977.

<sup>413</sup> *Federal Official Gazette* (BGBl) I, p. 1106.

<sup>414</sup> Таталовић С., Гризолд А., Цвртила В., *Сувремене сигурносне политике*, Голден маркетинг, Техничка књига, Загреб, 2008, стр. 154.

Од укупно осам департмана, за борбу против тероризма су задужени други – сузбијање десничарског и левичарског тероризма и екстремизма, пети – сузбијање иностраног екстремизма и шести – антитероризам, односно исламизам и исламистички тероризам. Са десничарским екстремизмом, на који је Немачка посебно „осетљива“ због своје не тако давне прошлости, у овој држави се идентификује неонацизам, фашизам, расизам и ксенофобија. Када је реч о левичарском екстремизму, који је током седамдесетих година прошлог века, као што је већ речено, у Немачкој ескалирао у тероризам, VfV сагледава делатност фракција унутар политичке партије Левица и других мањих партија и група које проповедају комунизам. Имајући у виду савремене тенденције у глобалном окружењу, седми департман VfV најинтензивније прати рад исламистичких, али и других екстремистичких организација које би могле да прибегну терористичким нападима зарад остварења својих идеолошко-политичких циљева. Осим тога, интересантно је да се као екстремистичка, ауторитарна, антидемократска и потенцијално терористичка организација од стране VfV оперативно обрађује и сајентолошка црква.

Изузев набројаних департмана, у борби против тероризма посредно учествује и четврти департман, у чијем делокругу рада се налази контраобавштајна делатност, заштитна безбедност, контрасаботажа, пролиферација оружја. Уколико приликом прикупљања информација о овим активностима дође до података о терористичким претњама, што се сматра очекиваним, између осталог и због тога што се одређене терористичке организације налазе под контролом појединих обавештајних служби, овај департман их прослеђује другој, надлежној организационој јединици VfV.

Посебно је значајан Департман три који у контексту борбе против тероризма пружа логистичко-оперативну подршку, примењујући методе тајног праћења, електронског надзора телекомуникација и надзора поштанског саобраћаја.

VfV је у прошлости трпела оштре критике и то најчешће због пропуста у раду својих антитерористичких сегмената. После 11. септембра 2001. године откривено је неадекватно постављање према појединим припадницима Ал Каиде који су наведени терористички напад припремали управо на немачкој територији. Код многих грађана ова чињеница је довела до урушавања поверења у VfV и изазвала страх да њихова безбедност, па и сами животи, релативно лако



могу бити угрожени. У актуелном периоду овој служби се замера превелика тајновитост у раду и неуспело оперативно комбиновање, односно покушаји да се контролишу и усмеравају активности ултрадесничара – неонациста, што је довело до велике афере због најмање десет убистава која су у дужем временском периоду починила лица из ове категорије екстремиста.<sup>415</sup>

#### 9.2.2.4 Савезни криминалистички уред (ВКА)

Савезни криминалистички уред (ВКА), са седиштем у Висбадену, основан 1951. године са циљем координације рада савезних и покрајинских служби криминалистичке полиције, подређен је Савезном министарству унутрашњих послова. У надлежности ове службе је сузбијање тзв. политичког криминалитета у који спада и тероризам. Сходно томе, треће од укупно девет одељења – Serious and Organised Crime (SO) – ангажовано је на пословима искорењивања озбиљног и организованог криминала, укључујући и тероризам. У оквиру SO налази се Јединица за сузбијање тероризма састављена од секција за анализу и истраге, прикупљање информација и инстраживања. Из надлежности ове јединице изузет је екстремно десничарски тероризам, који сузбија Одељење државне безбедности, састављено од две истражне јединице и јединице за подршку.<sup>416</sup>

Почетком 2009. године ступиле су на снагу измене и допуне Закона о федералној канцеларији криминалистичке полиције, којима су делом проширена овлашћења ВКА, тако да у њену надлежност од тада спада и борба против претњи које се правно могу квалификовати као међународни тероризам. Новим овлашћењима ВКА, под веома строгим условима, одговарајућим информатичким софтверима, има право да изврши даљинску претрагу компјутерског хард драјва, прикупљујући податке са информационих система техничким средствима како би осујетила евентуалне терористичке претње.

Колики се значај придаје борби против тероризма говори и податак да је 2008. године оштру реакцију јавности, пре свега муслимана, изазвао предлог да се у Закону о ВКА, према „предводницима молитвених обреда муслиманских

---

<sup>415</sup> Roewer H., Schäfer S., Uhl M., eds. (in German), *Lexikon der Geheimdienste im 20. Jahrhundert*, Munich: Herbig, 2003, pp. 60–63; Andersen U., Woyke W., eds. (in German), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske+Budrich, 1997, p. 371.

<sup>416</sup> Милошевић М., Срећковић З., *Безбедносне службе света*, Војноиздавачки завод, Београд, 2010, стр. 404.

верника“ – свештеницима - у Немачкој свеобухватно примени надзор електронских комуникација. У правном образложењу овог предлога наведено је да муслиманске и исламске заједнице у Немачкој не уживају статус признатих верских заједница јер је њихов правни положај регулисан Законом о слободи удруживања грађана као што су спортска, певачка, културна друштва.

С обзиром на то да је ВКА надлежна за заштиту безбедности највиших државних званичника и њихових гостију из иностранства, као и страних дипломата који су честа мета терориста, може се рећи да је та служба и на наведени начин усмерена на борбу против тероризма.

Такође, у оквиру ВКА делује Финансијска обавештајна јединица која је у прошлости дала значајан допринос у пресецању противуставне делатности Фракције Црвене армије и откривању извесног броја „спавача“ из редова радикалних исламиста у Немачкој.

Изузев наведених служби, у превентивном деловању против терориста делује и савезна Гранична полиција (Bundesgrenzschutz) чији се наоружани припадници налазе у пратњи немачких ваздухоплова. Такође, у саставу Граничне полиције делује једна од најелитнијих противтерористичких јединица на свету GSG-9 (Grenzschutzgruppe 9) која се налази под непосредном ингеренцијом савезног министра унутрашњих послова. Осим тога, од 2000. године је оперативна и антитерористичка јединица немачке војске Kommando Spezialkraft (KSK).

#### **9.2.2.5 Заједнички Центар за борбу против тероризма (Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum - GTAZ)**

Из претходних разматрања се види да у Немачкој долази до одређеног преплитања надлежности и паралелизма у раду побројаних служби. Стога је координација њиховог деловања извор сталних проблема за званични Берлин који је у више наврата разматрао и спајање свих служби у јединствену федералну структуру. Међутим, ова идеја има бројне противнике па се дужи период трагало за решењем којим би се убрзано премостиле уочене, озбиљне баријере у ефикасном и здруженом, тачније системски ефективном супротстављању тероризму у овој политички и економски најмоћнијој и најразвијенијој европској земљи. Детектовани проблеми координације и

узајамне сарадње свих безбедносних субјеката немачког обавештајно-безбедносног система решени су децембра 2004. године када је у Берлину, тачније у Трептову, основан Заједнички центар за борбу против тероризма - Центар за антитероризам (Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum, у даљем тексту GTAZ)<sup>417</sup>. Настао је превасходно као реакција на развојне трендове исламског тероризма у свету и на терористичке претње упућене националним интересима Немачке.

Центар има за приоритетан циљ да обезбеди веома брзу размену информација између свих релевантних безбедносних институција Немачке као и анализу циљаних претњи, укључујући и тероризам, које треба да доведу до споразума о оперативним мерама. Акцент је стављен на координацију, кооперацију и комуникацију. Задаци GТАZ су - дневни брифинг који укључује представнике свих релевантних служби, редовне анализе претњи са коментарима и одговорима на оперативна питања, оперативна размена информација, евалуација случаја са нагласком на специфичне аспекте, као што су лажне личне карте, оружје и муниција, структурне анализе са нагласком на дугорочне аспекте, као што су кампови за обуку и кретања терориста, увид у потенцијале исламских терориста, прикупљање информација од других извора и задаци који се односе на извршење Закона о странцима.

Ипак, прецизно је наведено да овај Центар треба да интензивира сарадњу свих безбедносних структура Немачке која превазилази њихову надлежност и то кроз скраћивање и структурирање путева комуникације, брже повезивање, сажимање и процену постојећих информација, прецизну поделу рада у оквиру сузбијања тероризма и усаглашавање око конкретних оперативних активности на терену.

У погледу интензивирања сарадње, посебно на плану кривичног гоњења учинилаца кривичног дела тероризма, значајна координативна улога даје се главном или генералном државном тужиоцу. Од првих, индицираних података - елемената кривичног дела тероризма - тужиоцу се у континуитету достављају они подаци који су значајни за евентуално кривично процесуирање, а он, с друге стране, безбедносно-полицијским субјектима повратно прослеђује инструкције

---

<sup>417</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinsames\\_Terrorismusabwehrzentrum](http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinsames_Terrorismusabwehrzentrum)

битне за прикупљање одређених оперативних података такође важних за каснији кривични поступак.

Генерално, овај антитерористички Центар, којег чини око четрдесетак представника релевантних државних органа Немачке (Савезна служба за сузбијање криминала, Савезни биро за заштиту Устава, Савезна обавештајна служба, Савезна полиција, Служба за царински криминал, Војна контраобавештајна служба, Савезна служба за миграције и избеглице, представници Покрајинских служби за сузбијање криминала, представници Покрајинских бироа за заштиту Устава, представник Главног државног тужиоца), без централистичког управљања, има за приоритетан заједнички циљ координисану сарадњу у области исламског тероризма, оптималан однос између координације и комуникације, квалитативно виши ниво дијалога између обавештајних служби и служби за кривично гоњење, размену стратешких информација тамо где је то „смислено“, заједничку процену, анализу и координацију у примени оперативних мера.

Унутрашњу организациону структуру Центра чини седам радних група. Прве три радне групе су оперативно акционе и њима координира Савезни криминалистички уред, а друге три радне групе су у надлежности Савезног бироа за заштиту устава и углавном се баве аналитичким пословима. Седмом радном групом координира Савезна служба за миграције и избеглице.

У надлежност Заједничког Центра за борбу против тероризма не спада прикупљање оперативних информација и сазнања о терористичким активностима и њиховим носиоцима јер припадници Центра немају оперативни састав са полицијским овлашћењима, већ то чине друге законом одређене полицијско-безбедносне структуре.

#### **9.2.2.6 Заједнички Интернет центар (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ)**

У функцији борбе против тероризма значајну логистичку улогу има Заједнички Интернет центар који је надлежан да врши процене, преводе и анализе јавно доступних страница на Интернету – веб странице, форуми, „причаонице“, newsgroups. Центар врши анализу развоја нових друштвених мрежа на Интернету, њихове могуће правне и техничке последице, а у

контексту Закона о ограничавању заштите приватности писама, пошиљки и телекомуникација, као и послове координације домаће сарадње на пољу контроле Интернета и координације међународне сарадње у оквиру програма „Point of contact“.

Искуствена пракса је показала да сви горенаведени сегменти обавештајно-безбедносног система Немачке до расположивих и оперативно употребљивих безбедносно-интересантних података долазе у 60% случајева преко јавно доступних извора – јавно прикупљање података (читање новина, брошура, памфлета, посећивање јавних манифестација) - док је само 20% прикупљених података резултат примене тајних оперативних метода, средстава, мера и радњи (информативне и оперативне позиције, тајно праћење и опсервације, легендиране истраге, коришћење прикривене видео и фото-технике, контрола телефонског и поштанског саобраћаја и др.). Општа карактеристика тајног прикупљања података у немачком обавештајно-безбедносном систему су „уски законски оквири“ или веома строги законски услови. Преосталих 20% података, полицијско-безбедносни систем Немачке прикупља од других државних органа ове земље и иностраних партнерских служби.

Рад немачких обавештајних служби контролише Бундестаг преко Одбора за парламентарну контролу у складу са посебним законом из 1999. године донетим због специфичности ових структура, пре свега у погледу конспиративности и заштите извора сазнања. Финансијску контролу врши Одбор за буџет Немачке у сарадњи са Поверљивим одбором.

У последње две године у Немачкој су се у политичким круговима појавиле тенденције које снажно заговарају идеју реформе Службе за заштиту уставног поретка (BfV), аргументујући то незадовољством и постигнутим резултатима рада. Предлаже се да централа тј. Уред BfV-а, чије је седиште у Келну, добије већу надлежност и да се приоритетно и искључиво бави оперативним праћењем и посматрањем појава и лица од којих потенцијално прети насиље, а да се покрајинске Службе баве праћењем легалних и ненасилних групација – десног и левог екстремизма. Противници ове идеје оценили су да је ово покушај деградације покрајинских служби и да „нова безбедносна архитектура није неопходана“.

Ипак, идејни реформски курс резултирао је неким новинама као што је формирање централног регистра информатора тајне полиције, затим је одлучено

да VfV и полиција оснују заједничке одбрамбене центре у циљу јачања њихове међусобне повезаности и сарадње.

Тенденција ка централизованом прикупљању стратешки важних информација за националну безбедност и интересе Немачке доживела је и пионирску практичну реализацију јер је пре неколико година VfV наручила систем за праћење комуникација који кошта око 40 милиона евра. Он ће као „Сервисни центар“ дејствовати из Келна. Истовремено, у оквиру Савезне криминалистичке полиције (ВКА) планира се формирање „Центра за надлежност“ где би полиција и агенти унутрашњих служби безбедности обједињавали своја сазнања и информације иако би посао који обављају и даље формално био раздвојен.

Овај иницијални пројекат стварања централизованог тзв. „шпијунског центра“ идејно планира да се у састав „Сервисног центра“ у Келну инкорпорира-пребаци и 26. Одељење Савезне обавештајне службе које се успешно бави спровођењем он-лајн надзора персоналних рачунара безбедносно интересантних појединаца.

Наведене замисли о формирању такве централизоване институције/агенције поставиле су питање да ли је то компатибилно са Уставом Немачке, а с друге стране, на овај начин би се разбили табуи о традиционалном раздвајању полиције и обавештајних агенција као и подела између унутрашње и спољашње безбедности.

Упркос супротним ставовима о овим организационим иновацијама, сматра се да се безбедносна структура Немачке, у новонасталим околностима глобалне претње тероризмом, поново изграђује „циглу по циглу“ и да то представља веома далекосежан корак.

Инспирација за идеју да се у Немачкој формира агенција ове врсте јесте америчка Безбедносна агенција и британски Главни штаб за комуникације (Government Communications Headquarters – GCHQ). Ипак, ове две Службе представљају много више од организација за техничку подршку у информатичко-дигиталном времену јер оне не само да тајно надзиру комуникације појединаца, већ су истовремено и тајне службе са сопственим операцијама.

### **9.3 Република Италија**

Италијански државни органи имају вишедеценијско искуство у супротстављању активностима терориста на својој територији. Наиме, током седамдесетих и почетком осамдесетих година прошлог века, анархистичко-комунистичка организација Црвене бригаде, формирана 1970. године као оружано крило левог покрета, прерасла је средином те деценије у терористичку организацију која је прокламовала стварање комунистичког друштва кроз оружану борбу против легитимних власти у земљи. Извршиле су бројне нападе на италијанске политичаре, судије и трговце, укључујући и убиство премијера Алда Мора 1978. године и отмицу генерала САД-а Џејмса Дозијера 1981. године. Такође, преузеле су одговорност за убиство члана Синајских мултинационалних снага и посматрачке групе Лимона Хунта 1984. године. Претпоставља се да у Италији и данас постоји око педесет чланова Црвених бригада.

Осим тога, у Италији су раније биле активне и иностране терористичке групе међу којима су се по значају издвојили палестински екстремисти који су, такође током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века, у нападима на авионе и аеродроме убили више држављана САД-а, Израела и појединих европских земаља.

Као посебан вид терористичке претње у Италији фигурира и деловање североиталијанских сепаратиста што је 1997. године довело до акције антитерористичке Групе за специјалне операције (*Gruppo intervento speciale*, у даљем тексту GIS) при карабињерским снагама у којој је приликом јуриша на торањ Светог Марка у Венецији ухапшено неколико присталица наведених идеја.

Сви побројани безбедносни изазови утицали су на доношење адекватних мера везано за рад надлежних служби, а пре свих специјалне полиције и тужилаца у чијем делокругу се налази тероризам. Поред тога, пооштрена је казнена политика и уведене су ефикасније процедуре за заштиту јавних установа.

После напада изведеног на САД 11. септембра 2001. године, као и напада у Шпанији 2004. и Великој Британији 2005. године, Италија је интензивирала напоре за пресецање делатности Ал Каиде на својој територији. Између осталог,

као главно место уласка имиграната у ЕУ, фокусира се на имиграцијску и граничну контролу као вид превентивног деловања у борби против тероризма. Дугорочна превентивна мера су и покушаји интегрисања муслиманског становништва у циљу елиминисање базе незадовољника из које се регрутују терористи. Као резултат ових мера у Италији је после 2001. године ухапшено више стотина терориста, с тим да су се појавиле одређене потешкоће приликом њиховог осуђивања.

### **9.3.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Италији**

Под утицајем поменутог напада на САД, у Италији је у децембру 2001. године донет закон којим су поједине одредбе Акта против мафије почеле да се примењују на злочине почињене у области међународног тероризма. Њиме је обавештајно-безбедносним службама омогућено да ефикасније надзиру терористе, испитују финансије њихових породица и конфискују средства. После напада у Лондону 2005. године, у Италији су створени законски услови да полиција осумњиченог терористу задржи 24 часа без налога, те да га у том периоду испитује без присуства адвоката и узме узорке косе и пљувачке без сагласности како би се одредио ДНК и установио идентитет осумњиченог. Овим законом је и обавештајним службама дата могућност да прислушкују осумњичене, а криминалистичкој служби је проширен делокруг у погледу приступа подацима са интернета и из мобилних телефона. Такође, дата им је могућност да имигранте награде дозволом боравка уколико сарађују са криминалистичком службом у току истрага везаних за тероризам.

Законом из 2002. године је дефинисано да имигранти пре него што уђу у Италију морају да имају обезбеђено радно место у овој земљи, а законом из 2005. године је постигнуто да право протеривања непожељних лица из земље, међу којима би се могли наћи и терористи, изузев централних власти, имају и регионални префекти.

Последња већа реформа система безбедности је извршена у Италији доношењем Закона бр. 124 од 8. марта 2007. године<sup>418</sup>. Тиме је створен нов

---

<sup>418</sup> [http://www.cittadinolex.kataweb.it/article\\_view.jsp?idArt=70435&idCat=54](http://www.cittadinolex.kataweb.it/article_view.jsp?idArt=70435&idCat=54)



систем у коме су обавештајне агенције, између осталог надлежне и за борбу против тероризма, стављене под ближи надзор премијера, који је одговоран за именовање директора и заменика директора сваке агенције. Закон је увео детаљније и строже поступке у вези са класификацијом података као тајних и ставио акценат на интензивнију сарадњу безбедносних служби међусобно и са јавном управом. Наведени закон је предвидео доношење Уредбе којом се прецизира и обезбеђује приступ информационим системима - архивама јавне администрације и јавних комуналних услуга, као и употреба техничких средстава за тајно праћење, надзор и снимање. Највеће промене које је ова реформа донела односе се на политичку одговорност, колективна тела, координацију, оперативне агенције, статус државне тајне, функционалне гаранције и парламентарну контролу. Што се тиче деловања свих обавештајних служби, расподела одговорности је извршена по територијалном принципу, за разлику од пређашњег закона где се расподела заснивала на принципу области деловања.

Овим законом су уведене функционалне гаранције којима се овлашћена службена лица ослобађају од казне уколико су као агенти у вршењу задатака и послова из своје надлежности, које обухватају и откривање и спречавање терористичких напада, извршили кривично дело. Функционалне гаранције могу да добију и појединци који нису овлашћена службена лица ових органа уколико су њихове активности неопходне и уколико раде заједно са агентима, под условом да је њихово понашање апсолутно неопходно и сразмерно остварењу циљева послова које обављају и да се на други начин то није могло постићи, односно да то понашање најмање штети интересима оштећеног.

Због потребе да се превентивне активности у борби против свих облика криминалитета, укључујући и тероризам, учине ефикаснијим, Закон бр. 124/2007 је значајно ојачао институционалну сарадњу обавештајно-безбедносних служби и оружаних снага, полиције, правосудних органа, органа јавне управе, јавних комуналних предузећа, као и страних обавештајно-безбедносних служби. У том контексту је посебно предвиђено да наведене институције размењују информације на периодичним састанцима, као и да оружане и полицијске снаге, официри и агенти који раде у правосудној полицији и органима за спровођење закона пружају најпотпунију помоћ службеним лицима домаћих обавештајно-безбедносних служби. Као и у другим

сличним случајевима, благовремена размена релевантних информација недвосмислено је допринела да се Италија боље постави према постојећим и новим изазовима глобалног тероризма.

Правосудни органи су Законом бр. 124/2007 добили право да од безбедносно-обавештајних служби траже да им омогуће остваривање увида у списе из њихове надлежности уколико су им потребни ради кривичног гоњења и процесуирања, што је посебно значајано када су у питању кривична дела тероризма. Ради добијања потребне документације судске власти се могу обратити захтевом председнику Савета министара, који може да их прогласи тајном уколико сматра да је у питању податак или информација од велике важности, што нарочито важи када се ради о међународној правној помоћи.

Законска реформа је прецизно установила систем надзора рада безбедносно-обавештајних служби. Парламентарни надзор се врши преко Скупштинског одбора за безбедност Републике (*Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, у даљем тексту COPASIR). Ревизију законитости евиденције Система врши Суд ревизора и Канцеларија за буџет, а рачуноводство у оквиру Председништва Савета министара преко својих филијала послује у оквиру Безбедносно-информативне службе (*Dipartimento informazioni per la sicurezza*, у даљем тексту DIS). Административну ревизију евиденције Система врши Инспекцијска канцеларија и Орган интерне ревизије DIS. Административна ревизија је поверена Централној инспекцијској канцеларији (*Ufficio centrale Ispettivo*) и посебном органу за интерну ревизију DIS.

Италија је телекомуникационе податке до доношења Директиве ЕУ 2006/24/ЕЦ задржавала 4 године. У јулу 2005. године ступили су на снагу нови прописи који регулишу ову област.<sup>419</sup> Подаци о телефону, укључујући податке о локацији мобилних телефона, морају бити задржани 29 месеци, док интернет провајдери морају задржати све податке најмање шест месеци.

У Италији притвор пре оптужбе може трајати најдуже четири дана. Полиција има овлашћење да ухапси било које лице уколико постоји сумња да је

---

<sup>419</sup> Italy decrees data retention until 31 December 2007, 10 August, 2005, Telecommunication data retention, <http://www.edri.org/edriagram/number3.16/Italy>

извршило кривично дело за које је прописана казна од пет или више година затвора,<sup>420</sup> укључујући и терористичке нападе.<sup>421</sup>

### 9.3.2 Службе безбедности

Обавештајно-безбедносни систем Републике Италије обухвата органе и организације одговорне за заштиту Републике против сваке врсте претње, укључујући тероризам, како у Италији тако и у иностранству. Чине га председник Савета министара, Међуресорни одбор за безбедност Републике (Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica, у даљем тексту CISR), Дирекција за информациону безбедност (Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza - DIS), Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране, Обавештајна агенција за спољну безбедност (Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna, у даљем тексту AISE)<sup>422</sup> и Обавештајна агенција за унутрашњу безбедност (Agenzia informazioni e sicurezza interna, у даљем тексту AISI)<sup>423</sup>.

Кључну улогу у борби против тероризма има Министарство унутрашњих послова (МУП) док одређене надлежности у тој области имају и министарства одбране, здравља, инфраструктуре и транспорта, а Министарство економије и финансија има водећу улогу у заустављању финансисрања терориста.

Када је реч о антитерористичкој делатности, посебно треба истаћи улогу Државне полиције (Polizia di Stato) при МУП-у која обухвата и саобраћајну, железничку, имиграциону, граничну, поштанску и комуникациону полицију. Део Државне полиције су и специјалне јединице које могу да буду распоређене по читавој територији како би изводиле високоризичне операције, као што су талачке ситуације и неутрализација терориста.

У оквиру МУП-а делују и Ватрогасна бригада, Социјална помоћ и Одсек за цивилну одбрану, које су носиоци спровођења политике приправности и одговора у ванредним ситуацијама, укључујући и терористичке нападе.

---

<sup>420</sup> Члан 380-381. ЗКП Италије.

<sup>421</sup> Закон бр. 438 од 15. 12. 2001. садржи измене у односу на Закон о кривичном поступку увођењем члана 270. „терористички акти“ који уређује да ће се свако ко промовише, организује, води или финансира удружење чији је циљ да врши насиље са терористичким циљевима казнити затвором од 7 до 15 година. Учесници у овим организацијама казниће се затвором од 5 до 10 година.

<sup>422</sup> <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/sottotema008.html>

<sup>423</sup> <http://www.sicurezzanazionale.gov.it/web.nsf/pagine/aisi>

Италија има и војни корпус – карабињере, који спроводе полицијске активности међу цивилима, а за свој рад одговарају Министарству одбране и МУП-у док за заштиту италијанских дипломатских представништава у иностранству одговарају Министарству спољних послова. За борбу против тероризма, али и прикупљање обавештајних података, истраживање терористичких организација и реаговање у високоризичним ситуацијама задужена је елитна јединица GIS (Gruppo di Intervento Speciale) која је део карабињера.

У оквиру МУП-а постоје још две елитне антитерористичке јединице - Главно оперативно језгро безбедности (Nucleo operativo centrale di sicurezza - NOCS), која је 1982. године од Црвених бригада ослободила отетог америчког генерала Дозијера, као и Централни биро за општу истрагу и специјалне операције (Ufficia centrale per le indagini generale e le operazioni speciale - USIGOS). Осим тога, неколико елитних антитерористичких група делује и у оквиру италијанске Ратне морнарице.<sup>424</sup>

У антитерористичким напорима Италије активно учествују Обавештајна агенција за спољну безбедност - AISE и Обавештајна агенција за унутрашњу безбедност - AISI. AISE је одговорна за прикупљање и обраду свих обавештајних података који служе за одбрану независности, интегритета и безбедности земље од претњи, укључујући и терористичке нападе, пореклом из иностранства, док AISI исте активности врши на територији Италије. Оне обављају безбедносно-обавештајне активности ради заштите политичких, војних, економских, научних и индустријских интереса Италије, идентификује и супротставља се шпијунским активностима које се спроводе против Италије, затим тероризму и пролиферацији стратешког материјала, као и другим активностима на штету националних интереса.

У извршавању задатака и послова из своје надлежности, а у складу са Уставом и законом, AISE и AISI имају право да користе разне тзв. оперативне алате, који подразумевају употребу докумената за прикривање идентитета, извођење симулованих правних послова и пружање симулованих правних услуга, пресретање комуникација како би спречили терористичке, субверзивне или активности „мафијашког“ типа. Ради вршења својих задатака и послова,

---

<sup>424</sup> Гаћиновић Р., *Антитероризам*, стр. 185-187.

службена лица ових органа имају право приступа базама података и архивама јавне администрације и јавних комуналних предузећа. Могу да делују и изван граница Италије, али само ако је активност којој се супротстављају у вези са активношћу започетом у оквиру граница ове земље.

Две службе су директно одговорне председнику Савета министара, а редовне извештаје подносе министру одбране, министру иностраних послова и министру унутрашњих послова о питањима из њихове надлежности.

Председник Савета министара и надлежни орган врше своју функцију кроз DIS како би се осигурао потпуно јединствен приступ у координирању и планирању прикупљања обавештајних података, као и анализа и оперативна активност које спроводе AISE и AISI, али и чиниоци, делови обавештајно-безбедносног система.

#### 9.4 Република Француска

Тероризам није нова опасност за Француску будући да је на њеној територији присутан још од шездесетих година прошлог века, када су биле активне левичарске и десничарске терористичке групе, формиране као један вид реакције на алжирски рат за независност. Седамдесетих година су се појавиле палестинске терористичке организације, а осамдесетих терористи које су спонзорисали Иран и Сирија. Осим тога, Француска има вишедеценијски проблем са регионалним сепаратистичким групама које су за поједине делове земље тражиле висок степен аутономије па чак и независност, попут Баскије, Бретање и Корзике.<sup>425</sup>

У последњој деценији 20. века појавиле су се радикалне муслиманске групе које су 1994. године намеравале да отетим путничким авионом сруше Ајфелов торањ. Међутим, правовремена акција обавештајно-безбедносних служби је осујетила тај план. Такође, Француска је постигла значајан успех у спречавању планираних терористичких напада на Светском првенству у

---

<sup>425</sup> Таталовић С., Гризолд А., Цвртила В., *Сувремене сигурносне политике*, стр. 76-77.

фудбалу 1998. године, на стразбуршку катедралу 2000. године и на амбасаду САД-а у Паризу 2001. године.<sup>426</sup>

Описана ситуација је довела до тога да је Француска током последње две деценије прошлог века сматрана уточиштем за различите и бројне терористичке групе из многих држава, било за оне које су деловале у Француској, било за оне које су ову земљу користиле као базу за своје операције изван ње. У питању је била свесна одлука државног врха, односно владина политика названа „доктрина уточишта“ која је означавала покушај да се земља заштити од међународног тероризма стварањем уточишта за терористе у самој Француској. То опредељење је подразумевало да француске власти буду што је могуће неутралније у погледу питања која могу постати иницијална каписла за активности међународних терористичких група. Међутим, како је Француска временом постајала европска држава која је највише погођена међународним терористичким групама које су сматрале да треба да искористе слабост и пасивност власти за своје јачање, „доктрина уточишта“ се јасно показала као неуспешна па чак и погубна.<sup>427</sup> Напуштена је тек након серије од једанаест терористичких напада на робне куће, возове, метроне и државне институције 1986. године који су готово у потпуности паралисали француску престоницу, уз биланс од 11 погинулих и више од 220 повређених.

Напади су изазвали толики револт у француском друштву да је идеја о преговорима или о заштити терориста постала исувише политички ризикантна. Међутим, неприпремљеност и неспособности француских обавештајно-безбедносних служби да потисну нападе путем превентивних и заштитних мера код куће или директном активношћу у иностранству<sup>428</sup> ставила је француску владу пред неколико опција за окончање напада. Влада се одлучила за преговоре иако је увек негирала да је до њих долазило. Стога постојање било каквих договора са државама спонзорима терористичких напада у Француској

---

<sup>426</sup> Видети интервју са француским шефом контраобавештајне агенције Pierre de Bousquet de Florian за Jacques Amalric i Patricia Tourancheau „Des reseaux terroristes tres mobiles et autonomes“, *Liberation*, 06. 12. 2002.

<sup>427</sup> Jongman J. A., *Трендови у међународном и домаћем тероризму у Западној Европи*, стр. 44.

<sup>428</sup> Wieworka M., *Француска политика и стратегија о тероризму*, стр. 78-81; Porch, Француске тајне службе, стр. 435. Wieworka M., Француска суочена са тероризмом, *Тероризам*, јули/септембар 1991, стр. 162.

остаје и дан-данас врло контроверзно<sup>429</sup>, иако је општепознато да је влада од 1987. до 1994. године учинила више уступака државама које су спонзорисале тероризам. Тако је за обустављање напада на Француску „плаћено“ повлачењем њених трупа из Либана, драстичним смањивањем подршке Ираку током његовог рата са Ираном и уступцима приликом решавања питања иранског дуга Француској у склопу успостављања дипломатских односа две стране.<sup>430</sup>

Током 1994. године радикална Оружана исламска група (Armed Islamic Group - GIA) успела је да окупи све алжирске исламске покрете под своју заставу и да добије спољну подршку исламиста у Тунису, Либији и Мароку.<sup>431</sup> GIA је желела не само да преузме власт у Алжиру већ и да поново успостави калифат, једини облик владе који признаје исламска традиција. Након Алжира, калифат би се проширио на читав свет. За исламисте кључни непријатељ била је Француска. Сукоби терориста и Француске почели су још 1993. године, а интензивирани су 1994. и 1995. године. Уследиле су бројне отмице авиона, атентати и бомбашки напади од стране активиста GIA, као и контрареакције француских обавештајно-безбедносних служби.

Осим тога, Француска се 2002. године нашла на удару Ал Каиде која је у бомбашком нападу у Карачију убила једанаест припадника француске морнарице. Стога, Француска у актуелном тренутку Ал Каиду и њој сродне радикалне исламске групе сматра највећом терористичком претњом по земљу.

#### **9.4.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Француској**

Неуспех „доктрине уточишта“, недостатак капацитета за напад на терористичке мете у иностранству и немогућност спречавања напада код куће, као и преплитање надлежности чак седам служби у чијем делокругу се нашла борба против тероризма, указале су на низ озбиљних недостатака које је требало што пре отклонити. Последица тога била је та да су француски политичари одлучили да повећају капацитете за спречавање напада на територији ове

---

<sup>429</sup> Као пример тога како је ова контроверза истрајала као питање у француској политици погледати: M. Pasqua veut maintenir sa candidature a l'Elysee malgre les affaires; La controverse sur les otages du Liban se poursuit, *Le Monde*, 10. januar 2002.

<sup>430</sup> Таталовић С., Гризолд А., Цвртила В., *Сувремене сигурносне политике*, стр. 77.

<sup>431</sup> Gerard Chaliand, *L'arme du terrorisme*, Louis Audibert, Paris, 2002.

државе, превасходно јачањем полицијског и судског апарата на пољу борбе против тероризма. Француски одговор на оно што је постао све снажнији захтев јавности за већом безбедношћу био је материјализован у Закону из септембра 1986. године. Закон је створио низ нових органа у француској влади који су се специјализовали за обрачун са тероризмом. Истовремено, дао је оквир за координацију и централизовање активности усмерених на борбу против тероризма.

Такође, закон је оснажио министарства правде и унутрашњих послова, у којима су формирана нова тела задужена за размену података и координацију деловања различитих служби у антитерористичким активностима. Са друге стране, закон је од ове проблематике удаљио Министарство спољних послова које је придавало исувише велики значај одржавању пријатељских односа са државама које су спонзорисале тероризам.

Законом из 1986. године извршена је централизација свих судских процеса у вези са тероризмом и попуњена празнина настала укидањем специјалног Суда за безбедност државе (*Le Cour de Surete de l'Etat*) који се од оснивања 1963. до гашења 1981. године, бавио и кривичним делима тероризма. Међутим, овог пута није поновљена грешка стварања посебног суда изван целовитог судског система.

Иако је закон узео у обзир специфичну природу терористичких злочина тако што је обезбедио дуже временско задржавање у затвору за починиоце ових кривичних дела и продужио рок за притвор и истраге за такве случајеве, задржао је гоњење терориста у оквирима уобичајених процедура француског правосуђа. Наиме, уместо да се створи потпуно нов суд, закон је централизовао процесе повезане са тероризмом у постојећем Првостепеном суду града Париза. У овако образованом систему, локални тужилац одлучује да ли је злочин почињен на подручју његове надлежности повезан са тероризмом који је дефинисан као „дело почињено од стране појединца или групе које има за циљ да озбиљно наруши јавни поредак застрашивањем или терором“. Ако кривично дело одговара овој дефиницији, случај се пребацује специјализованом тужиоцу или истражном судији у оквиру Првостепеног суда града Париза. Овај систем заобилази проблем мале канцеларије локалних тужиоца и минимализује опасности од одмазде над локалним становништвом. Истовремено, у оквиру Првостепеног суда у Паризу формиран је тим тужиоца и истражних судија који



се баве искључиво случајевима тероризма, при чему су они постали водећи актери у борби Француске против наведеног облика политичког насиља.

Наиме, утемељена је тзв. Антитерористичка дивизија у Паризу у чији састав улазе јавни тужиоци и истражне судије (Unite de Coordination de la Lutte Anti Terroriste – Јединица за координацију антитерористичких активности, у даљем тексту UCLAT).<sup>432</sup> Ова дивизија се бави искључиво случајевима тероризма и представља везу између полиције и обавештајних служби. Са друге стране, Министарство правде формирало је Биро који доноси политичке смернице. Не само да је правни систем борбе против тероризма централизован, већ је исто учињено и са полицијским системом. Нагласак је на интегралној оперативној координацији борбе против тероризма. На политичком нивоу Савет за унутрашњу безбедност (Conseil de Sécurité Intérieur - CSI<sup>433</sup>) је основан 1986. године и чине га министри правде, иностраних послова, унутрашњих послова, прекоморских подручја, а на челу се налази премијер. Савет спроводи координацију званичног Комитета за везу или Међуминистарског комитета за антитерористичке везе, (Comité Interministériel de Liaison Anti-Terroriste - CILAT) у којој су безбедносне службе такође заступљене. UCLAT комбинује три елемента: обавештајни рад, спречавање напада и репресију. UCLAT дистрибуира информације релевантним странама и такође сарађује са бројним европским земљама, као што су Немачка, Италија, Шпанија, Велика Британија, Белгија и Холандија.

Евидентно је да се у обавештајно безбедносном систему Француске, у континуитету, посебна пажња посвећује питањима обједињавања и координације обавештајних информација и антитерористичких активности што се манифестује кроз формирање посебних институција и тела као што су Међуминистарски комитет за антитерористичке везе и Јединица за координацију антитерористичких активности. На нивоу Владе Француске посебно важну координирајуће инструктажну функцију има Национални комитет за безбедност.<sup>434</sup>

---

<sup>432</sup> <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/Comparative%20EM%20Book%20-%20Chapter%20-%20French%20EM%20System.doc>

<sup>433</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil\\_de\\_d%C3%A9fense\\_et\\_de\\_s%C3%A9curit%C3%A9\\_nationale](http://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_de_d%C3%A9fense_et_de_s%C3%A9curit%C3%A9_nationale)

<sup>434</sup> Purg A., *Obaveštajne službe*, Enotnost, Ljubljana, 1995, str. 174-175.

Закон из 1986. године је дефинисао да је истражни судија задужен за спровођење непристрасне истраге како би одредио да ли је почињен злочин вредан гоњења. Када се то једном утврди, истражни судија предаје случај тужиоцу и адвокату одбране. С обзиром на то да је намера да ове истражне судије буду непристрасни арбитри, они не одговарају ниједној политичкој власти и гарантована су им прилично широка овлашћења за отворене судске истраге - која обухватају издавање налога за претресе и прислушкивање и издавање судских позива. Законима из 1986, 1995. и 1996. године дозвољава се судијама да држе осумњичене у случају тероризма четири дана пре него што подигну оптужницу, затим имају право да издају и спроводе налоге за хапшење током ноћи и да захтевају суђења без пороте у посебним случајевима. Ова решења су се показала као прилагодљива комплексним истрагама неопходним за судске процесе па чак и за превенцију терористичких активности.

До овог прилагођавања је дошло због формирања малог, специјализованог корпуса антитерористичких истражних судија који су, током времена, остварили компетенцију која је готово прерасла у обавештајну службу за себе. Поједине истражне судије су, након година бављења повезаним истрагама од којих су многи имали резултате на основу доказа прикупљених у претходним истрагама, постали експерти за проблематику тероризма, што је тешко створити у оквиру конвенционалних судских институција. Поједине истражне судије су чак намеравале да се специјализују за случајеве који су повезани са посебним врстама тероризма као што је, на пример, сепаратизам или исламски тероризам.

Захваљујући наведеним законским реформама, судије које су радиле на случајевима исламског тероризма започеле су директну сарадњу са домаћом обавештајном службом DST (*Direction de la Surveillance du Territoire*), која је пре тога комуницирала са судијама преко посредника судске полиције. Као резултат, агенти DST сада директно комуницирају са судијама и тужиоцима уколико имају информацију за коју сматрају да захтева судску истрагу. Уколико судија из добијених обавештајних података одлучи да постоји или би могло да дође до кривичног дела, има овлашћење да обавештајну истрагу преобрати у судску истрагу. Овај систем је карактеристичан по централизацији судског апарата, постављањем судија за „ризнице знања о терористичким мрежама“ и двоструком улогом DST као обавештајне агенције и судске полиције.

Судије за антитероризам и DST су успоставиле делотворну сарадњу захваљујући надопуњавању њихових специфичних овлашћења и могућности. Обавештајни званичници су имали одличне обавештајне податке и искусне агенте, а судске власти одлична истражна овлашћења. Искуство рада у сарадњи и детаљном излагању опште стратегије створило је велико поверење између институција.

У складу са постојећим законским прописима, али и досадашњим практичним резултатима, борба против тероризма у Француској се више ослања на податке и информације које су прикупљене обавештајним радом људског фактора у односу на техничка средства. Француски закон дозвољава прикупљање података од великог броја државних институција. У оквиру превенције тероризма истражни званичници обавештајних агенција могу да прикупљају податке од интернет провајдера, имају приступ систему за регистрацију возила, систему за возачке дозволе, систему националних личних карата, систему за управљање пасошима, електронском систему управљања, фајловима страних држављана и фајловима са личним подацима иностраних држављана и подацима лица која траже азил, фајловима са личним подацима лица која путују у земље Европске уније или ван ње. Мере су посебно усмерене на странце који изгледају као „арапски исламисти“.

У Француској је законом из 2006. године полицијски притвор према лицима осумњиченим за кривично дело тероризма ограничен на максимално 6 дана, ако постоји озбиљан ризик од терористичких деловања како у земљи тако и у иностранству.<sup>435</sup> У редовним случајевима притвор пре оптужбе не може бити дужи од два дана. Судски полицајац може да задржи лице „против кога постоји један или више оправданих разлога за сумњу да је починио, или покушао да почини кривично дело“.<sup>436</sup> Када се лице сумњичи да је извршило или да је покушало да изврши терористичко дело, обичан рок од 48 сати за притвор пре оптужбе се може продужити два пута по 24 часа. Ипак, судија може захтевати додатно продужење од 48 сати уколико за то постоје ваљани разлози.<sup>437</sup> Рок за притвор осумњиченог пре оптужбе у случају сумње да је

---

<sup>435</sup> Translation of ‘un risque sérieux the l’imminence d’une action terroriste and France ou à l’étranger ou que les nécessités the la coopération internationale le requièrent impérativement’.

<sup>436</sup> Articles 63 (*enquête de flagrance*), 77 (*enquête préliminaire*) and 154 (*commission rogatoire*) of the French Code of Criminal Procedure.

<sup>437</sup> Article 706-88 al 5 of the French Code of Criminal Procedure.

укључен у организовање непосредног терористичког напада не може бити дужи од шест дана. Када „први елементи истраге или самог притвора показују да постоји озбиљан ризик од непосредног терористичког напада у Француској или у иностранству, или потребе међународне сарадње изричито то захтевају“<sup>438</sup> обични рок за притвор (тј. 48 сати) може бити продужен четири дана, на основу правила за притвор пре оптужбе за осумњичене за тероризам, односно два дана на основу одлуке суда.<sup>439</sup>

И поред свих позитивних помака, стручњаци сматрају да је француски систем за борбу против тероризма далеко од савршеног, будући да није увек успевао да спречи нападе у Француској, а да је често био извор новог насиља и генератор ризика од стварања опасног расцепа унутар француског друштва због прекомерне ревности и наметљивости, посебно у животу француске арапске заједнице.<sup>440</sup>

#### 9.4.2 Службе безбедности

Француска има децентрализован систем обавештајно–безбедносних служби, који се значајно разликује од система формираних код њених партнера из НАТО пакта. Поред комплексности, карактерише га и непостојање уобичајене парламентарне и друге независне контроле. Политичка контрола над радом свих обавештајних и безбедносних служби поверена је врху извршне власти, а реализује се посредством различитих координационих тела којима председавају председник и премијер. Најзначајније такво тело је Међуресорски комитет за обавештајне послове (Comite interministeriel du renseignement - CIR). Такође, Француска се разликује од већине европских земаља и по непостојању централне обавештајне установе. Наиме, све француске обавештајно–безбедносне службе су ресорне и делују као организационе целине у оквиру Министарства националне одбране и Министарства унутрашњих послова.

---

<sup>438</sup> Article 706-88 al 7 of the French Code of Criminal Procedure, implemented by the 23 January 2006.

<sup>439</sup> Article 706-88 al 7 of the French Code of Criminal Procedure states that the guarantees provided for by article 706-88 al 2, above mentioned, should be respected.

<sup>440</sup> Didier B., *Reassuring and Protecting: Internal Security Implication of French Participation in the Coalition against Terrorism*, pp. 72-94, у Hershberg E, Moore K. W., *Critical Views of September 11*, New York, The New Press 2002.

У обавештајно-безбедносној концепцији Француске и даље доминира војни фактор што је директна последица улоге Француске у НАТО-у и ЕУ, али и тенденције да се тачно и благовремено предвиђање догађаја од значаја за заштиту националне територије од тероризма, сецесије и сличних појава, сврстају у основне задатке француске армије.

Француска има осам обавештајно-безбедносних служби, од којих свака у одређеној мери учествује у државној борби против тероризма. У питању су Генерални директорат за спољну безбедност (Direction générale de la sécurité extérieure, у даљем тексту DGSE)<sup>441</sup>, Централни директорат за унутрашњи обавештајни рад (Direction centrale du renseignement intérieur, у даљем тексту DCRI)<sup>442</sup>, Директорат војне обавештајне службе (Direction du renseignement militaire, у даљем тексту DRM)<sup>443</sup>, Директорат за одбрамбену заштиту и безбедност (Direction de la protection et de la sécurité de la défense, у даљем тексту DPSD)<sup>444</sup>, Бригада за обавештајно и електронско извиђање (Brigade de renseignement et de guerre électronique, у даљем тексту BRGE )<sup>445</sup>, Централна служба за безбедност информационих система (Service central de la sécurité des systèmes d'informations, у даљем тексту SCSSI)<sup>446</sup>, Судска полиција (Direction centrale de la police judiciaire, у даљем тексту DCPJ)<sup>447</sup> и Национална комисија за контролу безбедносних пресретања (Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, у даљем тексту CNCIS).<sup>448</sup>

DGSE је спољна војна обавештајна служба која под контролом француског министра одбране ради упоредо са DCRI на прикупљању података и пословима националне безбедности, спроводећи паравојне и контраобавештајне операције у иностранству, укључујући и оне које за циљ имају обрачун са терористичким групама опасним по Француску. Као и код других обавештајних агенција, детаљи о операцијама и организацији нису доступни јавности. У оквиру DGSE-а постоји укупно пет директората, од којих се антитерористичким активностима

---

<sup>441</sup> [http://lannuaire.service-public.fr/services\\_nationaux/autorite-administrative-independante\\_172128.html](http://lannuaire.service-public.fr/services_nationaux/autorite-administrative-independante_172128.html).

<sup>442</sup> <http://www.interieur.gouv.fr/>

<sup>443</sup> <http://www.defense.gouv.fr/ema/interarmees/la-direction-du-renseignement-militaire/la-drm>

<sup>444</sup> <http://www.defense.gouv.fr/dpsd>

<sup>445</sup> <http://www.fas.org/irp/world/france/defense/brge/index.html>

<sup>446</sup> <http://www.ssi.gouv.fr/>

<sup>447</sup> [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_1\\_interieur/la\\_police\\_nationale/organisation/dcpj](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/la_police_nationale/organisation/dcpj).

<sup>448</sup> [http://lannuaire.service-public.fr/services\\_nationaux/autorite-administrative-independante\\_172128.html](http://lannuaire.service-public.fr/services_nationaux/autorite-administrative-independante_172128.html).

баве Директорат за обавештајне податке (Служба за политичке обавештајне податке и Служба за безбедносне обавештајне податке) и Директорат за операције (акционе дивизије су одговорне за тајне операције).

DCRI је почела са радом 2008. године угледајући се по организацији на амерички FBI. Њен настанак је директно повезан са напором француских власти да избегну преплитање у раду различитих служби и одговоре на повећану опасност по националну безбедност од међународног тероризма и међународног организованог криминала. Задужена је за контрашпијунажу, борбу против криминала и тероризма и надзор потенцијалних претњи на француској територији од стране појединих група и организација. DCRI је директно одговорна министру унутрашњих послова, има централу и шест управа, од којих се антитерористичким деловањем највише баве Управа за борбу против тероризма и Управа за заштиту уставног поретка.

DRM је основан 1992. године да би се централизовали прикупљени војни обавештајни подаци за француске оружане снаге. Временом су одговорности постепено еволуирале од чисто војно-обавештајних интереса до политичких и стратешких, међу којима се налази и заштита од терористичких претњи. DRM није одговорна за унутрашњу безбедност. Активности DRM обухватају анализу сателитских снимака и других снимака и комуникација, и зато у великој мери зависе од прикупљених података које добијају од других војних структура, као што је BRGE.

DPSD је војна обавештајна служба, превасходно задужена за контрашпијунажу и борбу против мафије. Имајући у виду повезаност појединих страних шпијуна и носилаца организованог криминала са међународним тероризмом, DPSD се налази у прилици да кроз обављање својих примарних задатака долази до података од значаја за антитерористичке напоре француског обавештајно-безбедносног система у целини.

BRGE је формирана 1993. године да би решила обавештајне недостатке уочене током Заливског рата, а по идеји тадашњег министра унутрашњих послова. Она пружа подршку Министарству одбране и војној команди кроз праћење различитих комуникационих и других сигнала, као што су радари, што може бити корисно и у борби против тероризма. У ту сврху контролише и управља објектима који се налазе на више локација. Поред пружања

обавештајних сигнала, BRGE такође пружа савете и помоћ оружаним снагама по питању сигурности комуникација и система информационе технологије.

Сличну улогу има и SCSSI која је одговорна за регулисање употребе криптосистема, односно за њихову заштиту. DCPJ води и координира акције „спровођења закона“ полиције и Жандармерије против организованог криминала, било да се ради о кривичном делу или финансијској активности, у сарадњи са другим институцијама (царина, управа прихода и сл.) док CNCIS проверава законитост прислушкивања.

Под утицајем напада палестинских терориста на израелске спортисте на Олимпијским играма 1972. године у Минхену, Француска је 1973. године у оквиру Жандармерије формирала специјалну антитерористичку јединицу „Група за интервенцију националне жандармерије“ (Groupement d'intervention de la Gendarmerie nationale - GIGN) чији је основни задатак борба против тероризма, с тим да је од 1983. године задужена и за безбедност председника републике.

Француска има и специјалне војне антитерористичке јединице међу којима се издвајају 1. падобрански пук морнаричке пешадије, команда група за подводне операције „Hubert“, командоси маринских стрелаца „COFUSCO“ и 2. легионарски падобрански пук.

Као што је констатовано, централизован судски апарат у Француској створио је веома компетентан и искусан истражни орган који изузетно добро сарађује са француским обавештајно-безбедносним агенцијама. Међутим, француски модел борбе против тероризма још увек карактерише снажна тензија између правно-судских и обавештајно-безбедносних структура. Примера ради - француски обавештајни званичници често се жале да специјализоване судије за тероризам често прекорачују своја овлашћења тиме што од обавештајних агенција траже обавештајне податке који им уопште нису потребни за кривични поступак, а често се дешава да поједине обавештајне информације буду презентоване новинарским круговима чиме се на извештајан начин, условно речено, деконспиришу и компромитују оперативни извори и методи рада. Ипак, аналитичари оцењују да је ова обавештајно-судска тензија у основи много мање изражена у Француској него што је то случај у Сједињеним Америчким Државама. Ово због тога што се брзо схватило да је институционални ривалитет веома штетан јер је систем показао неспособност и низ слабости на плану борбе

против тероризма, што је све навело званичне политичке власти да Законом из 1995. године обавезујуће захтевају интензивну системску сарадњу између судских и обавештајних институција. Због тога је успостављена непосредна, званична и редовна радна повезаност судија за антитероризам и безбедносних званичника Централног директората за унутрашњи обавештајни рад због тога што је свако од њих имао нешто што је овом другом било потребно – обавештајни званичници су имали одличне обавештајне податке и радне ресурсе, а судске власти су имале одлична истражна овлашћења. Ово је створило велико поверење између институција и закључак да успех борбе против тероризма захтева ефикасну и континуирану сарадњу између судских институција и обавештајних служби. Ипак, пракса је показала да Централни директорат за унутрашњи обавештајни рад у комбинацији са судијама за тероризам веома често у оперативној пракси прикупља и класичне обавештајне податке у иностранству у вези са већ започетим истрагама против тероризма, што би у строгој подели надлежности требало да буде искључива улога спољне обавештајне агенције - Генерални директорат за спољну безбедност.

Због оваквог решења амерички безбедносни практичари сматрали су да и САД треба да има унутрашњу обавештајну агенцију сличну DCR или британској MI5 јер FBI није и не може бити таква агенција због своје дуге полицијске традиције и културе.<sup>449</sup>

## **9.5 Краљевина Шпанија**

Шпанија има дугу традицију борбе против тероризма, пре свега због чињенице да је на њеној територији од 1959. године активна терористичка организација баскијских сепаратиста ЕТА (Euskadi ta askatasuna – Баскијска домовина и слобода). Према подацима Министарства унутрашњих послова Шпаније, ЕТА је од 1968. до 2008. године у терористичким нападима на цивилне, полицијске и војне циљеве убила 821 лице, од тога 480 цивила, чиме је стекла епитет најактивније и најопасније терористичке организације у Западној Европи. Осим због одлучности и организованости коју је показивала приликом извођења напада, ЕТА је била нарочито опасна због широке подршке коју је

---

<sup>449</sup> <http://www.rand.org/nsrd/terrpanel/terror4txt.pdf>



уживала међу сународницима у Баскији. Међутим, истраживања спроведена на самом почетку 21. века су показала да је ниво те подршке, из различитих разлога, опадао из године у годину.<sup>450</sup> У октобру 2011. године ЕТА је објавила коначан прекид својих оружаних активности.

Након терористичког напада 11. септембра 2001. године Шпанија је усвојила специфичан план акција који се примењују у случају терористичког напада са конвенционалним оружјем. Такође, предвиђене су превентивне мере и мере хитног реаговања за неутралисање терористичког напада или покушаја терористичког напада са хемијским и биолошким оружјем. Шпанија је применила превентивни план за проучавање и разумевање идеологије, циљева, начина извршења различитих терористичких организација. Шпански прописи дају специфична овлашћења појединим агенцијама у настојању да се спрече терористички и други противзаконити акти. Шпанска полиција је задужена за контролу имиграције, а Цивилна одбрана за царину, пореску и финансијску контролу, али и за гоњење, за кривична дела кријумчарења, трговину дрогом и преваре, односно кривична дела која често стоје у тесној вези са тероризмом.<sup>451</sup>

Без обзира на све превентивне радње, Шпанија је због активног учешћа у деловању НАТО пакта против исламског света, пре свега у Ираку, 11. марта 2004. године постала „лака“ мета напада Ал Каиде. Наиме, поменутог дана у време јутарњег саобраћајног шпица, у Мадриду се догодила синхронизована експлозија тринаест бомби у четири путничка воза, у којој је погинуло 192 и рањено преко 2000 људи. По својим размерама био је то највећи терористички напад у модерној историји Западне Европе.

Шпанске власти су утврдиле да је напад извела Група мароканских исламских бораца која се налазила у саставу разгранате терористичке мреже Ал Каиде. Месец дана после овог напада четворица исламистичких терориста је у једној стамбеној згради, након што су постали свесни да су опкољени од стране припадника безбедносних снага Шпаније, путем мобилних телефона активирало бомбу при чему је, осим њих, погинуо и један шпански специјалац.

---

<sup>450</sup> Ангуло А. Л., Коновалов А., *Тероризм и етнополитически конфликти – тероризм сегодња*, стр. 195.

<sup>451</sup> Лукић Т., *Борба против финансирања тероризма - пример Шпаније*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2010, стр. 353-368.

Уместо војне акције у циљу одмазде, власти су истакле да решење проблема са тероризмом виде у бољој сарадњи криминалистичких служби и тежњи ка „савезу цивилизација“ са муслиманским светом.

### **9.5.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Шпанији**

Захваљујући богатом искуству у пресецању активности терориста из ЕТА, Шпанија, за разлику од САД, после напада Ал Каиде није приступила великој реорганизацији својих обавештајно-безбедносних служби, пошто је већ имала ефикасно законско тело и институционални капацитет за борбу против тероризма који је надмашио капацитете других европских земаља. Наиме, Шпанија је одређене недостатке у раду својих служби отклонила још краљевим декретом из 1984. и Уставним законом о безбедносним снагама 1986. године. Такође, Влада Шпаније је 2002. године формирала Комисију за обавештајне послове, састављену од министара и државних секретара, у циљу координирања обавештајних активности и обезбеђивања „заједничке базе информација у земљи“, а која је већ функционисала у време напада из 2004. године.

Раније донета законска решења предвиђају судску контролу обавештајно-безбедносних служби, коју врше судије шпанског Врховног суда, нарочито у домену забране комуникације, уласка и регистрације код куће или у предузећу или било ког другог кршења основних права загарантованих шпанским Уставом из 1978. године.

Још један разлог за избегавање вођења драконске безбедносне политике било је негативно искуство земље са Франковом диктатуром. Стога су се власти фокусирале на обезбеђивање додатних финансијских средстава за борбу против тероризма и побољшање координације у оквиру и између постојећих, иначе веома бројних обавештајно-безбедносних служби.

Законом број 12 из 2003. године<sup>452</sup> дозвољено је замрзавање било ког вида финансијских токова, а у циљу превенције терористичких напада. У складу са овим законом формирана је Комисија за борбу против финансирања тероризма (Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo - CVAFT)

---

<sup>452</sup> Law 12/2003, 21 May, on Prevention and Freezing of Financing of Terrorism, <https://www.imolin.org/amlid2/showLaw.do?law=7394&language=ENG&country=SPA>

која координира свим акцијама Шпаније којима се прате финансирања тероризма. У априлу 2010. године спојени су Закон број 12 из 2003, Закон број 19 из 1993. године и Краљевски декрет број 925 из 1995. године. Тада је донет нови јединствени Закон број 10<sup>453</sup> који регулише превентивну борбу против прања новца и финансирања тероризма. Наведене измене настале су као последица примедби Европске комисије које су се односиле на неадекватну имплементацију закона у Шпанији којима се регулише прање новца и финансирање тероризма.

У погледу законског решења које регулише материју задржавања телекомуникационих података Шпанија је једна од шест држава – поред Немачке, Луксембурга, Словачке, Кипра и Литваније - која је на основу Директиве ЕУ 2006/24/ЕЦ одлучила да рок за наведено буде шест месеци.

У Шпанији максимални период за који особа може бити притворена, пре него што буде пуштена или предата правосудним органима, јесте три дана. Међутим, када су у питању лица осумњичена за тероризам, превентивни притвор може да траје максимално пет дана. Уколико после истека тог рока истражни судија одлучи да почне судски поступак, осумњиченом се одређује судски притвор. У овом периоду осумњичени могу бити задржани још највише осам дана. Члан 17.2 Устава предвиђа превентивна хапшења која не могу трајати дуже од времена потребног да се испитају догађаји који могу довести до кривичног дела. У сваком случају, лице које је ухапшено мора да буде пуштено на слободу или предато правосудним органима у року од три дана. Члан 55, међутим, дозвољава дуже трајање превентивних хапшења ако Влада прогласи „ванредно стање“ или „опсаду“, или ако су активности оружаних банди и терористичких група под истрагом. Према члану 16. Закона 4/1981 о стању узбуне, ванредних околности и опсаде, када је „ванредно стање“ или „опсада“ проглашена, превентивно лишење слободе може трајати највише 10 дана. Уколико се сумња да је особа у притвору припадник оружане банде или терористичке групе, члан 520. Закона о кривичном поступку омогућава 48-часовно продужење превентивног притвора. Овим се, дакле, проширује

---

<sup>453</sup> Money Laundering Prevention, New regulation against money laundering in Spain. Law 10/2010 (Official Journal of 29 April 2010) , [http://www.migueltorres.org/rutina/fichero\\_ESP.asp?id\\_ficheros=162](http://www.migueltorres.org/rutina/fichero_ESP.asp?id_ficheros=162)

максимални укупни период за притвор од пет дана у односу на лица осумњичена за терористичка дела.

### **9.5.2 Службе безбедности**

Као својеврсни одговор на терористички напад од 11. марта 2004. године Влада Шпаније је у мају исте године основала Национални центар за борбу против тероризма (Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, у даљем тексту CNCA)<sup>454</sup>. CNCA је професионална неполитичка структура, оформљена са превасходним циљем да се интегришу информације и обавештајне активности у вези са тероризмом на националном и међународном нивоу. Ово тело је комплементарно осталим носиоцима обавештајног рада, а задатак му је да побољша структуру противтерористичких активности обавештајно-безбедносних служби Шпаније, кроз прикупљање, обраду и анализу информација и координацију рада у државном систему безбедности.

CNCA је интегрисао развој и примену низа мера против тероризма и успоставио нову стратегију у борби против свих облика тероризма, користећи искуства противтерористичког рада без обзира на његово порекло. CNCA има за циљ да делује као тело за пријем, обраду и процену стратешких информација о свим врстама тероризма које представљају претњу за Шпанију.

Функције CNCA су обједињавање података из постојећих база података обавештајно-безбедносних служби, полиције и цивилних структура, преузимање информација из међународних база података и од мултидисциплинарног рада међународних организација за борбу против тероризма, анализа прикупљених података и информација и оперативна координација свих структура за борбу против тероризма у систему безбедности Шпаније.

Примера ради, од оснивања до краја 2005. године CNCA је сачинио око тридесет специјализованих извештаја и процена претњи тероризма које се односе на ЕТА и исламске међународне терористичке базе, у циљу обезбеђивања информација и редовног ажурирања процена терористичких претњи, одржавања иницијативе у борби против тероризма, идентификовања могућих терористичких сценарија, развијања листе критичне инфраструктуре,

---

<sup>454</sup> <http://www.intelpage.info/centro-nacional-de-coordinacion-antiterrorista.html>.

тј. оне на коју би могао да буде извршен напад и планирања одговора на претходно наведене ситуације.

CNCA је успоставила стабилну и сталну сарадњу са сличним центрима у САД-у, Немачкој, Великој Британији, Француској, Аустрији, Индонезији, Саудиској Арабији, Русији, Словачкој, Литванији и др. CNCA је повезана и са другим европским институцијама значајним за борбу против тероризма, укључујући и Еуропол.

Осим CNCA кључну улогу у питањима заштите унутрашње безбедности, укључујући и борбу против тероризма, има Министарство унутрашњих послова Шпаније, које контролише две главне државне полиције: Националну полицију (Cuerpo Nacional de Policía, у даљем тексту CNP)<sup>455</sup> и Цивилну гарду (Guardia Civil, у даљем тексту GC)<sup>456</sup> у оквиру којих делују и специјалне антитерористичке јединице и обавештајна тела. Наиме, у GC-у постоје Антитерористичка јединица (Grupo de asion rural - GAR), Специјална јединица за интервенције (Unidad especial de intervencion - UEI), Специјални тим за деактивирање експлозива (Tecnicos especialistas ed desactivacion de artefactos explosivos - TEDAX), Служба за откривање дрога и експлозива (Servicio cinecologico unit K-9) и др. У CNP делује Специјална група за операције (Grupo especial de operaciones - GEO) задужена за дејствовање у ситуацијама отклањања терористичких претњи у урбаном окружењу.

CNP је углавном одговорна за полицијске послове у урбаном, а GC у сеоским срединама. CNP се углавном бави сузбијањем различитих облика криминалитета у које спадају и тероризам и илегалне миграције. Међутим, има ограничену надлежност у Баскији и Каталонији, где је аутономним снагама Ertzaintza и Mossos d'Esquadra поверено решавање већине безбедносних проблема, осим оних најтежих, као што су тероризам и организовани криминал.

Цивилна гарда, позната као La Benemerita, је шпанска жандармерија и еквивалент је савезним војно-полицијским снагама. Њен примарни задатак је заштита права и слобода и обезбеђивање јавне безбедности нације. Као полиција GC се може поредити са француском жандармеријом и италијанским карабињерима. Кроз своју дугу историју (основана је 1844. године) GC је изградио структуру са реномираним стручњацима који покривају различите

---

<sup>455</sup> <http://www.policia.es/>.

<sup>456</sup> <http://www.intelpage.info/servicio-de-informacion-de-la-guardia-civil.html>.

области деловања: на океанима и морима (посебно ронилачке јединице), хеликоптерске јединице, специјалне интервентне јединице за „брз одговор“, јединице за руралне пределе, јединице за планинске пределе и др.

Данас GC делује у следећим областима: борба против тероризма, заштита краљевске породице и краља Шпаније, борба против трговине дрогом, борба против кријумчарења, контрола уласка на царинама и у лукама, патролирање на аутопутевима, безбедност у затворима и чување затвореника, контрола наоружања, безбедност граничних подручја, обалска стража, полицијско ангажовање у иностранству (обезбеђење амбасада и конзуларних представништва), прикупљање обавештајних и контраобавештајних података, сајбер и интернет криминал, итд.

У борбу Шпаније против тероризма укључен је и Национални обавештајни центар (El Centro Nacional de Inteligencia, у даљем тексту CNI)<sup>457</sup>. У питању је званична шпанска обавештајна агенција чија су главна циљна подручја Северна Африка и Јужна Америка, а послује у више од 80 земаља. Организациону структуру CNI чине обавештајне, безбедносне и јединице за подршку. Прикупљање различитих врста информација, укључујући и оне о тероризму, поверене су обавештајним јединицама.

Основни задатак CNI је да за шпанску владу прикупи све потребне информације како би се спречили и избегли било какви ризици и опасности које утичу на независност и интегритет Шпаније, националне интересе и владавину права и њене институције. На исти начин, закон прописује да се конкретни циљеви CNI утврђују и одобравају на годишњем нивоу од стране Савета министара. Ови циљеви су укључени у тајну документацију - Смернице за обавештајне делатности. CNI је административно везана за Министарство одбране. Треба напоменути да CNI извршава активности које у другим земљама покривају две или више обавештајних служби.

У Шпанији је формирана јединица командоса која помаже полицији у истрази која обавља задатке на истом нивоу као и Генерални директорат. Задаци ових командоса су постављање специјалних јединица за координацију борбе против тероризма и организованог криминала, истраге и обавештајног рада, полицијске интервенције и демонтажања бомби, формирање и одржавање

---

<sup>457</sup> <http://www.cni.es/>

заједничке базе података, промовисање успостављања сарадње техничке и форензичке полиције, пружање подршке јавном центру за истраживања на пољу испитивања безбедности, унапређење брзог приступа полицијским службама и унапређење међународне сарадње.

Одређени допринос антитерористичким активностима могу да дају Цивилне обавештајно-безбедносне снаге (La Inteligencia Interior)<sup>458</sup> које се налазе у оквиру министарства унутрашњих послова и мањим делом у оквиру министарства финансија (финансијска обавештајна јединица - Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias – SEPBLAC и Царинска служба надзора - ВАС), Војне обавештајно-безбедносне снаге (La Inteligencia Militar)<sup>459</sup> и Царински систем за надзор (Servicio de Vigilancia Aduanera - SVA).<sup>460</sup>

Имајући у виду да је обавештајно-безбедносни систем Шпаније веома сложен наводимо следећи шематски приказ<sup>461</sup>:

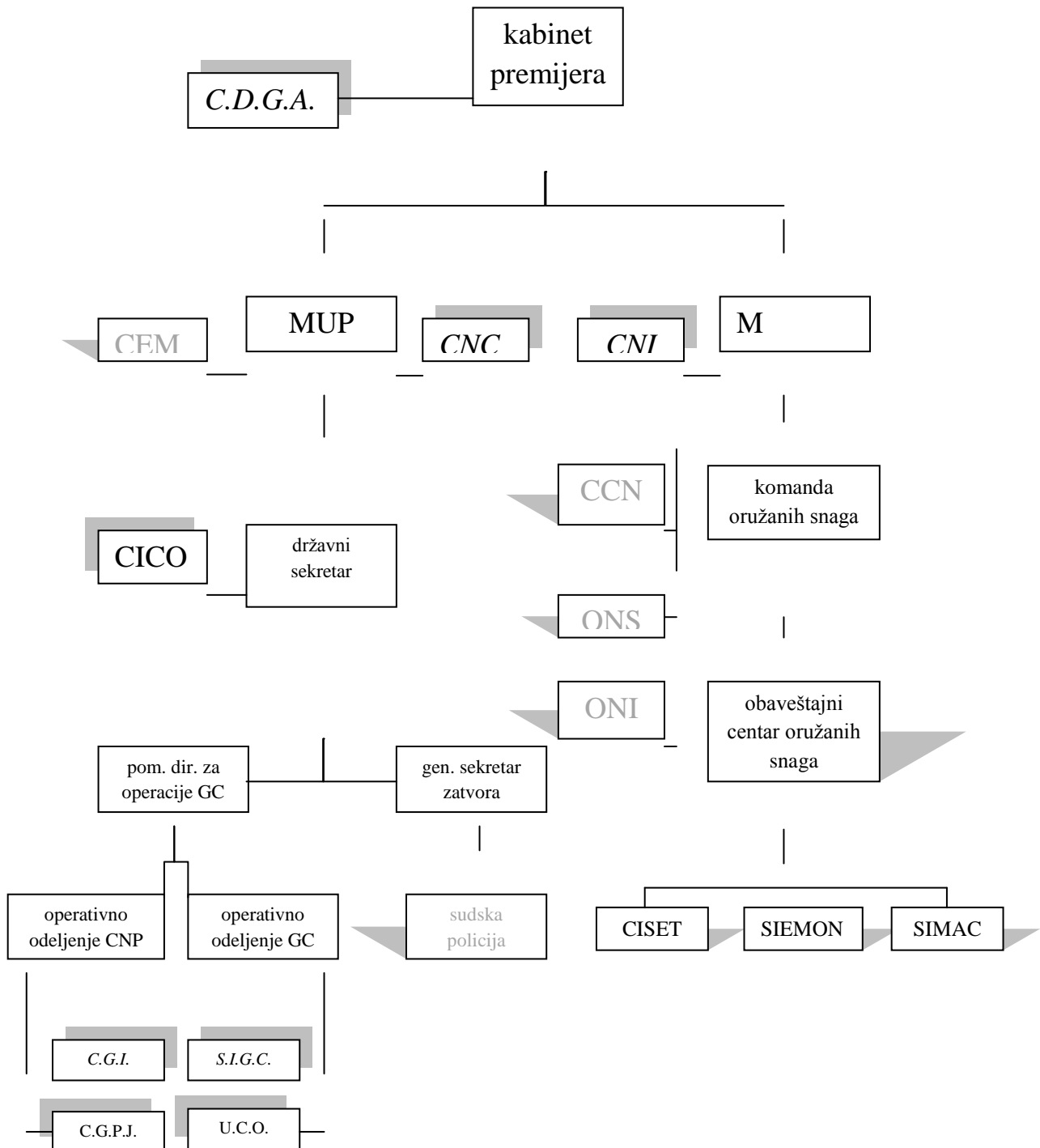
---

<sup>458</sup> <http://www.intelpage.info/inteligencia-interior.html>

<sup>459</sup> <http://www.aainteligencia.cl/>

<sup>460</sup> [http://www.aeat.es/wps/portal/Home?channel=1af861cd949a1010VgnVCM100000d7005a80\\_&ver=L&site=56d8237c0bc1ff00VgnVCM100000d7005a80 &idioma=es\\_ES&menu=0&img=0.](http://www.aeat.es/wps/portal/Home?channel=1af861cd949a1010VgnVCM100000d7005a80_&ver=L&site=56d8237c0bc1ff00VgnVCM100000d7005a80 &idioma=es_ES&menu=0&img=0)

<sup>461</sup> <http://www.intelpage.info/web/comunidad.htm>



Легенда:

C.D.G.A.I. – владина комисија за обавештајно-безбедносне послове;

CNI – национални обавештајни центар;

CCN – крипто центар;

ONS – канцеларија за националну безбедност;

ONIC – обавештајно-контраобавештајни национални биро;

CEMU – јединствена команда снага безбедности;



CNCA – национални центар за борбу против тероризма;  
CICO – обавештајни центар за борбу против организованог криминала;  
CNP – национална полиција;  
GC – цивилна гарда;  
C.G.I. – генерални повереник за информације;  
C.G.P.J. – централна обавештајна јединица;  
S.I.G.C. – информативна служба GC;  
U.C.O. – централна оперативна јединица;  
CISSET – обавештајно-безбедносни центар копнене војске;  
SIEMON – обавештајно-безбедносни центар морнарице;  
SIMAC – обавештајно-безбедносни центар ваздухопловства.

Изузев обавештајно-безбедносних служби, финансијске институције играју кључну улогу у спречавању финансирања терориста. Ове институције су дужне да осујете све трансакције у којој би издавалац средстава или прималац истих могао бити терориста или на било који начин повезан са терористичким организацијама. Поменуте институције су дужне да обавесте Извршну службу Комитета за превенцију прања новца и финансијски криминал у случају да посумњају да је нека трансакција криминалне природе, са посебним акцентом на тероризам. Важну улогу у наведеним активностима има јединица за борбу против прања новца (Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, у даљем тексту SEPBLAC)<sup>462</sup> основана 1993. године према Закону бр. 19 и Краљевског декрета из 1995. године број 925.<sup>463</sup> SEPBLAC у борби против прања новца сарађује са Националном канцеларијом за борбу против дроге, Министарством економије, државним тужиоцем, царином, полицијом, Народном банком Шпаније и др.

## **9.6 Краљевина Велика Британија**

Безбедносни изазови проистекли из деловања различитих терористичких организација са којима се током своје модерне историје суочавала Велика

---

<sup>462</sup> [http://www.sepblac.es/espanol/home\\_esp.htm](http://www.sepblac.es/espanol/home_esp.htm)

<sup>463</sup> [https://www.imolin.org/doc/amlid/Spain\\_royal%20decree%20925\\_1995.pdf](https://www.imolin.org/doc/amlid/Spain_royal%20decree%20925_1995.pdf)

Британија у одређеној мери наликују проблемима на тлу Шпаније. Наиме, Велика Британија је дуги низ деценија суочена са нестабилном ситуацијом у Северној Ирској где је изражена верска подељеност на католичку мањину и протестантску већину. Лавину сукоба изазвало је слање британских трупа у помоћ протестантима на овом подручју 1969. године, након чега је радикално крило Ирске републиканске армије (Irish Republican Army, у даљем тексту ИРА), која је у свом изворном облику формирана још почетком прошлог века, отпочела са серијом терористичких напада - описиваних као наставак борбе за независност започете још у 13. веку.<sup>464</sup>

Наведено радикално крило ИРА, тзв. Провизорна ИРА, испрва је нападала симболе британске власти и протестанте у Северној Ирској, да би средином седамдесетих година прошлог века своје активности проширила и на Велику Британију, чиме се профилисала као једна од најопаснијих терористичких организација у свету. Међу бројним нападима и атентатима, као најпознатије акције ИРА су се издвојиле - убиство британског лорда Маунтбатена 1979. године и бомбашки напад 1984. године на хотел у Брајтону у коме се одржавала конвенција Конзервативне странке, у коме су погинула двојица посланика конзервативаца у Парламенту, док је тадашња премијерка Велике Британије Маргарет Тачер замало избегла смрт. Према резултатима једног истраживања, од 1969. до 2001. године у нападима ИРА погинуо је 1821 човек, од тога 621 цивил, док је у том периоду убијено око 300 припадника ове организације. Крупан корак ка окончању њеног терористичког деловања наступио је у августу 2005. године када је објавила престанак оружане кампање против британских власти.

Као најближи савезник САД-а, власти у Великој Британији, као и читаво друштво, страховале су да ова земља може постати мета Ал Каиде. Наиме, у Великој Британији је после 11. септембра 2001. године саслушано и ухапшено неколико стотина лица због сумње да су повезани са Ал Каидом, 2003. године је разбијена хелија ове терористичке организације која је производила ричин и друге врсте хемијског оружја, а појачан је и надзор над џамијама. Наведени страхови су се обистинили 7. јула 2005. године када су четворица младих британских радикалних исламиста извршили терористичке нападе на лондонски

---

<sup>464</sup> Ланцов С., *Террор и терористы. Словар*, Издателский дом С.-Петербургского государственного университета, Санкт Петербург, 2004, С. 55.

метро и аутобуске линије, у којима су, осим њих самих, погинуле још 52 особе, а повређено преко 700 особа.

Терористички напади 11. септембра имали су велики утицај на глобалном нивоу. Иако нису истог ранга као напади на САД, експлозије бомби у Лондону изазвале су сличне стрепње и очекивања. Питање последица рата у Ираку и покушаја бомбашког напада у септембру 2005. су допринели посматрању терористичких напада као дуготрајне претње која условљава оштар одговор. Институционална реформа је била неопходна као доказ посвећености и намере да се проблем реши. Трајни и свеобухватни проблеми су детектовани и решење се тражило у реорганизацији унутар британске криминалистичке службе, превазилажењу многих законодавних, организационих и процедуралних ограничења и заједничком раду и сарадњи свих институција.

Проблеми које је Велика Британија у блиској прошлости имала са тероризмом веома су илустративни са аспекта проучавања корените промене овог облика политичког насиља – од актера који припадају једнонационалним домаћим структурама, до мултинационалних терористичких организација повезаних истом идејом, а да се можда никада нису физички срели с циљем њене реализације. Између осталог, у операцији МАУНАР уочено је да су завереници-цихадисти, изузев у Великој Британији, регрутовани у САД, Канади, Шведској, Босни и Херцеговини и Индонезији.<sup>465</sup> Такође, оперативна акција лондонске Метрополитен полиције „Crevice“ („Пукотина“) на разоткривању терористичке завере из јула 2005. године показала је да су вође Ал Каиде из племенских области у Пакистану заједно са савезном управом (Federally Administered Tribal Areas - FATA) одржавали значајан ниво директне команде и контроле над неким цихадским ћелијама разоткривеним у Великој Британији.

Стручњаци истичу да су надлежне институције у Великој Британији и поред разорних последица напада, ефикасно и професионално реаговале у новонасталој кризној ситуацији, те да су таквим приступом допринели да свакодневно функционисање града и живот његовог становништва не буду угрожени.

---

<sup>465</sup> Видети опширније у: Swann S., *Абид Кан и његов глобални цихад*, BBC News (18. август 2008.), (<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/7549447.stm>); McGrogy D., Британски компјутерски стручњак извози терор преко Интернета, *The Times Online*, (7. јун 2006.), ([www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/crime/article672452.ece](http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/crime/article672452.ece)).

### 9.6.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Великој Британији

На основу Закона о безбедној служби из 1989. године и Закона о обавештајним службама из 1994. године Служба безбедности (Security Service, у даљем тексту MI5) има задатак да штити британску парламентарну демократију и економске интересе, што подразумева и борбу против тероризма и контраобавештајне послове.

Законом из 1996. године су формализоване проширене статутарне надлежности MI5 чиме је овлашћена да пружа подршку другим органима у сегменту рада који се тиче сузбијања најтежих кривичних дела, укључујући и тероризам. У складу са овим законом, MI5 делује реактивно, односно поступа по захтеву наведених органа, при чему им најчешће помаже у вршењу електронског надзора и прислушкивања.<sup>466</sup> Деловање MI5 је регулисано и Законом о заштити података из 1998. године и Законом о истражним овлашћењима из 2000. године. Информације које MI5 поседује су изузете од откривања по члану 23. Закона о слободи информација из 2000.<sup>467</sup>

Постојање Тајне обавештајне службе (Secret Intelligence Service, у даљем тексту SIS или MI6), задужене за прикупљање обавештајних података у иностранству, није званично потврђено у јавности до 1994. године<sup>468</sup> када је донет Закон о обавештајним службама (Intelligence Services Act). Овим законом је, између осталог, дефинисано да MI6 кроз офанзивни обавештајни рад доприноси одбрани Велике Британије од различитих врста терористичких претњи.

Увиђајући неопходност свеобухватне сарадње државних органа у циљу успешне борбе против тероризма, законодавац је обавезао све јавне установе да безбедносним службама, на образложен захтев, уступе све релевантне информације, укључујући пореске и медицинске извештаје. Да би захтев за добијање информација био валидан, довољно је да безбедносне службе

---

<sup>466</sup> Lords Hansard text for 10 June 1996". *Hansard*. Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199596/ldhansrd/vo960610/text/60610-07.htm>. (Retrieved 2008-07-11)

<sup>467</sup> Freedom of Information Act, section 23". Office of Public Sector Information. [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga\\_20000036\\_en\\_3#pt2-11g23](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000036_en_3#pt2-11g23). (Retrieved 2009-02-03)

<sup>468</sup> Whitehead, Jennifer (2005-10-13). "MI6 to boost recruitment prospects with launch of first website - Brand Republic News". Brandrepublic.com. <http://www.brandrepublic.com/news/521906/mi6-boost-recruitment-prospects-launch-first-website/>. (Retrieved 2010-07-10)

располажу индицијама да се припрема терористички напад. При томе су индиције дефинисане као докази садржани у доступним информацијама да постоје чињенице и околности које указују на то да би терористички напад могао бити почињен.

Поучене негативним искуством које су САД имале са деловањем Ал Каиде, власти у Великој Британији су 2001. године донеле Акт о антитероризму, криминалу и безбедности, којим су прописане појачане мере заштите авио-саобраћаја.

Велика Британија посвећује велику пажњу борби против глобалног тероризма те је стога 2004. године усвојила дугорочну стратегију за сузбијање ове појаве. Наведена стратегија је позната под колоквијалним називом CONTEST – „такмичење“, а подељена је у четири главне области: спречавање - да се зауставе људи који постају терористи или подржавају насилни екстремизам кроз превентивно отклањање узрока њиховог незадовољства; трагање - да се спрече терористички напади, расформирају терористичке организације и умање њихови капацитети за штетно деловање; заштита - да ојача заштиту од терористичких напада кроз јачање инфраструктуре и кључних места изложених ризику од напада, као и припрема - где напад не може бити заустављен, може се припремити за смањење његових последица.

На ширем плану заштите земље од различитих извора угрожавања, Велика Британија је 2010. године усвојила Стратегију националне безбедности, која је прецизирала четири стратешка циља: борбу против тероризма, пролиферације, сајбер криминала и нестабилности и сукоба у иностранству.

Током последње деценије били смо сведоци промене у превентивној безбедности која укључује значајне јавно-приватне интеракције и партнерства. Ова партнерства су имала одређене проблеме. Значајан фокус ове интеракције је на кључној националној - било физичкој било сајбер - инфраструктури. У прилог овој чињеници говоре државне активности као што је Пројекат GRIFFIN<sup>469</sup> у Лондону који привлачи корпорацијско-безбедносно особље да помогне полицији кад су у питању локална борба против тероризма и питања цивилних непредвиђених ситуација. Овај пројекат развијен је 2004. године и представља пример заједничке корпоративне сарадње између лондонске

---

<sup>469</sup> <http://www.projectgriffin.org.uk/>

Метрополитен полиције и града Лондона са друге стране, а све у функцији превенције тероризма и криминала. GRIFFIN фузионише и координира полицијске ресурсе и све субјекте локалних власти, хитних служби, приватног сектора безбедности и бизниса. Исто је и са Саветодавним већем за осигурање информација, које спаја државна министарства и водеће компаније које се баве осигурањем информација и заштитом кључних информационих инфраструктура.

Законска регулатива и судови у западним земљама су проширили „праг незаконитости“ на све раније фазе терористичких активности планирања, а скорашњи британски закон о тероризму сада обухвата „дела која су припрема за тероризам“. Операцију CREVICE<sup>470</sup> (они који су ковали заверу да нападну Bluewater шопинг центар и ноћне клубове у Лондону) или Операцију RHYME<sup>471</sup> (извиђање потенцијалних мета у Лондону, Њујорку и Њу Џерсију 2004. године) закон је подржао и нашао утемељење у параметрима који се тичу заштите људских права.

У време кад се читава полиција усмерава све више ка активностима вођеним обавештајним информацијама, управљање односима између полицијских и националних обавештајних служби је од највећег значаја са све више заједничког рада између та два елемента. У Великој Британији је ова појава наглашена развојем заједничких регионалних капацитета од стране структура безбедносне службе и специјалног огранка.<sup>472</sup>

Када је реч о задржавању телекомуникационих података, Велика Британија има систем добровољног задржавања података који проистиче из Закона о антитероризму, криминалу и безбедности из 2001. године.<sup>473</sup> Телефонски оператери и интернет провајдери задржавају податке на основу дискреционог договора са Министарством унутрашњих послова Велике Британије. На задржавање података се односе и Закон о заштити података из

---

<sup>470</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Operation\\_Crevice](http://en.wikipedia.org/wiki/Operation_Crevice)

<sup>471</sup> <http://www.met.police.uk/>

<sup>472</sup> Видети опширније: Security Service, *Одговор на претњу*: ([www.mi5.gov.uk/output/Page552.html](http://www.mi5.gov.uk/output/Page552.html)); и Асоцијација шефова полиције, *Зелени лист полицијске реформе: Будућност полицијског рада* (март 2008.), ([www.acpo.police.uk/asp/policies/Data/ACPOsubmissionre Green Paper 20 March 2008 \(PUBLIC\).pdf](http://www.acpo.police.uk/asp/policies/Data/ACPOsubmissionre%20Green%20Paper%20March%202008%20(PUBLIC).pdf)) – нарочито поглавље 4.

<sup>473</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Anti-terrorism,\\_Crime\\_and\\_Security\\_Act2001#Part\\_11\\_.28Retention\\_of\\_communications\\_data.29](http://en.wikipedia.org/wiki/Anti-terrorism,_Crime_and_Security_Act2001#Part_11_.28Retention_of_communications_data.29)

1998. године<sup>474</sup> и Закон о приватности и електронским комуникацијама из 2003. године<sup>475</sup>. Сходно Уредби о истражним овлашћењима из 2000. године<sup>476</sup>, приступ задржаним подацима имају британска полиција, Национална криминалистичко-обавештајна служба, Агенција за озбиљни организовани криминал, царине и акцизе, службе унутрашњих прихода, служба безбедности, тајне обавештајне службе и владино комуникационо седиште. Ова Уредба је овластила Министарство унутрашњих послова да промени листу органа који имају приступ задржаним подацима.

На основу Закона против тероризма могуће је превентивно притворити особу до 14 дана. У новом Закону против тероризма из 2006. године полиција је добила већу слободу у погледу лица осумњичених за тероризам тако да је максимално трајање превентивног притвора без оптужнице продужено са 14 на 28 дана.<sup>477</sup> Министарство унутрашњих послова инсистирало је на томе да овај рок буде 42 дана, а тадашњи британски актуелни премијер навео је да би дао сагласност на промену позитивних законских прописа којима би се британској полицији дало овлашћење да оперативно третира и испитује осумњичене за тероризам и до 90 дана пре ступања оптужнице на правну снагу.<sup>478</sup> У нормалним условима, полиција уз дозволу суда може да држи у притвору осумњичене за тероризам до четири дана. У Великој Британији је могуће да се притвори лице без конкретне сумње о кривици за било које кажњиво дело. Теоретски, притвор без конкретних сумњи могуће је одредити максимално 48 сати. По истеку овог рока, суд може одобрити да се продужи притвор без конкретних сумњи највише за 7 дана. Законско ограничење временског рока на који осумњичени може бити притворен пре оптужбе тече од времена лишења слободе.<sup>479</sup> После хапшења, осумњичени мора да буде одведен у полицијску станицу у најкраћем могућем року. По доласку у полицијску станицу, притвор одређен осумњиченом мора преиспитати полицајац који није директно укључен

---

<sup>474</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Data\\_Protection\\_Act](http://en.wikipedia.org/wiki/Data_Protection_Act)

<sup>475</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Privacy\\_and\\_Electronic\\_Communications\\_\(EC\\_Directive\)\\_Regulations\\_2003](http://en.wikipedia.org/wiki/Privacy_and_Electronic_Communications_(EC_Directive)_Regulations_2003)

<sup>476</sup> The Regulation of Investigatory Powers Act 2000, [http://en.wikipedia.org/wiki/Regulation\\_of\\_Investigatory\\_Powers\\_Act\\_2000](http://en.wikipedia.org/wiki/Regulation_of_Investigatory_Powers_Act_2000)

<sup>477</sup> *Антитерористички закон* (Terrorism Act 2000 (ТА)), одељак 8, члан 36(3)(b)(ii) је амандман Terrorism Act 2006, S. 23.

<sup>478</sup> Andy McSmith, „Brown seeks 90/day detentions”, The Independent, 3 July 2006, <http://www.independent.co.uk/news/uk/brown-seeks-90day-detentions-406434.html> (10/01/2009)

<sup>479</sup> ТА, Schedule 8, para 23.

у истрагу. Преиспитивање се потом врши у интервалима од 12 сати. Током преиспитивања службеник може да одреди продужење притвора осумњиченог ако је, између осталог, проценио да је то неопходно како би се прикупили потребни докази или извршило саслушање лица осумњиченог за тероризам, омогућило чување доказа, или донела одлука о депортацији или подизању оптужнице.<sup>480</sup>

### 9.6.2 Службе безбедности

На врху пирамиде безбедносно-обавештајног система Велике Британије налази се Влада која системом управља преко Комитета сталних подсекретара за усмеравање обавештајног рада (Permanent Secretaries on Intelligence Services, у даљем тексту PSIS). PSIS контролу свих служби безбедности контролише преко Здруженог обавештајног комитета (Joint Intelligence Committee, у даљем тексту ЈИС).<sup>481</sup> Осим тога, Влада је у мају 2010. године формирала Савет за националну безбедност са задатком да надгледа све аспекте безбедности земље.

ЈИС је одговоран за управљање националним обавештајним организацијама, као и за пружање савета Влади у вези са безбедношћу, одбраном и иностраним пословима. Он надгледа постављање приоритета за три обавештајне и безбедносне службе, одбрамбене обавештајне делатности и успостављање професионалних стандарда за обавештајну анализу у влади.

Заједнички центар за анализу тероризма (Joint Terrorism Analysis Centre, у даљем тексту ЈТАС) је најважније упориште Велике Британије у борби против тероризма. Формиран је 2003. године као резултат напора да се додатно побољша размена обавештајних података и сарадња служби у супротстављању тероризму. У питању је организација састављена од свих извора обавештајних служби која је тесно повезана са службама безбедности. Задатак ЈТАС је да пружа информације о терористичким претњама и даје савете британској Влади и предузећима у оквиру критичне националне инфраструктуре. Наиме, ЈТАС обезбеђује редовне процене владиним службама, великим компанијама и институцијама, првенствено у саобраћају, финансијским услугама, комуналној и телекомуникационој индустрији.

---

<sup>480</sup> ТА, Schedule 8, paras 26 & 28.

<sup>481</sup> <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/nim/0114301808.pdf>



Директор ЈТАС подноси извештај шефу МИ5 и даје смернице и координира рад оперативног особља, укључујући особље из МИ6, Владиног седишта за комуникације (Government Communications Headquarters, у даљем тексту GCHQ), DI, Метрополитен полиције, противтерористичке команде и још шест владиних министарстава. Процене ЈТАС се користе за информисање наведених структура о нивоима терористичких претњи, од ниске - напад је мало вероватан, до критичне - напад се непосредне очекује.

ЈТАС се нашао у фокусу британске јавности после терористичких напада у Лондону у јулу 2005. године, када су га медији критиковали да је у том периоду проценио да се ризик од терористичког напада у земљи налази на најнижој тачки од атака на САД 11. септембра 2001. године.

Министарство унутрашњих послова има главну улогу по питању неколико аспеката борбе против тероризма, нарочито оних који се могу довести у везу са политиком имиграције и азила. Пре неколико година у Великој Британији пооштрени су процедурални критеријуми за добијање азила тако што је почео да се примењује „убрзани систем“ (fast-track) - да се комплетан првостепени и другостепени поступак по овом питању заврши за укупно седам дана – разговор са властима, жалбени поступак, суђење и др. Пракса је показала да имиграциони судови у својим пресудама често наводе да азилант није навео довољно доказа о опасностима по живот у земљи порекла (земље са терористичким педигреом) у коју се без ризика може поново вратити. Такође, регионалне полиције у Енглеској, Шкотској, Велсу и Северној Ирској су одговорне за истраживање терористичких активности. По значају се издваја Полицијска служба Северне Ирске која спроводи истраге тероризма у овом делу земље.

Свака полицијска јединица има специјални огранак који сарађује са МИ5 по питању лица повезаних са терористичким организацијама. Осим тога, градска полиција Лондона (Metropolitan Police - Skotland Yard) у свом саставу има више специјализованих јединица које се баве антитерористичким активностима. Истовремено, Британска транспортна полиција обезбеђује метро и системе јавног саобраћаја, а Цивилна нуклеарна полиција - нуклеарне инсталације и материје од евентуалних терористичких претњи.

Одбрамбена обавештајна служба (Defence Intelligence, у даљем тексту DI)<sup>482</sup> је по мишљењу многих аутора кључни сегмент обавештајне заједнице Велике Британије иако се суштински разликује од других служби - није самостална организација, него је саставни део Министарства одбране.

Одбрамбена обавештајна служба преко Групе за прикупљање обавештајних података (Intelligence Collection Group, у даљем тексту ICG) прикупља податке од значаја за безбедност земље, што подразумева и информације о терористичким претњама. DI из различитих отворених и тајних извора саставља писмене извештаје и савете за подршку војним операцијама, као и за планирање и обавештавање менаџмента задуженог за одбрамбену политику. Основни задатак овог процеса је одржавање способности за пружање правовремених упозорења о стратешким политичко-војним, научним и техничким развојима који могу да утичу на интересе Велике Британије. Процене које сачињава DI се користе и изван Министарства одбране, нпр. за подршку раду ЈИС, помоћ другим министарствима и међународним партнерима, попут НАТО-а и Европске уније. Овакав вид подршке и сарадње нарочито је значајан у супротстављању активностима глобалних терористичких организација.

Служба безбедности (Security Service - MI5)<sup>483</sup> је контраобавештајна служба која званично делује у оквиру Министарства унутрашњих послова. Од укупно седам организационих јединица, Дирекција за контратероризам се на најдиректнији начин супротставља тероризму на подручју Велике Британије, а дирекције за обавештајни рад и операције, за контраобавештајни рад, за контрашпијунажу и контрапролиферацију, за контрасубверзију и за рад у Северној Ирској то чине у значајној али мањој мери. Служба је надгледана од стране обавештајног и безбедносног комитета кога директно именује премијер. Судски надзор је додељен Поверенику за пресретање комуникација и Поверенику за обавештајне службе.

Ова служба је организована као атипична, односно „неоперативна“ структура, будући да нема извршна овлашћења, већ одређене активности (попут претреса, хапшења и истражних радњи) реализује у сарадњи са Специјалним одсеком Скотланд јарда.

---

<sup>482</sup> <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/SecurityandIntelligence/DIS>.

<sup>483</sup> <https://www.mi5.gov.uk/>.

По завршетку „Хладног рата“ дошло је до промене у тежишту рада МИ5 која се окренула сузбијању активности ИРА и борби против других облика тероризма, нарочито исламског тероризма који је у то време већ био у порасту. Између осталог, МИ5 је заслужан за успешно инфилтрирање у ИРА и операције у комбинацији са специјалним деловима разних полицијских снага што је довело до 21 пресуде за кривична дела везана за тероризам између 1992. и 1999. године.

Осим тога, МИ5 је 2007. године од полицијске службе Северне Ирске преузела одговорност за сав безбедносно-обавештајни рад у овом делу земље. Са појавом других терористичких претњи у Великој Британији МИ5 је повећала своју посвећеност откривању и спречавању ових активности. С тим у вези, постоје докази да је МИ5 био укључен и у испитивање британских грађана интернираних у Заливу Гвантанамо на Куби.

Тајна обавештајна служба (SIS или МИ6)<sup>484</sup> доприноси борби Велике Британије против тероризма најпре тако што Влади обезбеђује обавештајне податке на основу којих она доноси одлуке о ванредним ситуацијама, терористичким инцидентима и међународним кризама. Као и друге обавештајне службе, МИ6 до оваквих информација долази преко људских и техничких извора, као и кроз размену са партнерским службама у иностранству. Циљ јој је да осујети терористичке завере усмерене против Велике Британије и против пријатеља и савезника.

МИ6 се формално налази у саставу Министарства спољних послова, а заправо је независна и самостална у раду за који је одговорна директно премијеру. Делује преко агената инфилтрираних у дипломатско-конзуларна представништва Велике Британије у иностранству, новинске агенције и сл.

Обавештајна агенција Владин главни штаб за комуникације (Government Communications Headquarters, у даљем тексту GCHQ) задужен је за прикупљање обавештајних података преко SIGINT извора, а делује под контролом Здруженог обавештајног комитета. GCHQ је специјализована електронска обавештајна институција изузетно великих телекомуникационих и техничко-информатичких капацитета која се бави прикупљањем безбедносно-обавештајних података применом техничког метода. У саставу GCHQ функционише посебан подсистем

---

<sup>484</sup> <https://www.sis.gov.uk/>.

- CESG (Communications Electronics Security Group) - чији је основни задатак да обезбеди виталне комуникационе и информационе системе власти и других критичних делова националне инфраструктуре Велике Британије. Иако не спада у састав Министарства иностраних послова, GCHQ је за свој рад непосредно одговоран државном секретару за иностране послове.

GCHQ функционише и на основу билатералних и мултилатералних споразума остварује веома интензивну сарадњу са еквивалентним партнерским агенцијама широм света а посебно са САД, Канадом, Аустралијом и Новим Зеландом, где је у пракси „широко“ развијен споразум о узајамној размени информација који се остварује кроз потписани програм „Пет очију“ и тајни глобални систем за електронски надзор телекомуникација, тзв. ECHELON.

Пуну медијску пажњу GCHQ је задобио у последњих неколико година када је откривено да је овај британски владин штаб за комуникације кроз телекомуникациони пројекат „ТЕМПОРА“ почео да онлајн прикупља телефонске и интернет податке а све под формом актуелне борбе против тероризма. Сматра се да су „методе обавештајних служби за електронско прислушкивање сасвим измакле контроли, углавном због политичке панике изазване због терористичких напада 11. септембра, јер су америчка NSA и њен британски партнер GCHQ – у тајном савезу са гигантима интернета и комуникација који контролишу хардвер – искористили своје техничке вештине како би овладали интернетом“.<sup>485</sup>

Током 2008/09. године британски обавештајно-електронски систем суочио се са питањем „како изаћи на крај са новим технолошким променама и како овладати контролом интернет комуникације“, односно како пронаћи начин за читање и анализирање огромног броја података, посебно оних који се односе на потенцијалне терористичке претње. Решење је пронађено у изградњи и развијању информатичко-електронског пројекта „TINT“, касније названог „TEMPORA“, „као заједничке истраживачке иницијативе“ GCHQ и NSA, и то са јединим циљем да се омогући „ретроспективна анализа“ интернет саобраћаја. Инсталиран је огромни компјутеризовани интернет „бафер“, намењен за складиштење и филтрирање података, посредством којег се контролом и-мејл комуникације долазило до веома значајних информација о терористичким

---

<sup>485</sup> Rusbridger C. A., *Gardijan*, London, februar 2014.

метама. Пројекат се заснивао на „качењу“ на трансатлантске оптичке каблове дуге више хиљада километара који транзитирају преко територије Велике Британије, а пошло се од претпоставке да се 25% интернет саобраћаја у свету одвија преко британских оптичких каблова. Систем је убрзо почео да даје значајне резултате па се отпочело са изградњом „бафер“ интернет центара и ван територије Велике Британије. Један такав центар је отпочео са радом на Блиском Истоку.

Инсталирањем овог система, GCHQ је био у могућности да за двадесет четири часа ускладишти и обради око 39 милијарди информација, што је, компаративно посматрано у односу на претходни период, било повећање од импресивних три хиљаде посто.<sup>486</sup>

Поједине активности GCHQ наишле су на оштре критике јер је пракса евидентирала низ злоупотреба које су се увек оправдавале циљевима борбе против тероризма. Примера ради, у активностима британских служби безбедности злоупотребљаван је контроверзни члан 7. Закона о тероризму из 2000. године који се могао применити само у циљу процене да ли је неко лице умешано у терористичке активности па су се под дефиницију тероризма подводиле многе политичке и идеолошке активности које нису имале елементе тероризма. Према члану 7. полиција је, најчешће по писменој наредби једне од обавештајно-безбедносних служби, уз претходно попуњавање налога задржавала индицирано лице и одређивала му полицијски притвор који није могао трајати дуже од девет часова. За време задржавања и обављања информативног разговора стварани су оперативни услови за примену других оперативно-тактичких мера и радњи – нпр. тајни преглед превозних средстава, пртљага и друго. На овај начин озакоњене су истраге које се воде са циљем испитивања не само тероризма већ и страних политичких намера, пролиферације оружја, финансијских малверзација и друго.

Велика Британија је стекла велики углед у свету захваљујући својим антитерористичким јединицама, међу којима се издваја Специјална ваздушна служба (Special Air Service, у даљем тексту SAS) формирана 1947. године. Састоји се од три пука четног састава у којима, између осталих, делује и група за противтерористичке акције под називом CRW Wing. Јединице SAS су

---

<sup>486</sup> Harding L., *Dosije Snouden*, Evro Guinti, Beograd, 2014, str. 134-145.

деценијама носиле највећи терет борбе са терористима у Северној Ирској, 1980. године су извеле спектакуларну акцију против терориста у Амбасади Ирана у Лондону, а учествовале су и у рату за Фокландска острва и „Пустињској олуји“ 1991. године.

Изузев SAS, антитерористичке задатке у војно-поморским снагама Велике Британије извршавају и 3, 40, 42. и 45. бригада морнаричко-десантне пешадије, морнарички сквадрон специјалних снага (Specijal Boat Squadron - SBS), краљевски морнарички командоси, група Cimaocchio Group Royal Marines (у даљем тексту CGRM) која штити нуклеарно оружје, важне личности и објекте, као и нафтна постројења, и др.

У оквиру полиције делују врхунске антитерористичке јединице London Metropolitan Police и SO19.

Битну улогу у борби Велике Британије против тероризма имају и поједине институције које, у ужем смислу речи, не представљају део обавештајно-безбедносног система. Тако Агенција за повраћај средстава, која је Поступком о криминалном делу (Proceeds of Crime Act – POCA) из 2002. године добила организациони оквир, спроводи активности на спречавању прања новца и одузимању и замрзавању нелегално стечене имовине, чиме доприноси смањењу материјалних средстава којима се финансирају терористички напади. У истом сегменту одређени допринос наведеној борби могу да пруже Канцеларија за тешке проневере и Национални одред за проневере. У сфери борбе против организованог криминала, о чијој тесној повезаности са тероризмом је већ било речи, делује Агенција за теже облике организованог криминала (Serious Organized Crime Agency - SOCA).

После 2001. године Велика Британија је приступила изналажењу решења за делотворну координацију рада и размену података између обавештајно-безбедносних служби. Стога је MI5 у јуну 2003. године основала сарадничку обавештајну јединицу - Заједнички центар за анализу тероризма (JTAC). Попут MI5, JTAC нема овлашћење за хапшење осумњичених, већ представља централни обавештајни портал и саветодавно тело за све британске актере у борби против тероризма. Ту су делегирани официри из Аналитичког центра одељења за борбу против тероризма у оквиру Службе безбедности SIS, GCXQ, DIS, полиције са Специјалним огранком, као и из сектора безбедности министарства у чијим надлежностима са налазе различите врсте транспорта.

Проблем код ЈТАС-а је што он сам не може да функционише проактивно против терористичких претњи већ само Специјални огранак полиције који се бави терористима може то да учини.

У исте сврхе после 2001. основана је Полицијска јединица за борбу против међународног тероризма (PICTU) која окупља представнике из 53 специјална огранка локалне полиције и националне официре за безбедност, укључујући људе из Специјалног огранка Метрополитен полиције. Већи део посла PICTU је превођење обавештајног посла у операције и координисање мисијама. Праве операције у борби против тероризма обавља друго специјално одељење - Антитерористички огранак Метрополитен полиције (SO13). Вештачка баријера између обавештајног рада и операција на британском терену је напуштена 2006. године и специјални огранци оријентисани ка борби против тероризма Метрополитен полиције (SO12 и SO13) спојени су у Команду за борбу против тероризма.

После терористичког напада у подземној железници у Лондону 2005. године мотивација британских служби безбедности да превазиђу организационе границе како би развили оперативна сазнања се значајно повећала. Резултат су били историјски закони без преседана и дубља институционализација веза између различитих служби. До 2007. године број припадника MI5 је удвостручен зарад спровођења антитерористичких мисија. Такође, много више припадника од тада имају ЈТАС и PICTU.

Посебно обележје модела борбе против тероризма Велике Британије представљају и поједини ванинституционални, неконвенционални елементи и активности које се, условно речено, држе у тајности, а усмерене су на прикупљање - са аспекта тероризма - безбедносно интересантних података о лицима као потенцијалним извршиоцима безбедносних претњи. Ове активности се косе са прокламованим демократским стандардима и начелима као и заштитом људских слобода и права, посебно приватности грађана.

Тако, на пример, лондонски лист „Гардијан“, позивајући се на поверљив документ британског Министарства просвете, наводи да се пре неколико година од професора и других запослених на британским универзитетима захтевало да обрате посебну пажњу на талентоване студенте-муслимане и студенте из Азије, које наводно у камповима регрутују и врбују терористи и увлаче их у идеологију исламског тероризма и екстремизма. Констатује се да су студенти

муслимани „из изолованих заједница“ озбиљна, потенцијална претња националној безбедности и то знатно већа него студенти из „интегрисаних заједница“. Међутим, нису само студенти били циљна мета ових мера већ су се одређена проверавања од запослених на универзитетима тражила и за ванредне професоре који се позивају да ад хок држе предавања из исламских наука јер су они наводно радикалније оријентисани од редовних професора. У оваквим случајевима запослени на универзитетима су били у обавези, уколико примете индикативна понашања, да одмах, без одлагања, то пријаве посебним одељењима локалне полиције надлежним за националну безбедност.

У исто време забележено је да је тада званични Лондон заједно са локалним заједницама започео организовану кампању лоцирања „врућих тачака“, потенцијалних исламских терориста у земљи како би се на ова места обратила посебна пажња и полицији омогућило да лакше отклони сваку евентуалну претњу. Тако су обележене поједине школе, универзитети, џамије које похађају и у којима бораве млади муслимани и где им се „испира мозак“ екстремитичко-терористичком идеологијом. Ове нове мере у борби против тероризма изазвале су оштре реакције муслиманских група које сматрају да у Великој Британији влада „исламофобија“.

Ништа мање реакције нису изазвали ни подаци „Дејли телеграфа“ према којима у Великој Британији постоји више од 14 милиона безбедносних камера које свакодневно снимају и прате грађане тако да је сваки просечни Британац, према тим проценама, снимљен око 300 пута дневно. Као нове технологије у супротстављању тероризму спомињу се и такозване камере „Трувижн“, Т 5000, засноване на терахерц технологији или Т-зрацима, које са растојања од 25 метара могу да региструју експлозив, оружје, дрогу - сакривене испод одеће. Реч је о енергији електромагнетног зрачења ниског интензитета коју емитују људи и предмети.

Експанзија терористичких активности у свету инспирисала је поједине експерте за тероризам да се у Великој Британији постави питање коришћења у безбедносне сврхе једне од највећих база података узорака ДНК њених грађана, по чему је ова земља позната у свету (око 4-5 милиона грађана). Неколико година после терористичких напада у САД-у Велика Британија је успоставила базу ДНК података, али само за осуђена лица, а неколико година касније та могућност је, изменама закона, проширена и на ухапшена и сва друга лица



(оштећени, сведоци и др.) која су по било ком основу умешана у криминогене активности, како би се полицијско-безбедносним структурама Велике Британије помогло у разрешењу криминалистичких случајева, а следствено томе и извршилаца кривичног дела тероризма. Тадашњи британски премијер предлагао је да се за све грађане Велике Британије, а не само за осуђена или ухапшена лица, направи база података узорака ДНК која би имала практичну примену у сфери безбедности.

Све ове наведене мере правдале су се циљевима генералне превенције како би се послао јак сигнал свим потенцијалним извршиоцима кривичних дела (па и тероризма) да ће бити ухваћени и идентификовани.

Због појава ове врсте, комесар за заштиту приватности хитно је указао на потребу нормативно-правног регулисања ове области, односно употребе безбедносних камера и других шпијунских технологија. С друге стране, поједина истраживања су показала да на просторима где су постављене камере није дошло до смањивања криминалитета.

У извештају који је 2006. године поднео тадашњи комесар за заштиту приватности грађана наводи се да Велика Британија иде у правцу „шпијунске државе, упозоравајући да је праћење грађана постало свеприсутно и да би могло да створи климу неповерења“. Због тога је на светској листи организације „Прајваси интернешнел“ Велика Британија била најниже рангирана од свих западних демократија када је реч о заштити приватности грађана.

Последњи у низу догађаја који је у Великој Британији изазвао оштру полемику и реакцију делова јавног мњења и невладиног сектора био је предлог британског премијера из јула 2014. године којим је најавио да ће Доњем дому националног парламента „предложити хитно усвајање мера које би полицији и безбедносним агенцијама дале у надлежност да од оператера и интернетских услуга захтевају да воде евиденцију позива и и-мејлова својих корисника“. Сличан овакав предлог којим се телекомуникациони оператери обавезују да у својој бази података чувају и воде евиденције остварених телефонских разговора, порука и података о коришћењу интернета својих корисника, Суд правде Европске уније у априлу 2014. године оквалификовао је као флагрантно кршење права на заштиту личних података и приватности.

Не обазирјући се превише на оцене Суда правде ЕУ и на ставове јавног мњења а образлажући предлог закона и хитност процедуре, британски премијер

је нагласио да је „приступ информацијама о комуницирању и пресретање комуникација опасних појединаца од кључне важности за заштиту од претњи терориста и криминалаца“, додајући да „сада није време за умањење сопствене способности да се грађанима гарантује безбедност“. Хитност процедуре усвајања закона о контроли електронских комуникација правдало се у Великој Британији и разлозима озбиљног угрожавања истрага које воде полицијско безбедносне структуре и судски органи против припадника терористичких и екстремистичких организација.

## **9.7 Руска Федерација**

Распад Совјетског Савеза (СССР) и стварање нових независних држава у значајној мери је ослабило геостратешки положај Русије и учинило је подложнијом за многе безбедносне изазове, укључујући и тероризам. Штавише, повезаност терориста са сепаратистичким тенденцијама на Северном Кавказу представљали су, а у извесној мери и данас представљају, опасност и за територијални интегритет Русије.

Дубока политичка и економска криза која је захватила Русију после 1990. године погодвала је снажењу центрифугалних сила на Северном Кавказу, пре свега у Чеченији, што је довело до два велика сукоба, који су често називани и ратовима, између центра и сепаратиста из овог региона – први у периоду од 1994. до 1996. године, а други од 1999. до 2009. године. Ратови су однели више десетина хиљада људских жртава, неколико стотина хиљада људи је напустило своје домове, а уништено је и више од 80% инфраструктуре у Чеченији. При томе треба нагласити да су се сукоби у Чеченији одликовали фрапантно високим уделом цивила у укупном броју жртава – између 95 и 97%, што је значајно више него у свим великим конфликтима до тада, укључујући Други светски рат и рат у Вијетнаму.

Будући да су чеченски сепаратисти уз помоћ исламистичких екстремиста из више арапских земаља у својој борби за независност константно прибегавали и организовању разорних терористичких напада, руска администрација је Други чеченски рат назвала „антитерористичком кампањом“ у којој су учествовале готово све безбедносне структуре ове земље – Министарство одбране (МО),

Министарство унутрашњих послова (Министерство внутренних дел - МВД), Федерална служба безбедности (Федеральная служба безопасности Российской Федерации - ФСБ) и Главна обавештајна управа (Главное разведывательное управление - ГРУ) при Генералштабу руске војске.

Током два чеченска рата на територији Русије изведени су неки од најпознатијих терористичких напада у модерној светској историји. У јуну 1995. године чеченски терористи су напали болницу у граду Буђеновску на југу Русије. Терористи су 2002. године напали позориште на Дубровки у Москви и више од два дана као таоце држали близу 1000 цивила, од којих је око 130 смртно страдало, како од руку нападача, тако и приликом извођења акције спасавања од стране руских специјалних снага, а услед коришћења паралишућег отровног гаса. Осим тога, забележено је више терористичких напада на стамбене зграде у Москви и акција бомбаша-самоубица у московском метроу.

Међутим, терористички акт који је својом монструозношћу шокирао читав цивилизовани свет био је напад на основну школу број 1 у Беслану у Северној Осетији, који се догодио на Дан знања 1. септембра 2004. године. Нападаци, пореклом из Ингушетије, су по налогу чеченског „војног команданта“, једног од најпознатијих терориста 20. века - Шамила Басајева, после заузимања школе и задржавања неколико стотина талаца, углавном деце, упутили захтев за успостављање независне Чеченске Републике Ичкерије. У акцији спасавања талаца погинуло је 355 цивила, махом деце. Због овог терористичког напада претила је опасност да Осетини, у знак одмазде, отпочну рат са Ингушима, али је она ипак отклоњена.

Русија је, нарочито у првим годинама сукоба на Северном Кавказу, преферирала употребу силе у борби против тероризма. Пракса је показала да је такав приступ често био контрапродуктиван. Такође, међународна заједница је оштро реаговала због случајева у којима је употребљена сила несразмерно велика у односу на опасност, као и у случајевима у којима је страдало цивилно становништво.

Иако су руске власти 2009. године званично објавиле завршетак „антитерористичке кампање“ на Северном Кавказу – пре свега у Дагестану, Ингушетији и Чеченији – и данас често долази до терористичких напада, махом на представнике безбедносних структура. Према тврдњама власти у наведеним регионима, виновници тих напада су неколико десетина терориста који се

скривају у планинским пределима. Међутим, највећи део терориста је ликвидан у специјалним операцијама руских снага, док се не тако мали број њих, у складу са тактиком актуелног политичког руководства Чеченије, одрекао таквог вида борбе на основу чега је аболиран и инкорпориран у њене безбедносне структуре.

### **9.7.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Руској Федерацији**

Према Стратегији националне безбедности Руске Федерације, приоритетан задатак обавештајно-безбедносног система ове земље на почетку 21. века је борба против тероризма. Он је - поред економске кризе, друштвено-политичке поларизације друштва, организованог криминала, локалних сукоба на границама и сепаратизма - означен као главни извор угрожавања националне безбедности.

У складу са закључцима наведене Стратегије формулисана су бројна законска и подзаконска решења која регулишу функционисање обавештајно-безбедносних служби у РФ. То су Закон о ФСБ из 1995. године, Закон о безбедности и Закон о супротстављању екстремистичкој делатности из 2002. године и Закон о супротстављању тероризму из 2006. године, који је модификован и усавршаван 2008, 2010. и 2011. године.

У складу са Законом о ФСБ<sup>487</sup> ова служба је постала носилац антитерористичких активности у Руској Федерацији. Таква констелација је потврђена 2003. године када је ФСБ припојена гранична служба која кроз контролу граничних прелаза и прикупљање обавештајних података о противзаконитим активностима у пограничном појасу такође има запажену улогу у спречавању терористичких дејстава.

Закон о супротстављању тероризму је учврстио позицију ФСБ у борби Руске Федерације против овог облика политичког насиља. Дума је 2006. године ФСБ поверила организовање и спровођење специјалних операција за елиминисање терориста у иностранству.

---

<sup>487</sup> Савезни закон бр. 40-ФЗ. Усвојен је у Думи 22. 02. 1995, а потписан од стране председника Руске Федерације Бориса Јељцина 03. 04. 1995.

Статут „О борби против тероризма“ из 1998. године правно је регулисао већ постојећу ситуацију у којој су, изузев ФСБ, у антитерористичке активности укључени МВД, Спољна обавештајна служба (Служба Внешней Разведки - СВР), Савезна служба безбедности (Федеральная служба охраны - ФСО) и Министарство одбране.

Реформе безбедносног сектора из 2004. године довеле су до структурних промена које су додатно ојачале државне капацитете у борби против тероризма. Наиме, Централни административни одбор у борби против организованог криминала (Главного управления по борьбе с организованной преступностью - ГУБОП) при МВД је трансформисан у Одељење за борбу против организованог криминала и тероризма (ДБОПиТ). У структури ДБОПиТ формирана је управа за анализе и развој стратегијских одлука на пољу борбе против тероризма. Истовремено, већу пажњу овој проблематици почео је да посвећује и ФСО, што се манифестовало прерастањем Одељења за заштиту уставног система и борбу против тероризма у посебну службу у оквиру ове структуре.

У Русији је максималан период трајања притвора пре оптужбе у случајевима тероризма био пет дана до доношења Закона о изменама и допунама Закона о ФСБ августа 2010. године, којима је трајање притвора из безбедносних разлога продужено на 15 дана. Такође, проширен је круг лица према којима се притвор може одредити и на она која нису осумњичена за тероризам, али се нису одазвала на позив службе безбедности на информативни разговор. Закон о кривичном поступку Руске Федерације број 174-ФЗ од 18. децембра 2001. године утврђује опште услове притвора који може да траје не више од 48 сати од тренутка стварног притвора осумњиченог (криминалца или терористе).<sup>488</sup> Суд може да продужи притвор највише за три дана. Одлука суда да то уради мора да се заснива на додатним доказима органа безбедности, иследника, истражитеља или тужиоца, који утврђују да је притвор законит и оправдан.<sup>489</sup> Датум и време до којих је притвор продужен ће бити наведени у налогу Суда. Трајање притвора неће, дакле, бити дуже од пет дана.

---

<sup>488</sup> Члан 5. став 11. ЗКП Руске Федерације.

<sup>489</sup> Члан 108. став 7. ЗКП Руске Федерације.

### 9.7.2 Службе безбедности

Највишу политичку и координирајућу инстанцу у области националне безбедности Руске Федерације представља Савет за безбедност формиран 1992. године. Саветом за безбедност руководи председник земље, а чине га: премијер, министри одбране, унутрашњих и спољних послова, правде, нуклеарне енергије, финансија, војне индустрије и ванредних ситуација, те директори ФСБ, СВР и ФСО.

За већину лидера Руске Федерације била је опсесија створити јединствено „чудовиште“ специјалних служби. Тежило се, посебно почетком 90-их година, формирању посебног министарства за безбедност и унутрашње послове, али је Уставни суд ове земље стављао ван снаге указе председника РФ спречавајући ове планове.

Указом председника Руске Федерације 2006. године успостављен је Национални антитерористички комитет (НАК) коме је поверена координација деловања различитих служби и органа јединица територијалне аутономије у супротстављању унутрашњем тероризму.<sup>490</sup>

Обезбеђивање унутрашње безбедности поверено је **Федералној служби безбедности**. Под овим називом ФСБ функционише од 1995. године, а настао је фузијом друге, треће, пете и седме Управе бившег КГБ-а. То је самостална централна контраобавештајна служба директно потчињена председнику Руске Федерације и Влади. Надлежност, овлашћења и организационо-функционално устројство ове службе регулисано је Законом о ФСБ из 1995. године и његовим изменама и допунама из 1999. Године, као и Статутом из 2003. године. Основни задаци ФСБ су: борба против тероризма, заштита уставног поретка и контраобавештајни рад. Будући да своје дужности извршава на офанзиван начин, ФСБ има и сегмент који се, у циљу реализације наведена три задатка, бави и обавештајним радом. Своју улогу у борби против тероризма врши посредством организационих јединица у оквиру службе – Антитерористичког центра, формираног после терористичког напада у Буђеновску 1995. године, и Управе за борбу против тероризма и политичког екстремизма. У склопу Управе за борбу против тероризма и политичког екстремизма делују два директората – за унутрашњи и међународни тероризам. ФСБ се преко ове Управе

---

<sup>490</sup> Милошевић М., Срећковић З., *Безбедносне службе света*, стр. 438.

супротставља тероризму и деловањем изван граница Руске Федерације, кроз организовање специјалних операција.

Декретом председника Руске Федерације број 960 из 2003. године основани су територијално-регионални Центри ФСБ у скоро свим конститутивним јединицама Руске Федерације, чиме се линијска надлежност ове Службе простире на читаву територију ове земље. Своје аутономне организационе јединице ФСБ има и у Оружаним снагама и Граничним структурама. На овај начин остварује се системска координација и кооперација у борби против тероризма.

Овлашћена службена лица ФСБ у свакодневном оперативном поступању имају полицијска овлашћења.

Одређену надлежност и улогу у супротстављању тероризму у оквиру ФСБ имају: Погранична служба, која има своје штабове у Москви, обавештајни департаман и регионалне директорате, као и Служба за оперативне анализе и међународну сарадњу која је, између осталог, задужена за размену података о активностима терористичких организација са страним обавештајно-безбедносним службама.

ФСБ је поверена и контраобавештајна заштита војно-индустријских комплекса и других стратешких објеката војске и морнарице, као и за откривање и пресецање делатности хакера који нападају владине капацитете посредством интернета. У одређеним случајевима, када су атаки генерисани од стране терористичких организација, и ове активности се могу сврстати у антитерористичке.<sup>491</sup>

У борбу Руске Федерације против тероризма активно је укључен и МВД, нарочито после 2003. године, када му је поверена управа над Штабом за регионалне операције (РОСх), одговорним за антитерористичко деловање на Северном Кавказу. Исте године у оквиру организационе јединице за борбу против организованог криминала формиран је „Центар Т“ за хапшење лица осумњичених за тероризам на нивоу читаве земље. „Центар Т“ је, између осталог, заслужан за све активности које су крајем 2004. године предузете против терористичке организације „Хизбут Тахир“.

---

<sup>491</sup> <http://www.agentura.ru/english/dosie/fsb/structure>

Осим тога, организационе јединице МВД које су укључене у антитерористичке активности су: Управа за борбу против организованог криминала и тероризма, Управа за унутрашњу безбедност, Управа за обезбеђење објеката и подручја од посебног државног значаја и Управа за обезбеђење посебних транспорта. Имајући у виду да одређени степен терористичке опасности прети и од илегалних миграната, у сузбијању овог облика политичког криминалитета учествује и Федерална служба за миграције (ФСМ) при МВД.

Једна од специфичности руског безбедносног система је постојање Унутрашње војске (ВВ) у оквиру МВД која, према неким изворима информација, броји око 200.000 припадника. ВВ је активно учествовала у борби против терориста на Северном Кавказу, а и данас је укључена у снаге које у опису свог посла имају и учешће у антитерористичким операцијама.

СВР је формирана 1991. године, а подређена је председнику Руске Федерације и Савету за безбедност. Преко представника у руским амбасадама, конзулатима и трговинским представништвима она остварује сарадњу са великим бројем страних служби, са којима размењује обавештајне податке о испорукама оружја за масовно уништење, активностима терористичких организација и др. Овој служби је поверено и трагање и ослобађање руских држављана који су из различитих разлога, укључујући и тероризам, узети као таоци у иностранству.

ФСО је задужена за заштиту државних функционера, владиних комуникација, тајних командних центара, специјалних система подземне железнице која повезује кључне владине објекте у Московској области, других стратешких објеката и специјалних превозних средстава од свих облика угрожавања, у које се убрајају и терористички напади. Као и друге безбедносне службе и ФСО у обављању својих послова користи разгранату агентурну мрежу и адекватна оперативно-техничка средства.

Основни задатак ГРУ је прикупљање обавештајних података од значаја за војну и политичку безбедност Руске Федерације, и то од извора у иностранству. Међутим, сложена безбедносна ситуација у земљи током деведесетих година прошлог века и у првој деценији овог века условила је то да ГРУ преузме једну од главних улога у борби против тероризма на Северном Кавказу без обзира на то што у својој организационој структури уопште нема сегмент који се бави



овом проблематиком. У наведеној борби су од посебног значаја биле извиђачко-обавештајне и диверзантске јединице ГРУ које су спровеле велики број антитерористичких акција и претрпеле значајне жртве у два чеченска рата.

Значајан допринос у борби против тероризма може да пружи и Федерална служба царине, будући да се налази у прилици да прикупља обавештајна сазнања и контролише кретање робе и опреме, укључујући и ону коју терористи могу да искористе за нападе.

У складу са поменутом интенцијом руских власти да већину терористичких претњи отклања применом силе, у овој држави се велика пажња посвећује специјалним антитерористичким јединицама, које спадају у сам светски врх када је реч о таквим формацијама. Такође, приметно је да у Руској Федерацији функционише више специјалних јединица него у свим другим државама које су предмет истраживања у овом раду.

Федерална агенција за државне комуникације и информације (Федеральное Агентство Правительственной Связи и Информации - ФАПСИ) има веома важну улогу у сузбијању тероризма кроз пружање техничко-логистичке подршке осталим субјектима безбедности Руске Федерације. Функционише од 1993. године и надлежна је за прикупљање података и обавештајних информација у сфери специјалних комуникација које се добијају методама електронског обавештајног рада, а тичу се политике, економије, војске, науке, технологије, па и тероризма. Сматра се да се на овакав начин прибави око 80% највреднијих и најобјективнијих информација у РФ.

Изузетну репутацију, као што је већ наведено, уживају **специјалне јединице** руске војске које функционишу у саставу ГРУ, а познате под називом СПЕЦНАЗ (Войска специального назначения - јединице за специјалне намене). Имајући у виду да представљају део једне од најелитнијих војних обавештајних служби у свету, ове јединице су обавијене велом тајне и о њима се мало зна. Између осталог, познато је да су формиране на руским искуствима из Другог светског рата и по узору на британске јединице САС. Осим у Чеченији, интензивно су учествовале и у операцијама у Чехословачкој 1968. године, у Авганистану осамдесетих година прошлог века и приликом отцепљења балтичких совјетских република.<sup>492</sup>

---

<sup>492</sup> Гаџиновић Р., *Антитероризам*, стр. 172-173.

У оквиру МВД делује укупно шеснаест јединица за посебне намене у области борбе против тероризма, побуњеника-сепаратиста и одржавања безбедности у области државних граница. Најзначајније од тих јединица – „Ска“, „Рус“ и ОМОН (Одред полиције за специјалне намене) груписане су у 604. Центар за посебне намене, чији је основни циљ одржавање високог нивоа акционе готовости за непосредне одговоре на конкретне терористичке претње<sup>493</sup>.

Наведене специјалне јединице МВД су одиграле значајну улогу у борби против терориста на Северном Кавказу. Јединица „Рус“, формирана 1994. године, заслужна је за ликвидацију више терористичких хелија и уништење на стотине тајних скровишта оружја. Успеси су је учинили специјалном јединицом са највећим бројем одликованих припадника. Када је реч о „Ска“, ова јединица је, изузев за антитерористичке операције на терену, задужена за сузбијање побуна у затворима и регуларним јединицама. Увиђајући значај ових јединица за очување безбедности земље, руске власти су 2008. године донеле одлуку о формирању јединица ОМОН у свим административним областима Руске Федерације.

Осим „Рус“, „Ска“ и ОМОН у МВД постоји и СОБР (Специјална јединица за брзе одговоре), елитна формација за борбу против различитих криминалних активности, укључујући и тероризам.

У саставу Центра за специјалне операције (ЦСН) ФСБ делују три специјална одељења – „Алфа“<sup>494</sup>, „Вимпел“<sup>495</sup> и Служба за специјалне операције (СОС). Ове јединице спроводе антитерористичке акције, саботаже и тајне операције, штите нуклеарне и хидроелектране и друге индустријске комплексе, а у случају ратног стања задужене су и за заштиту руских дипломатских представништава у иностранству. Осим тога, СОС делује и као високо обучена јединица телохранитеља за државне службенике Руске Федерације.

ФСБ има и већи број јединица које функционишу на регионалном нивоу и називају се Регионална одељења за специјалне операције (РОСН).

Талачка криза у Беслану 2004. године имала је утицај на реформске процесе у обавештајно-безбедносном систему Руске Федерације. Председник

---

<sup>493</sup> <http://bratishka.ru/article.php?type=oper&id=189>

<sup>494</sup> Видети опширније: <http://www.specnaz.ru/article/?533>

<sup>495</sup> Видети опширније: [www.wikipedia.org/wiki/Vympel](http://www.wikipedia.org/wiki/Vympel)

РФ потписао је 2004. године Декрет 1167 којим се захтева реорганизација Федералне службе безбедности кроз примену „хитних мера за повећање ефикасности у борби против тероризма“. Највеће промене десиле су се у антитерористичкој структури тако што су у оквиру ФСБ формиране две посебне службе – Служба за заштиту уставног поретка и Служба за борбу против тероризма. Специфичну иновацију представља оснивање новог поделења - Директората за контролу међународног тероризма, које је настало као одговор на сталну потрагу за спољним непријатељем. Ради се о једној у суштини новој „интерној безбедносној служби“ која је искључиво одговорна за „уништење милитаната у иностранству“.

Оквирна реформа обавештајно-безбедносних служби РФ заснивала се на неколико следећих принципа:

- координација и размена информација (још увек није у правом смислу речи формиран заједнички координациони центар који би решио евидентан проблем размене информација између ФСБ, МВД, СВР, ФСО и МО);

- сакупљање и анализа информација о припремању терористичких напада (још увек не постоји центар за стратегијско прикупљање и анализу, посебно са фокусом на Северни Кавказ, али је обавештајна слика делимично промењена кроз формирање Обједињене групе снага - ОГВ);

- кривично гоњење терориста са акцентом на субверзивне активности и терористичке нападе (пракса „контрахапшења“ бива легализована и проширена).

Може се констатовати да модел борбе против тероризма у Руској Федерацији карактерише постепено пребацивање надлежности са Федералне службе безбедности на Министарство унутрашњих послова које за то „има више могућности“, али је потребно искористити „изворе“ ФСБ како би се те могућности побољшале. С друге стране, систем за превенцију борбе против тероризма не постоји у РФ.

Промене које су се, после Беслана, десиле у систему за кажњавање односе се на измене Кривичног закона којим је одређено да максимална казна за кривично дело тероризма буде доживотна робија. Државна Дума РФ која је 2005. године одбила амандмане којима се уводе кривичне санкције и за блиске родбинске везе терориста, ревидирала је свој став 2013. године када је председник РФ потписао закон по коме ће чланови породице и блиске

родбинске везе терориста морати да надокнаде материјалну и моралну штету коју су проузроковали терористичким нападима. На овај начин извршиће се притисак на породице терориста да се не солидаришу са експонентима тероризма.

## **9.8 Краљевина Шведска**

Шведска, за разлику од већине других економски најразвијенијих земаља Европе, није високоризична са аспекта потенцијалних терористичких претњи, али је према анализи досадашњих терористичких инцидената, који су спорадично пратили ову земљу, ипак условно речено означена као „погодно тло“ за припремање, развој и реализацију терористичких активности, али на територији других европских држава. Као земља високо развијене демократије и, слободно речено, најстимулативнијих и најпримамљивијих социјалних и економских програма, магнет је за велики број странаца који сваке године шведским властима подносе захтеве за азил, стално настањење, на основу чега им се имплицитно - на основу важећих шведских закона - обезбеђују разне врсте социјалне и друге хуманитарне помоћи.

Због крајње либералне имиграционе државне политике у Шведској су уточиште, између осталог, нашла и многа „сумњива лица“ из разних делова света, која су временом, злоупотребљавајући демократске тенденције и привилеговани социјални систем ове земље, „искористила“ њену територију као базу за регрутацију, логистичку подршку, финансирање или планирање терористичких напада који су касније углавном реализовани у другим европским земљама означеним као терористичке „мете“. Према расположивим подацима, у Шведској тренутно егзистира око 600.000 лица из муслиманско-арапских земаља, а највећи број их је из Ирака, Ирана и Сомалије. Већина се интегрисала у Шведско цивилно друштво, а за један мањи број је установљено да су на изванредан начин повезани (симпатизери) са екстремним исламистичким и терористичким организацијама – „Ал Каида“ и „Ал Шабаб“.

Примера ради, у Шведској је 1986. године под још увек недовољно прецизним околностима извршен атентат на тадашњег актуелног премијера Улофа Палмеа, а пре тога, у овој земљи илегалне усташке емигрантске

организације извршиле су 1971. године атентат на тадашњег амбасадора СФРЈ у Стокхолму. У овом контексту интересантно је указати на више експлозија које су се десиле у децембру 2010. године у најужем центру Стокхолма а које је изазвао бомбаш самоубица пореклом Ирачанин, чији су родитељи дуги низ година живели и радили у Шведској. За извршиоца овог терористичког акта обавештајно-безбедносне службе Шведске нису до тог тренутка располагале било каквим индицираним оперативним подацима, а посебно је симптоматично да ово лице није било познато ни обавештајним службама Велике Британије на чијој територији је овај Ирачанин проводио највише времена.

Сви напред набројани терористички и други акти изазвали су озбиљну забринутост шведских полицијско-безбедносних, војних и политичких структура, а посебно јавног мњења, које су се суочиле са честим питањем ефикасности и ефикасности системских кривичноправних, безбедносних и других мера на плану сузбијања терористичких и других активности. Ово се делом рефлектовало и на организационо и функционално устројство безбедносног система Шведске.

Важећи безбедносни систем Шведске чине цивилне и војне службе безбедности и обавештајне службе и редовне полицијске снаге. А то су:

- Служба безбедности Шведске (Security Police - SAPO)
- Војна обавештајна и безбедносна служба (Military Intelligence and Security Service - MUST)
- Одбрабмена агенција за истраживања (Defence Research Agency - FOI)
- Одбрабмена управа за материјале
- Организација за СИГИНТ операције.

### **9.8.1 Национална служба безбедности Шведске**

Национална служба безбедности Шведске (Säkerhetspolisen, у даљем тексту SAPO) у свом данашњем облику постоји од 1989. године, а настала је из Одељења безбедности Националне полиције.<sup>496</sup> Иако је формално-правно саставни део Националне полиције, SAPO је организационо и функционално

---

<sup>496</sup> Настала је из бившег Департмана за безбедност Националне полиције (Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning (RPS/SÄK)); Swedish Security Service, Internet 02/09/2010, [http://en.wikipedia.org/wiki/Swedish\\_Security\\_Service](http://en.wikipedia.org/wiki/Swedish_Security_Service).

потпуно аутономна служба безбедности у саставу Министарства правде Владе Шведске. Ниједно министарство ни други државни органи не могу да се мешају нити да стратешко-методолошки утичу на рад SAPO, али је он обавезан да подноси редовне извештаје о свом раду Влади и Министарству правде Шведске. У њој је радно ангажовано око хиљаду припадника од којих је већина запослена у Стокхолму, а мањи део је распоређен у регионалне организационе јединице које су лоциране у Гетеборгу, Малмеу, Умеи, Упсали и Оребру.

Оперативни послови се реализују кроз четири основне оперативне управе:

- I. Управа за обавештајно-безбедносне послове која у свом саставу има одељења за контрашпијунажу, контратероризам, заштиту уставног поретка, аналитику, процену претњи и међународну сарадњу.
- II. Управа за безбедност надлежна за заштиту личности и објеката, опсервације и надзор.
- III. Управа за подршку која има одељења за информационе и комуникационе системе, техничку подршку, буџет и људске ресурсе.
- IV. Управа за локалне операције, територијално организована за више подручја - округа<sup>497</sup>

SAPO делује као самостална и независна безбедносна организација у чију надлежност непосредно спада:

- Контраобавештајна делатност – спречавање и откривање шпијунаже и осталих незаконитих обавештајних активности које су усмерене према Шведској и шведским интересима у иностранству, као и према страним интересима у Шведској, укључујући и шпијунажу којој су мета избегла лица;
- Противтерористичка делатност – спречавање и откривање тероризма који за мету има Шведску или стране интересе у Шведској, терористичке делатности у другим земљама, појаву међународних терористичких мрежа у Шведској и подршку и финансирање терористичких активности;
- Контрасубверзивна делатност – заштита унутрашње безбедности Шведске. Спречавају се и откривају активности које уз употребу насиља, претњи или силе имају тенденцију да оборе шведски демократски вид уређења, да

---

<sup>497</sup> Бајагић М., *Шпијунажа у XXI веку - савремени обавештајно-безбедносни системи*, стр.253-255.

на незаконит начин утичу на процес доношења одлука од стране власти и политичких дела или да спрече грађане у коришћењу својих уставних права и слобода;

- Заштитне безбедносне мере – укључују саветовање и проверу јавних агенција и компанија са циљем спречавања терористичких делатности и заштите критичних националних актива. Ово укључује спровођење провере података на захтев јавних агенција којих се то тиче;
- Обезбеђење званичника – заштита и безбедносни рад везан за централну Владу, краљевску породицу, стране дипломатске представнике, државне посете и сличне догађаје.

Контраобавештајна активност била је неколико деценија на врху листе приоритета SAPO, посебно у време „хладног рата“ када су шведске безбедносне структуре на својој територији регистровале велико присуство тајних агената совјетског KGB-а. Данас је контраобавештајни рад шведске службе безбедности значајно фокусиран на Руску Федерацију, Кину и Иран. Међутим, дезинтеграцијом СССР-а и другачијом констелацијом снага на светској политичкој сцени, а посебно под утицајем глобалних терористичких претњи, данас је приоритет у раду SAPO борба против тероризма, односно спречавање и откривање терористичких активности на територији Шведске и других земаља и откривање и спречавање деловања међународних терористичких мрежа у Шведској. Без обзира на то, SAPO је до данас задржао обележја контраобавештајне службе безбедности.

Иако већина експерата сматра да тероризам није главна и доминантна претња шведским националним интересима, овом глобалном проблему се посвећује вишедимензионална безбедносна пажња с једне стране због многобројне исламско-арапске популације, а са друге стране због тога што је територија ове земље одабрано и погодно уточиште за припремање и обуку извршилаца терористичких аката који се касније реализују у другим државама.

У датим околностима, оптерећујућа енигма за шведски безбедносно-полицијски систем је – како доћи до индицираних оперативних података о овим лицима, а с друге стране паралелно поштовати високе стандарде на плану заштите људских права.

Кроз касније изнуђену и рестриктивну реформу SAPO је у складу са позитивним законским прописима почео примењивати оперативне мере електронског надзора комуникације изабраних лица, остваривање увида у интернет комуникацију, мере тајног праћења и др. Посебан акценат стављен је на размену и проверавање индицираних оперативних информација кроз међународну сарадњу са партнерским службама безбедности. Примера ради, SAPO је тек после извршеног терористичког акта у Стокхолму децембра 2010. године пост фактум сазнао да је његов извршилац повремено путовао у Ирак где се обучавао у терористичким камповима.

У погледу овлашћења, шведски позитивни законски прописи су веома строги и стриктни јер, када постоје основи сумње о терористичкој активности и потенцијалном извршиоцу, SAPO о томе без одлагања информише надлежног државног тужиоца који на основу расположивих података и нивоа њихове проверености процењује и доноси релевантну одлуку о отварању истраге над одређеним лицем. У циљу потврде почетних индиција, SAPO на основу закона примењује тајно праћење и осматрање, а потом се надлежном тужиоцу подноси одговарајући предлог за примену електронског надзора телекомуникација, електронског надзора простора (стан, радне просторије) и контроле електронске поште. Након тога, тужилац са аргументованом документацијом захтева од надлежног суда добијање сагласности – одлуке за примену наведених мера. Одобрене мере трају један месец, а о њиховим резултатима перманентно се обавештава поступајући тужилац који, ако то захтевају оправдани разлози, од надлежног суда захтева нову одлуку о продужењу примене мера. Безбедносна пракса је показала да у случајевима тероризма време трајања оперативнотехничких мера не прелази шест месеци, за разлику од контраобавештајних случајева где је овај период значајно дужи. Информације које добије од истражног официра SAPO државни тужилац може користити као доказ у касније покренутом кривичном поступку.

Процедура примене оперативнотехничких мера - електронског надзора телекомуникација - много је строжа и рестриктивнија на „отвореном простору“ јер се суд у оваквим ситуацијама, приликом одлучивања, искључиво руководи заштитом људских права лица која се случајно затекну на лицу места.

Са аспекта овлашћења SAPO у својој оперативној пракси повремено користи институт „упозорења лица“ којим се оно обавештава да је на изван



начин умешано у незаконите-кривичне, а следствено томе и терористичке активности. Овај институт се углавном практикује у фази оперативног проверавања индиција када се тимски, свестрано, с обзиром на профил личности, процењује да ли ће упозорење имати позитиван ефекат или је напротив ефективније покренути кривични поступак, што је у пракси ипак чешћи случај. Тачније, анализира се да ли је конкретно лице пријемчивије за упозоравајући утицај државних органа или је то контрапродуктивно.

Поред наведеног, SAPO је надлежан и за оперативно покривање контрасубверзивних делатности односно активности екстремистичких, десничарских и левичарских организација које угрожавају унутрашњу безбедност Шведске. Поједини безбедносни практичари и теоретичари ову илегалну активност називају „домаћи тероризам“. Углавном се ради о групама оперативно евидентираних нациста и расиста које, према безбедносним проценама, нису претња националној безбедности Шведске, већ искључиво јавном реду и миру, првенствено због организовања насилних демонстрација. У питању су покрети: „Бела књига“ - који се руководи идеологијом превласти беле расе без мултикултурализма и међурасизма, као и „Аутономни покрет“ - који има више идеолошких струја, а чији је заједнички циљ стварање бескласног друштва са финансијском једнакошћу за све. У овом сегменту рада SAPO се обавезно руководи следећим начелом – „Служба безбедности се бори против политички мотивисаног криминала, а не екстремистичког размишљања“<sup>498</sup>.

У контексту борбе против тероризма, SAPO је, између осталог, надлежан и за прикупљање обавештајно-безбедносних сазнања о пролиферацији оружја за масовно уништење. Фокус је стављен на обавештавање шведских компанија да се њихови производи двоструке намене могу искористити у производњи оружја за масовно уништење. Ово се првенствено односи на Иран и Северну Кореју које су под ембаргом УН и ЕУ.

Шведско кривично законодавство третира и оне активности које се односе на планирање, припремање и финансирање терористичких активности. Судска пракса је показала да је у покренутим кривичним поступцима веома тешко доказати кривично дело финансирања тероризма јер оптужена лица признају да

---

<sup>498</sup> Säkerhetspolisen 2010, Stckholm: Säkerhetspolisen 2010, p. 6, Упореди: Säkerhetspolisen: Organisation, Интернет 02/09/2010, [www.sakerhetspolisen.se/omsakerhetspolisen/organisation.4.7671d7bb110e3dcb1fd800010210.html](http://www.sakerhetspolisen.se/omsakerhetspolisen/organisation.4.7671d7bb110e3dcb1fd800010210.html)

су организовано прикупљала финансијска средства, али у циљу пружања хуманитарне помоћи за угрожено становништво Ирана и Ирака. Из ових разлога поступајући тужилац у координацији са истражним официрима SAPO у фази истраге пажњу усмерава на прикупљање доказа о свести и намери финансијера терористичких активности.

Интересантно је напоменути да праће новца не спада у непосредну надлежност SAPO већ Националног истражног бироа и криминалистичке полиције.

Генерално речено, овлашћена службена лица шведске Националне службе безбедности у оперативном и кривично истражном поступању - оперативни разговори, привођења, претреси и др. - имају сва овлашћења Националне криминалистичке полиције. Због тога је разумљив статистички податак да је око 53% свих припадника SAPO, без обзира на основно образовање, завршило класичну полицијску обуку. Када је реч о примени сложених оперативних захвата, на пример - лишење слободе носилаца терористичких активности, припадници SAPO се због већег нивоа безбедносног ризика у оваквим ситуацијама искључиво ослањају на припаднике специјалних полицијских снага.

Шведска служба безбедности SAPO у борби против тероризма на националном плану узајамно тесно сарађује са другим безбедносним структурама Шведске. Посебно интензивна сарадња остварује се са Националном криминалистичком полицијом, затим Националним центром за борбу против терористичких претњи (Nationellt Centrum for Terrorhotbedomning - НЦТ), Војном обавештајном и безбедносном службом (MUST), Директоратом за безбедност, Националним истраживачким бироом и Службом за економски криминал. Ова сарадња се с једне стране остварује кроз размену искустава и информација, а с друге стране и кроз радне договоре на оперативном нивоу. На пример, SAPO асистира полицији тако што им даје стручне процене, надзор и анализе и процену претњи у њиховим истрагама.

На националном нивоу значајну улогу у борби против тероризма има Савет за контратерористичку кооперацију који чине представници четрнаест државних агенција. Њега је формирала Национална служба безбедности са циљем да се борба против тероризма учини ефективнијом и ефикаснијом, а национални безбедносни систем значајно способнијим. Чине га представници

Оружаних снага, Агенције за цивилне случајеве, Обалске страже, Царине, Одбрамбене истраживачке агенције, Службе за економски криминал, Имиграциони одбор, Национални истражни биро, Националне одбрамбене радио-установе, Затворске службе и службе за условну слободу, Канцеларије тужиоца, Службе за радијацијску безбедност, Безбедносне службе и Транспортне агенције.

Шведски модел борбе против тероризма одликује изражен и снажан контролни механизам законитости поступања безбедносно-полицијских структура и других државних органа са аспекта поштовања уставом и законом зајамчених људских права. Периодичну контролу законитости врше Парламентарни омбудсман, Државни кацелар правде (контролишу законитост рада), Национална ревизорска канцеларија (контролише утрошак финансија), Одбор Националног полицијског одбора и Шведска комисија за заштиту безбедности и интегритета (чине је бивше судије које једном у три месеца контролишу начин вођења и чувања документације и архиве). Колики се значај придаје овом питању говори и чињеница да истражни официри SAPO-а и других безбедносних структура у својим оперативним и процесним извештајима не могу користити податке о верској и сексуалној оријентацији лица под обрадом. Изузетак од овог правила су лица која се обрађују због терористичких активности када је дозвољено прикупљати податке ове врсте.

### **9.8.2 Национална криминалистичка полиција**

Национална криминалистичка полиција има статус централне полицијске службе. У њену непосредну надлежност спада сузбијање класичног криминала, односно откривање и расветљавање кривичних дела из области прекограничног и организованог криминала. С друге стране, пружа логистичку и професионалну помоћ локалним и регионалним полицијским структурама на плану сузбијања класичног криминалитета. За разлику од SAPO, рад Националне криминалистичке полиције је много транспарентнији и доступнији јавности. На пример - буџет је отворен и јаван, а код SAPO тајан. Ипак, рад ове полицијске службе је стратешко и тактички много зависнији од других државних органа који могу утицати на њено поступање. Сличне карактеристике у свом раду има и Национални истражни биро који је по опису посла искључиво надлежан за

организовани криминал, сузбијање дистрибуције наркотичких средстава, трговину људима, финансијски криминал и др.

Кроз текући оперативни рад на овим проблематикама, криминалистичка полиција и Национални истражни биро долазе до оперативно употребљивих података о лицима безбедносно интересантним по тероризму и другим терористичким активностима, које без одлагања, на даље поступање доставља ресорној Националној служби безбедности – SAPO.

У оквиру националне полиције Шведске, као посебна организациона целина, са седиштем у Стокхолму, постоји и функционише Антитерористичка јединица ONI (Ordningpolisens Nationella Insatsstyrka). Под директном је ингеренцијом шведског премијера који на основу претходних консултација са Националном службом безбедности и Националном криминалистичком полицијом доноси одлуку о њеном ангажовању у конкретној ситуацији. Приоритетно је надлежна и ускостручно оспособљена за антитерористичка дејства у урбаним ситуацијама. Ова специјална полицијска формација има укупно око педесетак добро обучених припадника који су подељени у пет различитих тимова.

Делатност и заједничко поступање ових и других безбедносно-полицијских структура прате и усмеравају поједина координациона тела у оквиру извршне власти – Владе, као што је Национални полицијски одбор. На његовом челу је национални полицијски комесар, а чини га шест чланова из састава шведског Парламента.

Уопштено анализирајући шведски модел борбе против тероризма може се констатовати да је један од основних приоритета континуирана превентивно-едукативна активност Националне службе безбедности и Националне криминалистичке полиције. После терористичког напада у Стокхолму, децембра 2010. године, шведска служба безбедности постаје све отворенија и транспарентнија према јавности. Интересовање и притисак јавног мњења за оно чиме се Служба бави бивао је све већи. Из ових разлога, Универзитет у Гетеборгу преко Института СОМ, кроз сондаже јавног мњења, тестира и проверава ниво поверења грађана према Служби. Тако се, на пример, 2010. године око 44% грађана изјаснило да гаји „велики или прилично велики“ ниво поверења према SAPO, што је за око шест процентних поена више него у поређењу са 2009. годином.

Без обзира на све специфичности, основни задатак шведске Националне службе безбедности прокламован је у начелу – „чувамо националну безбедност и шведску демократију“.

## **9.9 Република Црна Гора**

После проглашења независности 3. јуна 2006. године и добијања међународног признања, Република Црна Гора је као самостална држава дошла у прилику да у складу са свеукупним околностима уреди свој безбедносно-обавештајни систем и дефинише стратегију за супротстављање савременим безбедносним изазовима, у првом реду тероризму и организованом криминалу. У периоду док је представљала део већих државних заједница, као и након осамостаљења, Црна Гора је спадала, а и тренутно спада, у ред релативно безбедних држава којој не прети директна и непосредна опасност широких размера од ескалације тероризма, пре свега транснационалног, радикално исламистичког порекла.

Међутим, одређени ризици по националну безбедност Црне Горе постоје, те стога не треба искључити могућност да се у будућности манифестују кроз испољавање тероризма као сложеног облика политичког насиља. Наиме, иако су односи између већинског црногорског народа и албанске националне мањине традиционално добри и прожети духом толеранције, међусобног уважавања и сарадње у друштвено-политичком животу, један део радикално оријентисаних Албанаца у Црној Гори подржава идеју стварања Велике односно тзв. „Природне Албаније“, која би се, између осталог, простирала и на поједине делове црногорске територије. Присталице те идеје, као у случају њихових сународника на Косову и Метохији, могу покушати да за остваривање својих сепаратистичких циљева искористе терористичке методе. Оправданост ове тезе показује случај из септембра 2006. године када је црногорска Агенција за националну безбједност (АНБ), у сарадњи са америчком ЦИА и албанском обавештајном службом (State Intelligence Service - SHIK; сада Државна информативна служба SHISH), осујетила терористички напад који су четрнаесторица Албанаца намеравали да спроведу у подгоричкој општини Тузи.

Изузев тога, у делу Црне Горе према Рашко-полимској области, у коме живи бошњачка мањина, постоји одређени број присталица вехабијског покрета, који сарађује са истомишљеницима из Србије, БиХ и других држава. У актуелном тренутку поједине вехабије са ових простора учествују или намеравају да се придруже побуњеничким снагама у Сирији. Као заговорници идеје о стварању универзалне муслиманске државе која би функционисала по законима шеријата, црногорске вехабије би у наредном периоду могле да се одлуче за извођење терористичких напада, по угледу на друге вехабије које су то чиниле и чине широм света. У том контексту, Црна Гора се одређеним ризицима изложила и одлуком да партиципира у ЕУ, а нарочито у НАТО, кога су радикални исламисти означили као свог непријатеља.

Као изразито туристичка приморска земља, са веома разуђеним приобаљем на југу и више планинских центара на северу, Црна Гора је сваке године домаћин великом броју туриста из свих крајева света.<sup>499</sup> Управо атрактивне црногорске туристичке дестинације могу бити потенцијална мета терориста јер би евентуални напад на места окупљања великог броја странаца изазвао не само страх и панику широких размера у овој малој земљи, већ би задао озбиљан ударац њеној националној безбедности, економској стабилности и динамици пуњења буџета, али и угледу у међународној заједници, где би се поставило питање њене способности да штити како своје, тако и грађане из иностранства. Стога је, уз стратешки важне инфраструктурне објекте, превентивна заштита туристичких центара од терористичке опасности приоритет у деловању црногорских безбедносних структура.

### **9.9.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Црној Гори**

Влада Црне Горе је 20. јуна 2006. године усвојила Стратегију националне безбједности, којом се дефинишу развој и функционисање безбедносног система и износи интенција државе да буде део регионалних и глобалних безбедносних система, у смислу чврсте привржености идеји евроатлантских

---

<sup>499</sup> Видети опширније у: Машуловић И. Л., *Систем заштите од тероризма Републике Црне Горе*, Факултет за пословни менаџмент Бар, Бар, 2007, стр. 9-10.

интеграција, што је од изузетног значаја за супротстављање терористичким претњама у савременим геостратешким условима.

Пратећи искуства Републике Хрватске, Влада Црне Горе је 2010. године усвојила Стратегију за превенцију и сузбијање тероризма, праће новца и финансирање тероризма. Ради се о националном стратешком документу којим се одређује нормативно-правни оквир деловања Црне Горе у борби против тероризма. У циљу спровођења Стратегије, Влада је исте године формирала Националну комисију, а паралелно је усвојен и Акциони план за период од две године којим су прецизиране конкретне мере и активности, надлежни органи и рокови за њихову реализацију.

Наведеном Стратегијом у Црној Гори се први пут на јединствен и целовит начин, формално правно и акционо дефинише став ове државе према тероризму и терористичким претњама које потенцијално могу угрозити националне, економске, политичке и безбедносне интересе Црне Горе. Овим документом су одређени безбедносни приоритети, надлежни државни органи и институције, одређене процедуре и механизми у превенцији и супротстављању тероризму. С друге стране, Стратегијом се на недвосмислено јасан начин дефинише „опредељење Црне Горе да кроз европске и евроатлантске интеграције, заједнички делује са другим државама и међународним организацијама у циљу јачања националне, регионалне и глобалне безбедности“.

У Црној Гори не постоји посебан закон о супротстављању тероризму, већ су сва кривична дела која се односе на овај облик политичког насиља инкорпорирана у Кривични закон. Реч је о кривичним делима тероризма, међународног тероризма, финансирања тероризма, као и кривичним делима извршеним на организован начин, делима учињеним помоћу експлозива, нуклеарног и биолошког оружја. Такође, у Кривичном закону су дефинисана и кривична дела посредно повезана са тероризмом, попут угрожавања сигурности нуклеарним материјама и угрожавања безбедности ваздушног саобраћаја.

Међутим, у црногорском законодавству не постоји јединствена дефиниција тероризма. Недостаје и посебан законски оквир, односно правни основ за замрзавање рачуна у банкама и другим финансијским институцијама лица која су извршила, учествовала или помагала у извршењу терористичког напада. Такође, Црна Гора нема интегрални систем специјализованих правосудних органа за сузбијање тероризма, већ се те активности одвијају у

склопу рада редовних судова, специјалног државног тужиоца и Одјељења за сузбијање организованог криминалитета у оквиру црногорске полиције. Законик о кривичном поступку (ЗКП) не даје могућност примене специјалних истражних техника и метода код свих кривичних дела тероризма или дела са елементима тероризма. У конкретним случајевима примењују се одредбе Законика о кривичном поступку које се односе на кривична дела из области организованог криминала. У законодавству Црне Горе и даље егзистира проблем правног регулисања руковођења, управљања и дефинисања обавештајно-безбедносног рада у борби против тероризма, који није решен одговарајућим правним актом.<sup>500</sup>

Изузев Кривичног закона, за борбу против тероризма су, на директан или индиректан начин, у већој или мањој мери релевантни Закон о полицији, Закон о Агенцији за националну безбједност, Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, Закон о надзору државне границе, Закон о царинској служби и Закон о инспекцијском надзору, Закон о странцима, Закон о азилу и друга решења.

Када је реч о задржавању податка, црногорско законодавство познаје административно и судско, при чему се административно реализује пре покретања кривичног поступка ради прикупљања сазнања од стране полиције или безбедносне службе, док се судско врши уз писмену наредбу и контролу суда. Предлог за надзор поштанских пошиљки и других средстава комуникације садржи податке о лицу на које се мера односи, основаност разлога за њену употребу, начин њене примене, обим и трајање, телекомуникационо средство и околности које налажу потребу за прикупљање података на овај начин. Рок трајања ове мере је три месеца, а може се због изузетно важних разлога продужити за још три месеца. Предузећа која се баве телекомуникацијама или обављају пренос поштанских пошиљки дужна су да АНБ омогуће и оптималне услове за вршење надзора над поштанским пошиљкама и другим средствима комуникације које је одобрио председник Врховног суда Црне Горе. Надзор над поштанским пошиљкама и другим средствима комуникације укида се одмах након престанка разлога због којих је вршен.<sup>501</sup>

---

<sup>500</sup> Машуловић И. Л., *Систем заштите од тероризма Републике Црне Горе*, стр. 86.

<sup>501</sup> Закон о Агенцији за националну безбједност Републике Црне Горе, члан 15.



### **9.9.2 Службе безбедности**

Носилац борбе против тероризма у Црној Гори је Полиција, која од 2005. године није организационо везана за Министарство унутрашњих послова већ је конституисана као аутохтони орган државне управе. У њеној надлежности се налази предузимање широке лепезе превентивних и репресивних антитерористичких мера.

Под превентивним мерама се подразумева праћење стања на територији Црне Горе властитим ресурсима и у сарадњи са партнерским полицијским службама из иностранства, као и организовање, обучавање и опремање организационих јединица МУП-а за борбу против тероризма. Наведене мере обухватају деловање криминалистичке и граничне полиције у откривању веза и сарадње између припадника организованих криминалних група и терориста у области прања новца и противзаконите трговине оружјем и експлозивним материјама.

У репресивне мере спада проналажење и лишавање слободе терориста, затим решавање талачких ситуација, проналажење терористичких група које се из иностранства убацују на територију Црне Горе и сл. У оквиру Центара безбједности МУП-а Црне Горе, који по територијалном принципу „покривају“ целокупно подручје државе, функционишу Одсједи за сузбијање тероризма и криминалитета, који заправо представљају стуб полицијске борбе против ових кривичних дела.

Према расположивим подацима МУП и Управа полиције Црне Горе од пре неколико година у складу са међународним, правно-безбедносним стандардима, унапредили су процедуре и механизме који онемогућавају кретање и боравак свих лица на територији Црне Горе који имају било какве везе са тероризмом. Тако је на свим црногорским граничним прелазима инсталиран јединствен информациони систем који омогућује проверавање и претрагу лица, путних докумената и аутомобила, кроз директну претрагу и приступ доступне базе података Интерпола. Током 2012. године Управа полиције Црне Горе предузимала је завршне припремне радње које омогућавају коришћење тзв. ФИНД система (Fixed Interpol Network Database) Интерполових провера тј. директно проверавање тражених лица у базама података Интерпола.

Улога Министарства унутрашњих послова у превенцији и сузбијању тероризма огледа се, између осталог, и у законодавној сфери. Тако је на предлог МУП-а Скупштина Црне Горе крајем 2011. године усвојила Закон о ДНК регистру којим се уређује успостављање и садржина регистра резултата анализе ДНК извршене за потребе кривичног поступка и утврђивања идентитета у циљу расветљавања тешких кривичних дела. Као један од важних разлога за доношење овог Закона, у образложењу је наведена и „јединствена борба против тероризма и организованог криминала“.

Значајну улогу у борби Црне Горе против тероризма има **Агенција за националну безбедност (АНБ)** основана 2005. године као, условно речено, правни сукцесор бивше службе Државне безбједности Министарства унутрашњих послова Црне Горе. Реч је о класичној аутономној и централној обавештајно-безбедносној служби која нема полицијска овлашћења, осим оних прописаних Законом о АНБ, усвојеном у пролеће 2005. године. Попут других сличних безбедносних структура у региону, укључујући и БИА, АНБ има унутрашње, линијске и територијалне организационе јединице - управе, центре, одељења - непосредно задужене за супротстављање унутрашњем и међународном тероризму. Према важећем Правилнику о организацији и систематизацији службеничких места, међународним тероризмом се у АНБ бави посебна линијска управа у оквиру које ангажовани оперативни састав предузима обавештајно-превентивне активности. Припадници АНБ континуирано прате и анализирају све активности радикалних група и појединаца како би у будућности осујетили и онемогућили организовано и логистичко терористичко деловање. Осим тога, АНБ је надлежна за безбедносну и контраобавештајну заштиту Скупштине, Владе, председника, других државних органа, министарстава и органа управе. Будући да су наведене институције често на мети терориста, АНБ кроз описане активности такође доприноси супротстављању овом политичком феномену.

У супротстављању тероризму АНБ остварује интензивну сарадњу са МУП-ом, Управом полиције, Управом за спречавање прања новца и финансирање тероризма, Управом царина, Министарством одбране и другим институцијама Црне Горе.

На међународном плану АНБ активно учествује у раду обавештајно-безбедносних институција на основу потписаних билатералних и

мултилатералних споразума. Од октобра 2012. године АНБ има сталног представника при НАТО-у у Бриселу, конкретно задуженог за послове безбедности.

Као и у другим савременим демократским државама, антитерористичким напорима црногорске администрације доприносе њене војне снаге које су високопрофесионализоване и реформама усмерене у правцу развоја који диктира НАТО стандард.

За све набројане црногорске институције од прворазредног значаја за успешну борбу против тероризма је сарадња са сродним службама из иностранства на плану размене обавештајних података и процена безбедносне ситуације, нарочито о транснационалним терористичким организацијама радикалних исламиста. Црногорске полицијске и обавештајно-безбедносне структуре такву сарадњу, засновану на јасним правилима и међудржавним споразумима, као и споразумима између самих служби, остварују са великим бројем сродних институција из региона, са којима имају много заједничких интереса, али и са најугицајнијим службама света, будући да актуелне терористичке претње не познају државне границе.

У оквиру МУП-а Црне Горе функционише **Специјална антитерористичка јединица (САЈ)** која има дугу традицију успешног рада, будући да је основана 1973. године под именом Јединица за посебне намјене. У њеној надлежности се налазе најсложенији полицијски послови, попут откривања кривичних дела тероризма, обезбеђивања материјалних доказа и лишавања слободе терориста, затим обезбеђивање аеродрома, високоризичних летова и решавање талачких ситуација у авиону, као и талачких ситуација у другим срединама, лишавање слободе чланова организованих криминалних група у сарадњи са другим организационим јединицама МУП-а, решавање ситуација насталих пружањем отпора ватреним оружјем у урбаним срединама, сарадња и пружање асистенције иностраним антитерористичким јединицама, обезбеђивање лица и објеката којима прети непосредна терористичка опасност, спасилачка служба и пружање асистенције организационим јединицама МУП-а у реализацији других комплексних безбедносних послова и задатака високог ризика.

Припадници САЈ се перманентно обучавају у области познавања феноменологије тероризма, отмица и других кривичних дела повезаних са

тероризмом, као и психологије терориста, методологије и средстава које они користе за припремање и извођење напада. Осим тога, усавршавање се обавља и кроз сарадњу са иностраним специјалним јединицама, конкретно кроз организовање различитих видова обуке. Ангажовање припадника САЈ у конкретним акцијама искључиво могу да одобре министар унутрашњих послова и директор полиције.

У одређеним случајевима, када је у питању борба против тероризма, значајну помоћ и подршку САЈ пружају Посебне јединице полиције.

Значајно је напоменути да одређену надлежност у борби против тероризма имају и специјалне војне формације Војске Црне Горе, пре свега Чета специјалних снага која је формирана 2009. године. Она у свом саставу има посебан војно-специјалистички обучен „вод“ искључиво надлежан за противтерористичка дејства.

## **9.10 Република Хрватска**

Хрватска спада у државе у којима терористичке претње нису посебно изражене. Она је првенствено коридор, односно транзитна зона којом се терористи крећу ка државама ЕУ као свом крајњем одредишту. Стога је хрватски безбедносно-обавештајни систем у претходном периоду био фокусиран на обезбеђивање ефикасног надзора државних граница.

Међутим, уласком у НАТО 2008. године и ЕУ 2013. године Хрватска је постала део међународних система који се налазе у конфронтацији са одређеним терористичким круговима, пре свега са присталицама радикалног исламизма, чиме су увећани њени ризици од терористичких напада. Ове ризике увећава и учешће хрватских јединица у међународним мировним мисијама и хуманитарним операцијама, што терористи могу да искористе као повод за атак на циљеве у Хрватској.

Ипак, ваљало би указати на неколико терористичких догађаја који су на изванредан начин угрозили хрватске националне интересе. Током 1995. године у Риједи се десио терористички напад који су, експлозијом аутомобила бомбе, извели припадници египатске наоружане Исламске групе, када је једно лице смртно страдало а око 30-ак повређено. Такође, 1993. године у Алжиру је

брутално ликвидирано 12 хрватских држављана, радника хрватског предузећа „Хидроелектра“, а напад је извела алжирска Оружана исламска група.

Све ово, као и међународни трендови у ескалацији терористичких претњи утицали су и на хрватски нормативно-правни модел борбе против тероризма.

### **9.10.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Хрватској**

Безбедносно-обавештајни систем Републике Хрватске је у последње две деценије у више наврата реформисан и усавршаван – у периоду од 1993. до 1995. године, 1997. године, а нарочито 2002. године, када су донети Стратегија националне безбједности и Закон о службама безбједности. Осим тога, Министарство одбране Републике Хрватске је 2003. године иницирало израду Стратешког прегледа одбране, на основу кога су сачињене смернице за наставак реформи оружаних снага и целокупног одбрамбеног система. У овом документу је назначено да постоји мала вероватноћа војне агресије на државну територију, али да су у порасту нетрадиционални ризици, попут тероризма и ширења оружја за масовно уништење. Хрватски сабор је 2006. године усвојио Дугорочни план развоја Оружаних снага до 2015. године. Као нови задатак наведено је учешће у операцијама одговора на кризе изван државних граница, укључујући и борбу против међународног тероризма.<sup>502</sup>

#### **9.10.1.1 Национална стратегија за превенцију и сузбијање тероризма Републике Хрватске**

Важно је нагласити да је Хрватска једна од првих земаља са простора бивше СФРЈ која је концепт борбе против тероризма нормативно-правно обликовала кроз доношење Националне стратегије за превенцију и сузбијање тероризма коју је Влада Републике Хрватске донела новембра 2008. године. Она је системски одговор хрватске државе на нове безбедносне изазове и ризике у вези са терористичким активностима, а истовремено је и значајан допринос Хрватске националним и међународним антитерористичким напорима и општи

---

<sup>502</sup> Tatalović S., Grizold A., Cvrtila V., *Suvremene sigurnosne politike*, str. 114.

оквир деловања Хрватске у борби против тероризма. Политички разлози диктирали су доношење Националне стратегије, а пре свега глава 24 процеса приступања Хрватске ЕУ, затим препорука Европске комисије ЕУ да се кроз хармонизацију законодавства са правом ЕУ донесе стратешки документ у вези са борбом против тероризма. Значајан утицај на доношење Стратегије имао је и Мониторинг тим Савета безбедности УН који је 2006. године сугерисао доношење овог документа. Идентични предлози долазили су и од ОЕБС-а, Савета Европе и НАТО-а. Поред политичких, на доношење хрватске Националне стратегије утицали су и стручно-практични разлози међу којима издвајамо остваривање што већег нивоа националне безбедности Хрватске на плану сузбијања тероризма кроз његову превенцију и развијање што боље реакције надлежних институција Хрватске на потенцијалне терористичке нападе. Стратегија је требало да послужи 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, војно, обавештајних мјера већ у том смислу треба укључити решавање глобалних политичких проблема, смиривање регионалних кризних жаришта, оснаживање културе мирног дијалога те међукултуралне и међурелигијске толеранције“.<sup>503</sup>

Поред Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске, које је било носилац израде ове стратегије, учешће у њеном настанку узели су представници најзначајнијих министарстава (иностраних послова и европских интеграција, правосуђа, финансија, одбране и др.) и обавештајно-безбедносних структура ове земље.

Ступањем на снагу Националне стратегије за превенцију и сузбијање тероризма Влада Хрватске донела је одлуку да се формира Савет за превенцију и сузбијање тероризма, у чији састав би ушли представници надлежних државних органа, научне и стручне јавности и грађанског друштва. Ово владино тело било би искључиво надлежно за операционализацију Националне стратегије, а с друге стране, израдило би Акциони план, као правни оквир, којим би била одређена улога надлежних државних органа у сузбијању тероризма.

---

<sup>503</sup> Антолиш К., Национална стратегија за превенцију и сузбијање тероризма, *Полиција и сигурност*, Загреб, 2009, Година 18, број 1, стр. 150-152.

Касније усвојеним Акционим планом за превенцију и сузбијање тероризма, веома детаљно су конкретизовани и разрађени основни принципи и постулати Стратегије националне безбедности Хрватске из 2002. године и Националне стратегије за превенцију и сузбијање тероризма из 2008. године. Акцент у Акционом плану стављен је на конкретизацију „седам функционалних категорија“ и то – превенцију тероризма, сузбијање тероризма, заштиту од терористичког деловања, смањење штете и опоравак од терористичког деловања, правну инфраструктуру, казни прогон и процесуирање, оспособљавање, тренинг и едукацију за противтерористичко деловање и међуресорску координацију и међународну сарадњу.

Поред наведеног, Акциони план као посебне тематске целине уређује и регулише управљачки систем и субјекте за превенцију тероризма као и садржај мера и активности институција које спроводе Акциони план.

Приликом израде Акционог плана узета су у обзир искуства Хрватске у међународним активностима у борби против тероризма, посебно хрватско двогодишње председавање Одбором за контратероризам Савета безбедности УН-а, а уважени су и противтерористички стандарди НАТО-а, као и свих шеснаест препорука Савета Европе, садржаних у Противтерористичкој стратегији из 2005. године.

У вези са тим, новоосновани владин Савет за превенцију и сузбијање тероризма замишљен је као централна, национална структура, директно надлежна за координацију свих терористичких активности на територији Хрватске.

Безбедносно-обавештајни систем Хрватске је у актуелном периоду уређен на основу Закона о сигурносно-обавештајном саставу Републике Хрватске из 2006. године (ЗСОС).<sup>504</sup> Сходно овом Закону, систем се састоји од Вијећа за националну сигурност (ВНС), Савјета за координацију сигурносно-обавештајних агенција (СКСОА), Уреда вијећа за националну сигурност (УВНС), Завода за сигурност информацијских система (ЗСИС), Оперативно-техничког центра за надзор телекомуникација (ОТЦ), Сигурносно-обавештајне агенције (СОА) и Војне сигурносно-обавештајне агенције (ВСОА).

---

<sup>504</sup> Закон о сигурносно-обавештајном саставу Републике Хрватске, *Народне новине*, бр. 79/2006, 17. 07. 2006.

У складу са чланом 3. став 1. ЗСОС, ВНС је задужено за процену обавештајних и безбедносних претњи и ризика и доношења смерница за рад специјалних служби, укључујући и активности на супротстављању тероризму. У надлежности ВНС је и одобравање сарадње хрватских служби са страним специјалним службама, што нарочито добија на значају управо на плану синхронизоване и ефикасне борбе против тероризма на међународном нивоу. Оперативно усклађивање наведених послова, према члану 5. став 1. врши СКСОА. Међутим, према закону, седницама Већа за националну сигурност непосредно може присуствовати и овлашћени представник владиног Савета за превенцију и сузбијање тероризма у случајевима када су на дневном реду теме из сфере тероризма и противтероризма.

Када је реч о улози УВНС-а у супротстављању Хрватске терористичким претњама, ово тело према члану 6. Закона о сигурносно-обавјештајном саставу обједињава достављене информације добијене од безбедносно-обавештајних агенција и саставља периодичне извештаје, анализе и процене стања безбедности земље.

Имајући у виду да савремене терористичке организације спровођењем активности у области сајбер-тероризма могу да нанесу велику штету свакој држави, одређену улогу у заштити Хрватске од таквих претњи има ЗСИС, будући да је овом телу чланом 14. ЗСОС поверена заштита информационих система и мрежа државних тела и управљање криптоматеријалима који се користе у размени класификованих тајних података између државних тела Хрватске и страних земаља и организација.

Назор рада тајних служби поверен је Одбору за унутарњу политику и националну сигурност Хрватског сабора, док се цивилна контрола налази у надлежности Вијећа за надзор сигурносних служби.

### **9.10.2 Службе безбедности**

Сходно члану 23. ЗСОС, **Сигурносно-обавјештајна агенција (СОА)** је задужена за спречавање активности које се предузимају ради угрожавања Уставом утврђеног поретка, угрожавања безбедности државних тела, грађана и националних интереса. Као извори наведених ризика су, између осталог, дефинисани тероризам и други облици организованог насиља, екстремистичко



организовање и деловање група и појединаца и угрожавање безбедности највиших државних функционера и штићених објеката и простора. Прикупљајући, анализирајући, обрађујући и оцењујући податке о наведеним претњама, СОА врши једну од најодговорнијих улога у борби Хрватске против савременог тероризма.

Слична је ситуација и са **Војном сигурносно-обавјештајном агенцијом** (ВСОА) која, као ресорна установа Министарства одбране за планирање и спровођење подршке Министарству одбране и Оружаним снагама у извршењу задатака одбране суверенитета, независности и територијалне целовитости Републике Хрватске, према члану 24. ЗСОС, прикупља, анализира, обрађује и оцењује податке о оружаним снагама других земаља, о спољним притисцима - који могу имати утицај на одбрамбену безбедност, као и о активностима у иностранству које су усмерене на угрожавање одбрамбене безбедности земље. Такође, ВСОА на подручју Републике Хрватске предузима мере откривања, праћења и супротстављања намерама, могућностима и плановима појединих особа, група и организација, међу којима су и терористи, усмереним на угрожавање одбрамбене моћи државе и наведеним активностима.

У обављању контраобавештајне заштите штићених лица, објеката и институција СОА и ВСОА израђују безбедносне процене могуће угрожености штићених лица и објеката, обављају безбедносне провере лица која имају приступ штићеним лицима, објектима и просторима, примењују мере противприслушне заштите за објекте и просторе и сарађују у планирању, спровођењу и надзору техничких и физичких мера безбедности. Наведене мере и радње имају веома битну улогу у заштити највиших државних функционера и стратешки важних објеката од терористичких напада.

СОА и ВСОА могу, на основу међународних обавеза, сарађивати са страним безбедносним, обавештајним и другим одговарајућим службама кроз размену података, опреме, заједничко спровођење послова из свог делокруга и едукације. Будући да је савремени тероризам највећа заједничка претња, лако је закључити да се значајан део поменуте међународне сарадње реализује управо на ову тему.

Улога **Министарства унутрашњих послова** Републике Хрватске<sup>505</sup> у борби против тероризма реализује се, пре свега, преко организационе јединице Специјална полиција у чијој надлежности су планирање и спровођење антитерористичких мера и акција. У циљу спровођења наведених активности, у оквиру Специјалне полиције формиране су: Антитерористичка јединица Лучко, ваздухопловна јединица, Ронилачки центар и специјалне јединице полиције у Загребу, Сплиту, Ријеци и Осијеку. Команда специјалне полиције руководи и командује наведеним јединицама приликом извршавања задатака из њиховог делокруга рада, као што су: борба против свих облика тероризма, решавање талачких и других кризних ситуација, решавање ситуација отмица ваздухоплова и других превозних средстава, хапшење извршилаца најтежих кривичних дела, посебно обезбеђење 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 и ронилачке интервенције.

Такође, антитерористичке мере спроводи и Сектор опћег криминалитета, тероризма и ратних злочина у Управи криминалистичке полиције МУП Хрватске. Будући да је ова држава, као што је већ речено, превасходно транзитна зона за терористе, важну улогу у антитерористичким дејствима имају Одјел за заштиту државне границе, Одјел за сусједне земље и Одјел за незаконите миграције при Управи за границу МУП.

Важно је нагласити да је Министарство унутрашњих послова, између осталог, надлежно за координацију противтерористичких активности унутар граница Хрватске. У извршењу тог задатка МУП обавезно, на основу закона, сарађује са Уредом Већа за националну сигурност, СОА, Министарством одбране РХ, Министарством правосуђа, Министарством вањских послова и европских интеграција, Државним тужиоцем, ВСОА.

У оквиру **Оружаних снага** Републике Хрватске делују специјалне јединице - Батаљон војне полиције за посебне намене у оквиру пука војне полиције и Бригада за специјална дејства са седиштем у Делницама.<sup>506</sup> Ове јединице су задужене за војни одговор терористичким претњама.

---

<sup>505</sup> <http://www.mup.hr>

<sup>506</sup> Одлука о родовима, службама, струкама и њиховим специјалностима, Министарство одбране Републике Хрватске, *Народне новине*, 151/2004.

## **9.11 Босна и Херцеговина**

Екстремна исламистичка идеологија почела се развијати на подручју појединих држава западног Балкана почетком 90-их година када је отпочео процес дезинтеграције бивше СФРЈ. То је било посебно карактеристично за бившу југословенску републику Босну и Херцеговину на чије делове територије, настањене претежно муслиманским становништвом, су убрзано почели пристизати „муџахедини“ из исламских земаља. У оптицају је податак да је крајем 1991. године преко Словеније на територију БиХ стигло око 300 исламских бораца који су се лоцирали у околини Травника, формирајући паравојну формацију „Ел Муџахедин“. Ова формација је убрзо постала саставни део тзв. Армије БиХ и на подручју ове земље војно је оперисала све до краја рата. Поједине вође „Ел Муџахедина“ биле су пре тога истакнути лидери терористичке организације Ал Каида. Значајан број исламиста из арапских земаља остао је по окончању рата у БиХ, а многи су издејствовали добијање држављанства ове земље. Тако је БиХ постала регионално упориште и уточиште како активним припадницима „реномираних“ терористичких организација, тако и њиховим симпатизерима. Анализе великог броја истрага кривичног дела тероризма извршених у последњи десетак година у разним деловима света показују да су лица која су у њима учествовала, било као директни извршиоци, организатори или саучесници, пре тога одређено време по разним основама боравили у Босни и Херцеговини или су остваривали контакте са појединцима исте или сличне идеолошке оријентације из Босне и Херцеговине.

Због тога поједини експерти који се баве тероризмом, а један од њих је и амерички стручњак Еван Ф. Коломан, заступају став да је дезинтеграцију бивше СФРЈ Ал Каида искористила како би на територији муслиманско-хрватске федерације створила и развила инфраструктуру за ширење своје мреже у Европи. Исто тако, експерти за тероризам Европола сматрају да је исламски тероризам у Босни и Херцеговини највећа претња за безбедност већине земаља Европске уније. Ове експертске оцене аргументују и минули статистички подаци који говоре да је у периоду од јанура 1996. до средине 1999. године на подручју муслиманско-хрватског ентитета евидентирано око двеста случајева терористичких аката. До 2011. године у Босни и Херцеговини донето је укупно једанаест пресуда за кривично дело тероризма. Да је исламски фундаментализам

присутан у друштвеном и политичком животу Босне и Херцеговине, говори и податак да су четворица од десет терориста одговорних за напад на Светски трговински центар 2001. године у САД-у почетком 90-их година учествовали у рату на територији Босне и Херцеговине, а касније су стекли држављанство и персоналне исправе БиХ.

Посебну пажњу заслужује податак да је у оптужници шпанског кривичног суда против осумњичених за терористичке нападе у Мадриду 2004. године Босна и Херцеговина споменута триста пута, а град Зеница као логистичка локација паравојне формације „Ел Муцахедин“ деветнаест пута.<sup>507</sup>

Средином 2013. године у Бриселу пољска научница и новинарка др Данута Гибас-Крзак за потребе служби безбедности земаља Европске уније извршила је анализу терористичких претњи које потенцијално долазе са Балкана и у аналитичком тексту „Модерни тероризам на Балкану: Права претња безбедности у Европи“ изнела следеће закључке. Констатовано је да је „у БиХ дошло до пораста популарности фундаменталистичких трендова и повећања броја следбеника Алахових ратника којих у Босни и Херцеговини, према проценама, има десет хиљада.“ Наводи се да је „БиХ постала место продирања многих терористичких организација и поприште борбе једног броја муслиманских држава у вези са утицајем на ту земљу (БиХ)“. Заступа се став да су данас изузетно јаке везе између балканских екстремиста и терористичких мрежа у свету, као и да терористи из различитих организација проналазе склоништа у базама „муцахида“ у БиХ. Тај феномен не треба потценити јер на Балкану још увек има терориста спавача који су спремни напасти циљеве у Европи и САД-у. Претњу стабилности и безбедности у Босни и Херцеговини између осталог представља и већабијски покрет који карактерише спрега са верским и политичким круговима, а забележен је немали број случајева да припадници овог покрета одлазе у ратом захваћена подручја у исламским и арапским земљама.

Најпознатији терористички акти на територији БиХ били су: покушај атентата на папу 1997. године приликом његове посете Сарајеву, покушај убиства представника УН-а у Мостару 1996. године, бомбашки напад на

---

<sup>507</sup> Хећимовић Е., *Ел Муцахедин је био Ал Каидина јединица у БиХ*, БХ Дани, број 412, 2005.

полицијску станицу у Бугојну 2010. године и напад на Амбасаду САД-а 2011. године.

### 9.11.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Босни и Херцеговини

Правни положај обавештајно-безбедносног система БиХ је атипичан, специфичан и узрочно-последично је повезан са државним и уставноправним уређењем ове земље. Босна и Херцеговина је вишеструко сложена, специфична и недовршена у државноправном и уставноправном смислу. Државно уређење и укупно унутрашње устројство успостављено је као тада једино могуће решење и као велики компромис.<sup>508</sup> Данашњи упоредноправни политички системи не познају такав облик државног уређења какав је данас у БиХ. Тешко је заправо одредити који облик државноправног и политичког уређења преовладава у БиХ данас тј. да ли је она федерација, конфедерација, унија или нешто треће. Наиме, из саме расподеле надлежности нове сложене државе види се да је она заснована на међународном праву, а не на државном.<sup>509</sup>

Поставља се питање како под таквим специфичним правним, уставноправним, управоправним и политичким околностима организовати обавештајно-безбедносни систем Босне и Херцеговине, а који би био компатибилан са државним уређењем ове земље.

Обавештајно-безбедносни систем Босне и Херцеговине после потписивања Дејтонског споразума 1995. године имао је дуалистички карактер јер су оба ентитета – Република Српска и Федерација БиХ - имала своје аутономне системе безбедности. Тако је у Републици Српској Ресор државне безбедности издвојен из Министарства унутрашњих послова и од њега се формирала Обавештајно-безбедносна служба Републике Српске (ОБС). На територији Федерације БиХ од 1996. године функционисала је Агенција за истраживање и документацију (АИД) као централна, самостална обавештајна служба која је деловала на територији под контролом муслиманских политичких кругова.

---

<sup>508</sup> Симовић М., *Уставноправни основ владавине права у БиХ кроз функционисање уставних институција*, Фондација СОРОШ, Сарајево, 2005, стр. 6.

<sup>509</sup> Дмичић М., *Уставноправни статус Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине – нормативно и стварно, у Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, научни скуп, Академија наука и уметности Републике Српске, књига VIII, Одељење друштвених наука, књига 15, стр. 158.

Овакво стање трајало је до 2002. године када је под снажним притиском САД-а и европских земаља Парламент Федерације БиХ усвојио Закон о Обавештајно-сигурносној служби Федерације БиХ где су обједињене обавештајно-безбедносне службе босанских Хрвата и Муслимана. Новоформирана јединствена служба није имала никаква полицијска овлашћења као што су: привођење, хапшење, задржавање и слично, већ је извршавала задатке прикупљања, обраде, процене и уступања информација.<sup>510</sup>

Услед снажног притиска међународне заједнице, а посебно канцеларије Високог представника УН-а, у Босни и Херцеговини су 2004. године отпочели реформски процеси у циљу јединственог, законског и организационог обједињавања обавештајно-безбедносних система Републике Српске и Федерације БиХ. Имплицитно томе Парламентарна скупштина БиХ усвојила је више закона о формирању нових обавештајно-безбедносних служби на нивоу државе БиХ уз паралелно стављање ван снаге постојећих ентитетских закона о обавештајно-безбедносним службама два ентитета, чиме су ударени законски темељи јединственог обавештајно-безбедносног система ове земље. Актуелни систем безбедности БиХ је хетероген и не заснива се на једном фундаментално правно-политичком документу стратешког карактера – нпр. стратегија националне безбедности. Исто тако, не постоји наднационално тело које координира рад система безбедности – нпр. Савет за националну безбедност, Врховни савет одбране и др.<sup>511</sup> Према расположивим сазнањима у БиХ постоји око двадесетак полицијско-безбедносних институција (агенција) које функционишу скоро самостално без законом засноване обавезујуће сарадње и координације, нестабилне финансијске подршке и обавезне контроле и надзора.<sup>512</sup> Све ово се рефлектује на остваривање крајњег циља – очување безбедности.

Обавештајно-безбедносни систем Босне и Херцеговине правно је регулисан следећим законима: Закон о министарствима и другим телима управе БиХ из 2003. године, Закон о обавештајно-безбедносној агенцији из 2004.

---

<sup>510</sup> *Закон о Обавештајно-сигурносној служби Федерације БиХ*, Службене новине Федерације БиХ, бр. 23/02.

<sup>511</sup> Вранеш Н., *Правни положај управних органа и организација у систему безбедности са освртом на Босну и Херцеговину*, Необјављена копија докторске дисертације, Правни факултет, Ниш, 2011. године, стр. 82-83.

<sup>512</sup> Исто, стр. 317.

године, Закон о државној агенцији за истраге и заштиту из 2004. године, Закон о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ из 2008. године, Закон о одбрани БиХ из 2005. године, Закон о државној граничној служби БиХ из 2004. године, Закон о спречавању прања новца и финансирање терористичких активности из 2009. године, Закон о полицијским службеницима БиХ из 2004. године.

Посматрано са правног аспекта - институције система безбедности БиХ не произилазе из Устава јер су настале као резултат пренетих надлежности са ентитетског нивоа власти на централно-државни ниво и због тога у великом броју случајева субјекти безбедности деле своју надлежност са истим или сличним ентитетским субјектима.

Закључујемо да је највећи број основних закона, којима су формиране безбедносне институције БиХ, „наметнуо“ Високи представник УН-а за БиХ односно није их посредном вољом својих народа усвојила Парламентарна скупштина БиХ.

С обзиром на то да у БиХ „не постоји јасно интегрисан систем безбедности због специфичног уставног уређења земље“ појављује се потреба „доношења кровног закона који би на систематичан начин регулисао координацију, сарадњу, систем демократске контроле и парламентарног надзора“.<sup>513</sup>

Битно обележје системских безбедносних закона је приметни „утицај англосаксонског номотехничког приступа“.<sup>514</sup>

### **9.11.2 Службе безбедности**

Безбедносно-обавештајни систем Босне и Херцеговине имао је динамичан еволутивни развој, јер после стицања независности на територији данашње Босне и Херцеговине фигурирала су два паралелна обавештајно-безбедносна система Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине. Међутим под снажним и директним утицајем међународне заједнице и високог представника Уједињених нација у Босни и Херцеговини је 2004. године покренута иницијатива да се формира јединствен обавештајно-безбедносни систем а први

---

<sup>513</sup> Исто, стр. 320.

<sup>514</sup> Исто, стр. 318.

корак у том правцу учињен је доношењем „Нацрта закона о Државној агенцији за истраге и заштиту БиХ“ и нацрта „Одлуке о принципима организације, функционисања и надлежности Државне агенције“. На тај начин започеле су законодавно правне и организационо техничке активности које су резултирале доношењем низа позитивних законских прописа у полицијско безбедносној сфери. Ова законодавно правна иницијатива и унификација система безбедности наишла је на критичке реакције и отпор Републике Српске чији су представници заузели став да се тиме флангрантно крше одредбе Дејтонског споразума.

Оваква безбедносна политика директно се рефлектовала и на организационо функционалну структуру оног дела обавештајно-безбедносног система Босне и Херцеговине који се односи на борбу против тероризма.

На државном нивоу систем безбедности БиХ организационо и структурално се приоритетно посматра кроз **Министарство безбедности** које је више пута реформисано, како кроз формирање нових безбедносних институција, тако и кроз измену надлежности већ постојећих. Ово Министарство у свом саставу има укупно седам безбедносно-полицијских институција које су надлежне за унутрашње и послове безбедности, а то су: Државна агенција за истраге и заштиту – СИПА, Гранична полиција БиХ, Служба за послове са странцима, Агенција за информације и заштиту БиХ, Дирекција за координацију полицијских тела БиХ, Агенција за полицијску подршку БиХ, Агенција за форензичка испитивања и вештачења БиХ, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова.

Министарство безбедности по унутрашњој организационој структури функционално је подељено на једанаест сектора у оквиру којих се налазе одсеци за поједине линије рада. Са аспекта борбе против тероризма значајан је шести - Сектор за борбу против тероризма, организованог криминала и злоупотребе наркотика.

Надлежност Министарства безбедности регулисана је чланом 14 Закона о министарствима и другим органима управе БиХ<sup>515</sup> где је поред осталих надлежности (а то су: - заштита међународних граница, унутрашњих граничних прелаза, међународна сарадња из свих надлежности министарства, заштита лица и објеката, спровођење политике усељавања и азила и уређивање процедура у

---

<sup>515</sup> Закон о министарствима и другим органима управе БиХ, бр. 5/2003.



вези са кретањем и боравком странаца, координација активности ентитетских министарстава унутрашњих послова и Дистрикта Брчко) посебно акцентирана надлежност у вези са спречавањем и откривањем учинилаца кривичног дела тероризма, трговине дрогом, кривотворења домаће и стране валуте, трговином људима, и другим кривичним делима са међународним или међуентитетским елементом.

У првим фазама свог функционисања ово Министарство је имало лимитирајућа овлашћења с обзиром на то да се бавило само координацијом активности ентитетских МУП-ова и међународном безбедносном сарадњом. Пост фестум је дошло до „надоградње“ надлежности и овлашћења Министарства безбедности БиХ што се огледа кроз организационо-структуралне елементе (Агенције, Службе, Дирекције).

У контексту извршне власти, а у вези са стратешком борбом против тероризма значајну улогу има **Савет министара БиХ** који је почетком 2006. године формирао „ударни тим“ односно групу за борбу против тероризма у чији састав улазе припадници различитих полицијских и других државних органа, укључујући и државно тужилаштво. Основни задатак „ударне групе“ је да координира активностима у реализацији хитних и најзначајнијих терористичких случајева, било са превентивног или репресивног аспекта.

**Државна агенција за истраге и заштиту БиХ – СИПА** настала је 2004. године из до тада већ постојеће Агенције за информације и заштиту. До 2004. године ова Агенција је по опису свога посла била више безбедносно-обавештајна служба јер се приоритетан фокус њених активности односио само на прикупљање оперативних информација и сазнања и њихово експедовање другим надлежним државним органима. Њени припадници нису имали класична полицијска овлашћења.

Према важећем Закону СИПА је управна организација која је организационо и функционално у саставу Министарства безбедности БиХ и представља структурални део државног полицијског апарата БиХ чији је основни задатак обављање полицијских послова. Она представља самосталну

оперативну службу са полицијским овлашћењима и делује на територији читаве БиХ<sup>516</sup>.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији предвиђено је да поред централе Агенције која се налази у Источном Сарајеву СИПА има и регионалне канцеларије у Сарајеву, Бањалуци, Мостару и Тузли које деташирано оперативно покривају територију БиХ.

Припадници СИПА су полицијски службеници са статусом овлашћених службених лица који у свом раду свакодневно, паралелно и комбинаторно примењују савремене обавештајно-безбедносне методе рада као што су – агентурни, обављање оперативних разговора, организована тајна сарадња, примена оперативно-техничких средстава, као и класичне полицијске оперативно-тактичке мере и радње – привођење, задржавање, привремено ограничавање кретања на одређеном лицу места, потражна делатност, привремено одузимање предмета, снимање на јавним местима, примена силе и др<sup>517</sup>.

Може се констатовати да СИПА карактерише симбиоза класичних полицијских, безбедносно-обавештајних, а условно речено и „милитаристичких“ елемената - што је с једне стране разумљиво ако се има на уму чињеница да је формирана по узору на сличне Агенције у САД-у и појединим европским земљама. СИПА је пример класичне трансмисије појединих „ентитетских надлежности у корист државе БиХ“.

Унутрашње организационо устројство СИПА, које се манифестује кроз постојање десет оперативних одељења и јединица, експлицитно указује и на непосредну „кривично-обавештајну и безбедносну“ надлежност ове Агенције.

Са аспекта надлежности ове Агенције у контексту борбе против тероризма значајна су два одељења и то - Криминалистичко истражно и Финансијско обавештајно одељење.

Криминалистичко истражно одељење надлежно је за откривање и истрагу кривичних дела из надлежности Суда БиХ, проналажење и хапшење починилаца кривичних дела и њихово довођење тужиоцу, под надзором, по смерницама и налозима тужиоца у складу са Законом о кривичном поступку

---

<sup>516</sup> Закон о државној агенцији за истраге и заштиту, *Службени гласник БиХ*, година VIII, јун 2004.

<sup>517</sup> Закон о политичким службеницима БиХ, *Службени гласник БиХ*, број 27, јун 2004, стр. 2409, чл. 10, 11, 35.

БиХ, прикупљање обавештења о кривичним делима, праћење и анализу безбедносне ситуације и појава које могу погодовати настанку и развоју криминалитета.

Финансијско обавештајно одељење, према члану 13 Закона о Државној агенцији за истраге и заштиту, надлежно је да прикупља, документује, анализира, истражује, прослеђује тужиоцу информације, податке и документацију примљену у складу са законом и другим прописима у вези са спречавањем прања новца и финансирања терористичких активности. Ово Одељење остварује међународну сарадњу у области истрага у вези са прањем новца и финансирањем терористичких активности. Такође, пружа стручно искуствену помоћ тужиоцу из сфере финансија. Финансијско обавештајно одељење оперативно функционише од 2004. године, а формирано је по угледу на идентичне финансијско-обавештајне јединице Егмонт групе у чијем саставу је ово стратешки важно Одељење СИПА примљено 2005. године на годишњој скупштини у Вашингтону. Непосредан правни основ функционисања овог Одељења је Закон о спречавању прања новца и финансирања терористичких активности из 2009. године. Значајну помоћ раду овог Одељења пружа Криминалистичко истражно одељење СИПА.

Значајна функција СИПА на плану борбе против тероризма манифестује се и кроз оперативну улогу и надлежност њене Јединице за специјалну подршку која је обучена за самостално деловање против разних облика тероризма у свим метеоролошким условима и на различитим геопросторима, те деловање против свих видова криминала у ситуацијама када није довољна или је непоуздана употреба основних полицијских и криминалистичких снага. Ова јединица у сарадњи са другим државним органима пружа подршку и врши проналажење, потрагу и хапшење лица склоних вршењу кривичних дела тероризма и др<sup>518</sup>.

Посебно значајну улогу у борби против тероризма има **Обавештајно-сигурносна/безбедносна агенција БиХ – ОСА/ОБА** која је за разлику од СИПА-е, (у саставу Министарства безбедности БиХ), под директном ингеренцијом Савета министара БиХ.

Обавештајно-безбедносна агенција БиХ формирана је 2004. године доношењем и важећег Закона о обавештајној безбедносној агенцији. Настала је

---

<sup>518</sup> Закон о државној агенцији за истраге и заштиту, *Службени гласник БиХ*, број 27/04, чл.18.

фузионасањем некадашњих цивилних ентитетских обавештајно-безбедносних служби Републике Српске и Федерације БиХ. Као цивилна, аутономна и централна обавештајно-безбедносна институција званично је почела са радом 2005. године.

У организационо-правном смислу, Агенција је под директном ингеренцијом извршне власти БиХ, конкретно Савета министара и Председништва БиХ.

Савет министара припрема општу платформу и смернице за рад ОСА, даје сагласност на годишњу програмску оријентацију Агенције, анализира и разматра годишњи извештај о раду, утврђује принципе координације и сарадње између Агенције и други државних органа и институција БиХ и др.

Председништво БиХ, поред тога што редовно добија одговарајуће обавештајне извештаје од Агенције, даје сагласност на предлог системске обавештајне политике Агенције, верификује годишњи извештај о раду, инструктажно усмерава главног инспектора да врши инспекцијски надзор Агенције, прегледа и даје мишљење о његовим извештајима и друго.

Контролу и надзор законитости рада и поступања Агенције врши Парламентарна скупштина БиХ преко Обавештајно-безбедносне комисије коју заједнички формирају Представнички дом и Дом народа. Комисија се састоји од 12 чланова и то по 6 из сваког Дома.

Са аспекта надлежности Обавештајно-безбедносна агенција непосредно је одговорна за прикупљање обавештајних података о свим претњама – појавама и активностима – које могу угрозити унутрашњу и спољну безбедност БиХ, а то су претње уставном уређењу, суверенитету, територијалном интегритету, основама економског уређења, као и претње глобалној безбедности. У том контексту приоритет имају подаци који се односе на унутрашњи и међународни тероризам, шпијунажу усмерену против БиХ, саботажу, организовани криминал, трговину наркотичким средствима, оружјем и људима, незакониту међународну производњу оружја за масовно уништење као и трговину производима и технологијама под међународном контролом<sup>519</sup>.

Одређену надлежност у борби против тероризма има и **Полиција БиХ**. Организационо-структурално устројство полиције БиХ идентично је и

---

<sup>519</sup> Закон о Обавештајно-безбедносној агенцији БиХ, *Службени лист БиХ*, бр. 12/04.

одговарајуће уставно-правном уређењу и административно-територијалној подели ове државе и огледа се кроз постојање, условно речено, потпуно аутономних ентитетских полиција Републике Српске, Федерације БиХ и дистрикта Брчко. Класични полицијски послови, изузев оних који су пренесени на централни државни ниво, су - према члану III, тачка 2ц и 3а Устава БиХ - у надлежности наведених ентитета, с тим што је МУП Републике Српске јединствен орган, док полицијске послове у Федерацији БиХ обављају кантони.

Оперативно-информативни подаци, без обзира на степен проверености и поузданости, који се по било ком основу односе на тероризам као појаву, а до којих кроз редовно полицијско ангажовање долази полиција, без одлагања се достављају надлежним обавештајно-безбедносним институцијама БиХ на даље поступање.

**Гранична полиција БиХ** организационо-функционално основана је 2004. године, Законом о државној граничној служби и у саставу је Министарства безбедности БиХ. Она је оперативно самостална и као полицијска организација обавља послове из свог делокруга рада на читавој територији БиХ уз напомену да јој се надлежност територијално простира по дубини 10 километара у сегменту послова контроле и надзора преласка државне границе. Изван ове зоне може деловати само ако се ради о ваздухопловима, возовима и пловним објектима. Искључиво је надлежна за контролу и надзор преласка државне границе и аеродрома, као и за послове откривања, сузбијања, превенције и истраге прекограничног криминала. Поред тога, пружа полицијску подршку безбедносним субјектима у склопу Министарства безбедности и врши друге послове прописане Законом.

Гранична полиција редовно, без одлагања, извештава друге надлежне обавештајно-безбедносне и полицијске институције о подацима из њихове надлежности што се, између осталог, односи и на тероризам као појаву. Исту обавезу према Граничној полицији по овим питањима имају други полицијски органи и агенције.

**Дирекција за координацију полицијских тела БиХ** налази се у саставу Министарства безбедности БиХ, а најнепосредније је надлежна за остваривање сарадње и координације између свих полицијских субјеката БиХ, пре свега између полицијских ентитета с једне стране и државних, централних полицијских институција с друге стране. Поред послова координације, сарадње

и комуникације, Дирекција је надлежна и за остваривање сарадње и кооперације са релевантним међународним полицијским институцијама и установама у вези са питањима полицијских послова од међународног значаја и заједничког интереса. У опис посла Дирекције спада прикупљање, праћење, анализирање и коришћење података значајних за укупну безбедност БиХ. Сходно томе она на дневном нивоу обједињује безбедносне информације значајне за БиХ и о томе редовно информише надлежна полицијска тела и друге државне органе БиХ.

Полицијске институције и други надлежни државни органи БиХ законом су обавезани да сарађују са Дирекцијом и да јој пруже помоћ у обављању послова из њене надлежности, а с друге стране Дирекција пружа помоћ другим државним органима и полицијским субјектима на њихов захтев.

У контексту ових надлежности посебно је значајна улога Дирекције у вези са питањима која се односе на тероризам као регионалну и глобалну појаву са аспекта међусобне размене оперативних информација са одговарајућим безбедносно-полицијским институцијама страних земаља.

Радам Дирекције руководи директор кога именује Савет министара на предлог министра безбедности БиХ.

**Биро за сарадњу са Интерполом**, у тренутку свог оснивања био је у саставу Министарства цивилних послова и комуникација БиХ, а каснијом реформом полиције БиХ Биро добија статус управне организације у оквиру новоформираног Министарства безбедности БиХ, где је до пре неколико година функционисао као самостална служба. Даљим развојем реформских процеса безбедносног сектора БиХ Биро за сарадњу са Интерполом бива инкорпориран у напред наведену Дирекцију за координацију полицијских тела и то у Сектор за међународну оперативну полицијску сарадњу са Интерполом, Еурополом, Сеци регионалним центром и другим међународним организацијама<sup>520</sup>.

Биро је надлежан за обављање оперативно-полицијских, правних и других стручних послова који се односе на успостављање сарадње са криминалистичким полицијама, правосудним и другим органима на плану борбе против свих облика криминала, а између осталог нарочито „тероризма и ратног злочина“.

---

<sup>520</sup> Закон о изменама и допунама Закона о министарствима и другим органима управе БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 35/09, чл. 3.

Поред наведеног Биро води централизовану евиденцију о међународним кривичним делима и њиховим починиоцима и информатичко-аналитичку обраду расположивих информација и сазнања.

У моделираном концепту борбе против тероризма БиХ одређену улогу има и **Војнообавештајни систем БиХ**, односно систем оружаних снага БиХ који је у искључивој надлежности централног нивоа државне власти. У том погледу одређену надлежност има Војна обавештајна служба и Војна полиција ОС БиХ.

**Војна обавештајана служба**, као јединствен и посебан род Оружаних снага БиХ и формирана је Законом о одбрани<sup>521</sup>. Војнообавештајни род ОС „пружа помоћ Обавештајно-безбедносној агенцији БиХ у прикупљању стратешки важних војних података и вршењу противобавештајних активности“. У надлежност Службе спада прикупљање, обрада и уступање обавештајних података који се односе на стране и ОС БиХ и електронски надзор телекомуникација.

**Војна полиција** је специјализована војна формација у оквиру ОС у чију непосредну надлежност, поред сузбијања криминалитета, обезбеђивања одређених војних објеката и личности, спадају послови противтерористичке заштите Министарства одбране и Оружаних снага БиХ. Ове послове обављају овлашћена службена лица Војне полиције која у конкретним случајевима предузимају криминалистичко-оперативне мере и радње према искључиво војним лицима Оружаних снага и Министарства одбране БиХ, извршиоцима кривичних дела која се гоне по службеној дужности. Изузетно, наведена овлашћења припадници Војне полиције могу предузимати и према „цивилима“ који имају одређену врсту „везе“ са војним лицима и њиховим активностима – на пример, затечени са њима у извршењу кривичног дела или у близини штићених војних објеката и војних јединица. У таквим ситуацијама се одмах обавештава територијално надлежан орган цивилне полиције коме се третирано лице са документацијом предаје у даљу надлежност.

---

<sup>521</sup> Закон о одбрани БиХ, *Службени лист БиХ*, бр. 88/2005.

## **9.12 Република Србија**

Највеће изазове у борби са тероризмом, Република Србија у ближој прошлости имала је на подручју АП Косова и Метохије. Као последица дугогодишњег интензивног, прво субверзивно екстремистичког а касније отвореног терористичког деловања албанских терориста на КиМ-у, у међувремену је дошло до преливања безбедносних ризика овог типа у области на југу централне Србије, већински насељене Албанцима. Заједничка платформа коју заступају албански терористи је стварање Велике Албаније из чега проистиче да се, изузев Србије, са опасношћу ове врсте сепаратистичког тероризма суочава и неколико других држава региона.

Република Србија се 2007. године суочила са једном, веома озбиљном терористичком претњом, будући да је тада ухапшена већа група припадника радикалних исламиста – вехабија. Они су претходно набавили већу количину оружја коју су сакрили на планини Нинаји како би, када се за то стекну услови, извршили терористичке нападе у нашој земљи, Босни и Херцеговини и Македонији. Између осталог, намеравали су да атакују на припаднике МУП-а Србије и изврше терористички напад на фудбалски стадион у Новом Пазару.

Имајући у виду постојање организованих група вехабија у више земаља окружења, али и по читавој Западној Европи, који тесно сарађују са својим истомишљеницима у арапским и другим државама, залажући се за формирање универзалне исламистичке државе уз употребу насилних метода, за очекивати је да ће Србија и у будућности, потенцијално бити изложена оваквим ризицима и бити евентуална терористичка мета.

У последње време, у појединим републикама бивше СФРЈ – Босна и Херцеговина, Македонија - регистрована је појава како појединачног тако и организованог одласка лица муслиманске вероисповести у ратом захваћена подручја арапских земаља, Ирака, Сирије и Палестине. Случајеви ове врсте посебно су изражени и забележени и на Косову и Метохији и у Рашкој области одакле се не мали број лица директно укључио у оружане конфронтирације наоружаних исламских организација од којих су неке од њих директно оквалификоване као терористичке. Поједини подаци указују да су у организацији одласака тих лица у ратом захваћена подручја, активно учествовали и појединци из радикалних, исламских верских кругова Р Србије,



пре свега Косова и Метохије, који су као активни верски службеници-имами и „мисионари“, инспирисали и „врбовали цихадисте“ за учешће у терористичким акцијама у Сирији и Ираку. На основу вишемесечне истраге, полиција Косова и Метохије у сарадњи са EULEX-ом, почетком августа 2014. године, у акцији коју је истовремено извела у више градова, ухапсила је и привела око четрдесетак лица под сумњом да су као припадници терористичких организација ISIS и AL-NUSRAT учествовали у борбама у Сирији и Ираку. Том приликом извршен је претрес на око шездесетак локација где је поред хапшења више лица осумњичених за тероризам, заплена већа количина оружја, експлозивних направа и муниције различитог калибра као и други доказни материјал који се односи на кривично дело тероризма.

Истовремено, Србија представља транзитну зону за поједине терористе чији се циљеви налазе у развијеним европским државама те се пред њу постављају исти превентивно безбедносни задаци као и пред друге земље у региону и окружењу што захтева континуирану и синхронизовану безбедносно обавештајну активност свих чинилаца система националне безбедности у Републици Србији.

### **9.12.1 Правне норме које регулишу антитерористичке активности у Републици Србији**

Свеобухватан процес реформи безбедносно-обавештајног система на овим просторима започет је после политичких промена 2000. године. Међутим, Србија је тек изласком Црне Горе из Државне заједнице СЦГ 2006. године добила могућност да као суверена држава заокружи и обликује сопствени безбедносно-обавештајни систем. То је учињено доношењем Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије (ЗОУСБРС) из 2007. године.<sup>522</sup> Сходно овом Закону, наведени систем чине Савет за националну безбедност (СНБ), Биро за координацију (БЗК), Безбедносно-информативна агенција (БИА), Војнобезбедносна агенција (ВБА), Војнообавештајна агенција (ВОА) и Министарство унутрашњих послова (МУП).

---

<sup>522</sup> *Службени гласник* бр.116/2007.

Према Закону о основама уређења служби безбедности Републике Србије Савет за националну безбедност разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада безбедносно-обавештајних служби, разматра међусобну сарадњу наведених служби, као и њихову сарадњу са другим државним органима, али и страним специјалним службама и међународним организацијама. Као што је већ констатовано, та сарадња је нужни предуслов и полазна основа за делотворно супротстављање изазовима међународног тероризма, пролиферацији оружја за масовно уништење и друге тешке облике криминалитета непосредно или посредно повезаних са тероризмом - као што су трговина наркотицима, илегалне миграције и сл. СНБ усклађује рад служби тако што разматра обавештајно-безбедносне процене и доноси закључке којима одређује приоритете и начине заштите и усмерава остваривање националних интереса који се спроводе путем обавештајно-безбедносне делатности.

Истовремено, Биро за координацију оперативно усклађује тај рад извршавајући закључке СНБ. Такође, БЗК утврђује начин оперативног усклађивања служби у појединим случајевима, укључујући и потенцијалне кризне ситуације које могу да настану као резултат деловања терористичких организација, група или појединаца. На основу резултата оперативног усклађивања Биро саставља анализе о којима по потреби извештава СНБ.

Безбедносно-информативна агенција функционише на основу Закона о Безбедносно-информативној агенцији из 2002. године<sup>523</sup> као самостална, централна, цивилна безбедносно-обавештајна служба у статусу посебне аутономне институције, директно подређене Влади Србије. Тиме је од 2002. године, послове националне безбедности организационо и функционално, први пут преузела институција изван оквира неког од републичких министарстава. Пре тога Ресор државне безбедности био је у саставу министарства унутрашњих послова Републике Србије.

Законом о полицији из 2005. године регулисан је рад органа унутрашњих послова.<sup>524</sup>

Делокруг рада и надлежности ВБА и ВОА дефинисани су Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији из 2009. године<sup>525</sup> Према овом

---

<sup>523</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 42/2002 и 111/2009.

<sup>524</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 101/2005, 63/2009 – одлука УС 92/2011.

<sup>525</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС 17/2013.

Закону, ВБА и ВОА су као органи управе у саставу Министарства одбране део јединственог безбедносно-обавештајног система Републике Србије. Поменути Закон су утврђени задаци, овлашћења, надзор, контрола и друга питања од значаја за рад две службе.

Сходно члану 17. ЗОУСБРС, надзор над радом БИА, ВБА и ВОА врши Народна скупштина Републике Србије преко свог Одбора за контролу служби безбедности.

Када је реч о задржавању телекомуникационих података, у јуну 2010. године донет је Закон о електронским комуникацијама<sup>526</sup>, према којем оператер мора чувати наведене податке 12 месеци. Повереник за информације од јавног значаја након истека тог рока може да провери да ли су подаци избрисани. После годину дана се чувају само подаци који су тражени за судски поступак.

Устав Републике Србије гарантује приватност и заштиту људских права, и овлашћења за праћене комуникација даје само суд. Законом о електронским комуникацијама се не регулише надзор и снимање телефонских и других разговора, већ се регулише располагање безбедносним подацима битним за рад службе. Закон о електронским комуникацијама предвиђа право служби безбедности да без сагласности суда, али уз наређење одговорног лица, евидентирају и чувају списак свих електронских контаката грађана, не улазећи у њихов садржај. Реч је о тзв. „техничком закону“ који регулише процедуру и стандарде у заштити државних интереса и безбедности. Он је сличан, а можда чак и напреднији, од закона у појединим земљама ЕУ. По овом закону БИА, ВБА и ВОА имају право да контролишу, односно региструју телефонске и имејл контакте грађана, и те податке да чувају годину дана за случај да су потребни ради послова заштите државе од тероризма или организованог криминала.

Сви оператери телефоније и интернета дужни су да и до две године „задржавају“, односно чувају све податке о комуникацијама свих својих корисника. За сваког појединачног телефонског или интернет претплатника бележи се и електронски складишти - с ким је, када, колико дуго, којим уређајем и, ако је веза била мобилна, одакле је комуницирао. БИА није једини државни орган који има приступ листинзима позива и мејлова. Напротив, ову могућност много интензивније користи МУП Србије.

---

<sup>526</sup> *Службени гласник РС* број 45/10.

Републичка агенција за телекомуникације (Рател) донела је одлуку према којој су интернет провајдери у Србији дужни да БИА и МУП-у омогуће пресретање и увид у електронску пошту (имејлове) свих грађана наше земље. Том одлуком Рател је прописао Техничке услове за подсистеме, уређаје, опрему и инсталације кабловско-дистрибутивних система<sup>527</sup>, у којима се каже да провајдер надлежним државним органима мора да омогући приступ ажурној бази података о претплатницима и на захтев периодично доставља експортовану базу података у формату договореном са надлежним државним органима. Та база, поред личних података из уговора с претплатником и врсту услуга треба да садржи и информацију о постојању заштите преноса података, начин приступа претплатника, максималну брзину преноса података и идентификационе адресе.

### 9.12.2 Службе безбедности

**Безбедносно информативна агенција (БИА)**, формирана је Законом о Безбедносно информативној агенцији ("Службени гласник РС", бр. 42/02 и 111/09, који је ступио на снагу 27.07.2002. године), као посебна организација Владе Р Србије са статусом правног лица.

БИА је цивилна, национална служба безбедности и део је јединственог безбедносно-обавештајног система Републике Србије. Према члану 2, 3 и 4 Закона о основама уређења служби безбедности из 2007. године БИА делује на основу Устава, закона, прописа и других општих аката, Стратегије националне безбедности, Стратегије одбране и начелних ставова и смерница утврђене безбедносно обавештајне политике Владе Републике Србије.

Обављање послова БИА-е заснива се на начелима уставности и законитости, поштовању људских права и слобода, професионализма, сразмерности у примени овлашћења, тајности, објективности, ефикасности, усмерености и селективности, економске, организационе и технолошке рационалности, субординације, планирања и сарадње.

Безбедносно-информативна агенција, према члану 2 Закона о БИА, обавља послове заштите безбедности Р Србије кроз откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка.

---

<sup>527</sup> [http://www.ratel.rs/upload/editor\\_files/File/dozvole/uputstva/Tehnicki\\_uslovi\\_za\\_KDS.pdf](http://www.ratel.rs/upload/editor_files/File/dozvole/uputstva/Tehnicki_uslovi_za_KDS.pdf)

То подразумева истраживање, прикупљање, обраду и процену безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност, као и информисање надлежних државних органа о тим подацима.

У фокусу БИА су контраобавештајни послови, односно прикупљање, анализирање, обрада и оцењивање података о деловању страних обавештајних служби и појединих лица, група и организација против безбедности Републике Србије, као и обавештајни послови, где се деловањем у иностранству долази до података политичке, економске, безбедносне и војне природе који указују на намере и могућности тајног деловања усмереног на угрожавање безбедности наше земље. Иако ови послови, у ужем смислу речи, нису примарно усмерени на борбу против тероризма, обавештајци и контраобавештајци кроз свој свакодневни рад перманентно долазе до сазнања о активностима терористичких организација, нарочито када се имају у виду многобројне и замршене везе између терориста и појединих држава и њихових обавештајних служби.

Да сузбијање тероризма између осталог има приоритетан значај говори податак да БИА од 2011. године има посебну организациону јединицу - Управу за супротстављање тероризму и међународном организованом криминалу - која се бави борбом против унутрашњег и међународног тероризма, организованог криминала, кривичних дела са елементима иностраности и најтежих облика кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом. Управа инструктажно координира и усмерава рад унутрашњих организационих јединица, тј регионалних, оперативних центара који су делом, између осталог, надлежни за превенцију и борбу против тероризма. Формирање посебне оперативне Управе резултат је нових безбедносних изазова, пре свега потенцијалних терористичких претњи које су у новим облицима постали претња националној, регионалној и глобалној безбедности. На овај начин наша земља се сврстала у круг модерних земаља које на организационо-функционалном и безбедносном плану, прате савремене тенденције и законска решења у борби против тероризма дајући им апсолутни приоритет. Непосредно пре тога супротстављање тероризму, у оквиру надлежности БИА-е, било је организационо устројено кроз функционисање посебног оперативног Одељења које је функционисало у саставу једне од оперативних Управа Агенције. Ово Одељење се, поред супротстављања свим облицима терористичких активности, бавило и борбом против свих видова екстремистичких делатности појединаца,

организованих група и организација, што је било слично решењу обавештајно-безбедносног система Немачке.

У обављању послова из своје надлежности БИА према члану 9 Закона, примењује одговарајуће оперативне методе, мере и радње, као и одговарајућа оперативна техничка средства, којима се обезбеђује прикупљање података и обавештења ради отклањања и спречавања делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Р Србије и угрожавања безбедности земље и у вези са тим, на основу закона и прописа донетих у складу са законом, предузима друге потребне мере.

На основу претходне одлуке Врховног касационог суда, а по предлогу директора, ако је то неопходно ради заштите безбедности Р Србије, БИА је овлашћена да према одређеним физичким и правним лицима предузме одређене посебне поступке и мере којима се одступа од уставног начела неповредивости тајне писама и других средстава општења.

Међутим, када посебни разлози хитности то захтевају, члан 15 Закона о БИА предвиђао је овлашћење да се посебно у случајевима унутрашњег и међународног тероризма, уз претходно прибављену писмену сагласност Врховног касационог суда, одступање од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења, може наложити решењем директора БИА-е. У таквим ситуацијама, писану одлуку о наставку примене, односно о обустави, доноси Суд у року од 72 часа од подношења предлога.

Припадници БИА-е ангажовани на безбедносним пословима сузбијања и пресецања делатности организација и лица усмерених на вршење кривичних дела тероризма, организованог криминала, кривичних дела са елементом иностраности и најтежих облика кривичних дела против човечности и међународног права и против Уставом утврђеног уређења и безбедности Р Србије – примењују одређена полицијска овлашћења утврђена законом и другим прописима које примењују овлашћена службена лица министарства надлежног за унутрашње послове. Ово се пре свега односи на одредбе Закона о полицији.

Поред Закона о полицији, Законик о кривичном поступку којим су уређене посебне доказне радње, прописао је овлашћење припадницима БИА-е ангажованим на наведеним безбедносним пословима, (међународни тероризам, финансирање тероризма, организовани криминал, корупција и друга кривична

дела против уставног уређења и безбедности, човечности и међународног права), да на основу претходне писане и образложене наредбе судије за претходни поступак, донете на образложени предлог јавног тужиоца, а у циљу спречавања, откривања и доказивања ових кривичних дела, под условима и на начин прописан одредбама тог закона, изузетно предузму – тајни надзор комуникација, тајно праћење и снимање, симуловане послове, рачунарско претраживање података, прикривени иследник, контролисана испорука.

БИА у обављању поверених послова, а нарочито у својој антитерористичкој делатности, остварује обавезну, интензивну сарадњу са другим субјектима безбедносно обавештајног система Р Србије, другим надлежним државним органима и службама, као и са институцијама, организацијама и службама других држава, и међународним организацијама у складу са смерницама Владе Србије и безбедносно-обавештајном политиком земље. Сарадња се остварује преко посебне оперативне управе БИА-е специјализоване за међународну сарадњу, посредством које се, на основу подзаконским актима утврђених процедура, између осталог, врши обострана интересна размена оперативних података и информација и по линији тероризма. Међународна сарадња је заснована на принципима поделе надлежности, партнерства и професионализма.

**Војнобезбедносна агенција (ВБА)** је надлежна за безбедносну и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије, што обухвата и прикупљање информација које се односе на припрему терористичких напада на ове субјекте. У оквиру безбедносне заштите ВБА врши процену ризика и планира, организује и контролише мере безбедности, примењује и контролише мере заштите тајности, врши безбедносне провере и издаје безбедносне сертификате, и врши послове из области индустријске безбедности, безбедности информационих система, рачунарских мрежа и криптозаштите. У оквиру контраобавештајне заштите, ВБА открива, прати и онемогућава обавештајно деловање, субверзивне и друге активности страних држава, организација, група или лица, унутрашњи и међународни тероризам, екстремизам и друге облике организованог насиља, који су усмерени против Министарства одбране и Војске Србије.

**Војнообавештајна агенција (ВОА)** је надлежна за обављање обавештајних послова од значаја за одбрану, а који се односе на прикупљање,

анализу, процену и достављање података и информација о потенцијалним и реалним опасностима, активностима, плановима или намерама страних држава и њихових оружаних снага, међународних организација, група и појединаца. Ови подаци и информације су војног, војно-политичког и војно-економског карактера и односе се и на пролиферацију наоружања и војне опреме, и на претњу тероризмом из иностранства према систему одбране Републике Србије.

ВБА и ВОА у обављању поверених послова остварују сарадњу са другим надлежним државним органима и службама у земљи, као и службама безбедности других држава и међународних организација у складу са Уставом, законом и подзаконским актима, те утврђеном безбедносно-обавештајном политиком Србије.

Као и друге тајне службе у свету, БИА, ВБА и ВОА важне податке, укључујући и оне о припремама терористичких напада, прикупљају применом посебних тајних поступака и мера - као што су тајна сарадња са физичким лицима, оперативни продор у организације, групе и институције, тајно прибављање и откуп докумената и предмета, тајни увид у евиденције личних и са њима повезаних података, у складу са законом, тајно праћење и надзор лица на отвореном простору и јавним местима уз коришћење техничких средстава, тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај, тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава, тајни надзор садржине писама и других средстава комуницирања, укључујући и тајни надзор садржаја телекомуникација и информационих система и тајни надзор и снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета.

Када је реч о мерама и радњама које БИА и ВБА примењују у свом раду, а које се посебно односе на борбу против тероризма, директорима две агенције је остављена могућност да у случају хитности својим решењима наложе почетак примене одговарајућих мера, уз претходно прибављену писмену сагласност за почетак примене одговарајућих мера председника Врховног касационог суда, односно овлашћеног судије. Писмени предлог за примену одговарајућих мера доставља се у року од 24 часа од добијања сагласности, а одлука о наставку примене одговарајућих мера, односно о њиховој обустави доноси се у року од



72 часа од подношења предлога. Одлука о обустави одговарајућих мера мора бити писмено образложена.

Важну улогу у борби против тероризма има и **Министарство унутрашњих послова Републике Србије** пре свега због специјалних јединица.<sup>528</sup>

У организационој структури МУП-а, у оквиру Управе криминалистичке полиције постоји посебно, потпуно аутономно оперативно Одељење за праћење и истраживање појава тероризма. Оно у свом саставу има два линијска одсека – Одсек за праћење и истраживање етнички мотивисаног тероризма и Одсек за праћење и истраживање верски мотивисаног тероризма. Почетком 2014. године, Одлуком министра унутрашњих послова Републике Србије, Одељење за праћење и истраживање појава тероризма добило је статус Службе у оквиру Управе криминалистичке полиције, чиме је противтерористичкој активности дат посебно приоритетан значај. Полицијски службеници ове Службе имају статус овлашћених службених лица и у свом оперативном поступању имају сва полицијска овлашћења прописана Законом о полицији.

У оквиру МУП-а као посебна организациона јединица постоји **Управа за међународну оперативну полицијску сарадњу** која је надлежна за размену информација које се односе на сузбијање кривичних дела са елементом иностраности међу које, између осталог, спада тероризам и различити појавни облици екстремизма. Размена информација врши се у складу са позитивним законским прописима Републике Србије и међународно преузетим обавезама на основу чланства у међународним организацијама или на основу потписаних и ратификованих међународних уговора.

**Жандармерија** је организациона јединица Дирекције полиције која планира, организује и извршава најсложеније безбедносне задатке на целој територији Републике Србије у случајевима откривања кривичних дела тероризма и лишавања слободе учинилаца, затим превентивне антитерористичке делатности, директних интервенција са циљем елиминисања терористичких група и разбијања организованих мрежа терориста. Жандармерија у свом саставу има Команду, која је смештена у Београду, и одреде у Београду, Нишу, Краљеву и Новом Саду. Сви одреди имају своју

---

<sup>528</sup> Видети опширније: [www.mup.gov.rs](http://www.mup.gov.rs)

област одговорности, али по потреби могу бити ангажовани на територији целе државе.

**Противтерористичка јединица (ПТЈ)** планира, организује и извршава најсложеније безбедносне задатке у случајевима сузбијања тероризма. Осим тога, задужена је за евидентирање, праћење, упоређивање и предвиђање појава и догађаја који у себи садрже елементе унутрашњег и међународног тероризма, откривање кривичних дела тероризма, обезбеђење материјалних доказа и лишавање слободе учинилаца. У њеној надлежности су и превентивна антитерористичка делатност, директне интервенције са циљем елиминисања терористичких група и разбијања организованих мрежа терориста, решавање талачких ситуација у отетом ваздухоплову, јавном објекту, као и оне настале коришћењем средстава јавног саобраћаја у друмском, железничком и речном саобраћају (аутобус, воз, пловни објекат), лишавања слободе опасних наоружаних лица, криминалаца, организованих криминалних група, као и сви остали безбедносни послови из надлежности полиције.

**Специјална антитерористичка јединица (САЈ)** је самостална организациона јединица у оквиру Дирекције полиције МУП-а Републике Србије, која се ангажује на основу наредбе директора полиције, уз претходно одобрење министра унутрашњих послова. Уско је специјализована за извршавање сложених и високоризичних задатака безбедности и заштите државе и грађана. То се пре свега односи на борбу против тероризма на тактичком нивоу, као и на пружање асистенције Управи криминалистичке полиције и другим организационим јединицама МУП-а приликом хапшења криминалаца и криминалних група, посебно у ситуацијама где се очекује пружање отпора ватреним оружјем. Искуство дуго три деценије и програм обуке по узору на светске антитерористичке јединице, допринели су стварању изузетно обучене, веома покретне и савремено опремљене оперативне јединице, оспособљене и спремне да реши и најтеже ситуације. Током овог периода изведено је на стотине акција хапшења опасних и наоружаних особа и криминалаца, приведени су починиоци најтежих кривичних дела, решене сложене талачке ситуације, неутралисане диверзантске и терористичке групе. Припадници САЈ успешно су обезбеђивали највише државне руководиоце, скупове и објекте од посебног значаја и стране државнике у посети нашој земљи.

**Хеликоптерска јединица МУП-а** се бави непосредним летачким и другим активностима, ангажована је у обављању послова заштите безбедности грађана, а посебно на откривању и хватању терористичких и криминалних група и појединаца, лишавању слободе опасних криминалаца, успостављању јавног реда и мира када је нарушен у већем обиму, организовању и спровођењу акција трагања и спасавања и сл.

У оквиру **Војске Србије** за противтерористичко деловање обучена је јединица „Кобре“, формирана 1992. године, Војна полиција и Специјална бригада.<sup>529</sup> Посебно је битна улога Специјалне бригаде као елитне војне јединице која је задужена за спровођење противдиверзантских, противтерористичких, извиђачких, падобранских и ронилачких акција. Она је обучена за извиђање у стратегијској, оперативној и тактичкој дубини за потребе извођења противтерористичких и противпобуњеничких дејстава, решавање талачких ситуација, разоружавање терористичких, одметничких и криминалних група, гушење оружаних побуна, обезбеђење највиших војних и државних функционера и сл.

Сагледавајући распоред у оквиру министарства, организацију и кратак ланац команде, као и високопрофесионални састав, обуку и опремљеност највиших светских стандарда, и узимајући у обзир велико искуство стечено у противтерористичким акцијама у претходном периоду, може се закључити да Република Србија располаже изузетним потенцијалом за тактичку противтерористичку борбу.

### 9.13 Предлог стварања обавештајне службе ЕУ

Савремени међународни тероризам представља заједничку претњу за државе ЕУ, тако да и њихов одговор мора да се темељи на приципу међусобне сарадње и субординације, како на плану размене обавештајних информација о терористичким организацијама тако и у припремању и спровођењу здружених антитерористичких акција. Једна од могућности за остваривање овог циља је стварање заједничке обавештајне службе ЕУ, без обзира на одређене несугласице и отворена питања међу појединим земљама чланицама, нпр.

---

<sup>529</sup> Видети опширније на: [www.vs.rs](http://www.vs.rs)

између Мађарске и Румуније, Мађарске и Словачке, Немачке и Хрватске, Хрватске и Словеније итд., које могу негативно да утичу на сарадњу у овом осетљивом сегменту деловања обавештајно-безбедносног сектора.

Чак и када се интереси двеју држава не поклапају у потпуности, обавештајне службе сарађују у области које представљају најмањи заједнички именитељ заштите њихове безбедности, а борба против тероризма то јесте у огромној већини случајева. Билатерална сарадња обично обухвата размену обавештајних података и резултата аналитичке обраде питања од заједничког интереса. Такви билатерални односи могу се одржати само ако обе стране потпуно и строго поштују основни договор на којем њихова размена података почива, а то је да ће порекло и појединости обавештајних података добијених од партнерске службе бити заштићени сразмерно степену њихове осетљивости и да се неће прослеђивати трећој страни. Чињеница је да сарадња са страним агенцијама представља практичну потребу и то првенствено у борби против тероризма. Међутим, она носи, у најбољем случају, опасност од угрожавања домаћих норми уставности, законитости и правилности у нерегулисаној сарадњи или, у најгорем случају, опасност од свесне употребе уговора о сарадњи за потребе заобилажења домаће контроле начина долажења до података или заштите приватности. Зато је неопходно да међународна сарадња обавештајних служби буде правилно одобрена и да подлеже макар минималним заштитним мерама.

Закони треба да садрже јасне заштитне мере против избегавања контроле која је предвиђена домаћим законом о сарадњи са страним службама. Немачки закон даје такав пример. Уколико су подаци добијени од неке стране или међународне организације, треба их подвргнути контроли која је предвиђена у земљи порекла и нормама које се примењују у домаћем закону. Податке треба откривати страним безбедносним и обавештајним службама или међународној агенцији само ако се оне обавезу да ће их чувати и употребљавати у складу са мерилима која се примењују у домаћем закону земље која их открива (као и законима који се односе на службу која податке добија). Треба приметити да међународна сарадња није ограничена само на билатералне/мултилатералне споразуме између државних обавештајних служби него може обухватати и обавезу сарадње са међународним трибуналом.

Неопходно је да међународну сарадњу на правилан начин одобре министри и да она подлеже минималним мерама заштите да би се осигурало поштовање домаћег закона и међународних законских обавеза. Законске заштитне мере су неопходне да би се спречила размена обавештајних података на начин који заобилази норме неповредивих људских права или контроле предвиђене домаћим законом.

Најчешћи облик међународне обавештајне сарадње јесте билатерална размена података и резултата аналитичке обраде тема од заједничког интереса. Осим билатералне размене, постоје и другачији, ближи или посебни односи и договори о сарадњи који се могу јављати у више облика. Држава се може обавезати на прикупљање и/или анализу података на једном подручју и давати их у замену за обавештајне податке друге земље који покривају неко друго подручје. Једна држава може дозволити другој коришћење њене територије за активности прикупљања података у замену за добијање тако прикупљених података.

Такође, једна држава може помагати другој да оствари могућност прикупљања података за сопствене потребе, уз договор да држава која пружа помоћ заузврат добије резултате. Активности заједничког прикупљања могу се предузимати ако службеници обавештајне службе једне државе раде заједно са својим колегама из иностранства или се у раду допуњају са њима. Дозвољене су размене аналитичара или техничара између две државе. Једна држава може понудити обуку у замену за обавештајне услуге друге државе ако јој страна служба у другим подухватима може пружити помоћ својим јединственим вештинама.

Поред значаја који већ има на пољу билатералне размене обавештајних података, начело *quid pro quo* све више се примењује и у мултилатералним облицима обавештајне сарадње. Уобичајено је да тачне појединости обавештајне сарадње представљају тајну. Познат пример је споразум о размени обавештајних података између САД, Велике Британије, Аустралије, Канаде и Новог Зеланда који датира из Другог светског рата и наводно почива на необјављеном уговору из 1947. године.

Са друге стране, Мастрихтски уговор је поставио темеље за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ, укључујући евентуалне оквире заједничке одбране. Поред тога, 14. новембра 1995. године на самиту у Мадриду закључено

је да је унапређење обавештајне сарадње међу службама земаља чланица ЕУ важна за повећање њихових оперативних способности у борби против тероризма. Три године касније на британско-француском самиту у Ст. Малоу констатовано је да су информације основ за успех безбедносне политике ЕУ, те да је неопходно обезбедити одговарајућу структуру и капацитете за анализу ситуације, извора информација, као и могућност за одговарајуће стратешко планирање без непотребног дуплирања. Овај став је такође ојачан Амстердамским уговором 1997. године у циљу вођења политике планирања и формирања јединица раног упозоравања.

Наговештаји интензивније сарадње у ЕУ догодили су се после напада Ал Каиде на САД 2001. године. Тада су државе ЕУ наложиле својим обавештајно-безбедносним службама и полицијама да појачају размену информација између себе и побољшају сарадњу са Еурополом. Међутим, многе службе су, из различитих разлога, покушале да опструишу размену информација, а поједине то чак и резолутно одбиле. Негативне последице таквог приступа су се испољиле врло брзо – после терористичког напада на Мадрид 2004. године појавили су се званични извештаји да су шпанске, али и обавештајно-безбедносне службе других земаља ЕУ, располагале конкретним и узнемирујућим сазнањима о појединим лицима осумњиченим за овај напад, али нису успели да их осујете због пропуста у размени информација.

Директна и трагична последица изостанка сарадње натерала је директоре 25 безбедносних служби ЕУ да оснују Групу за борбу против тероризма која се обавезала да ће се редовно састајати у Бриселу због размене информација и анализа терористичких претњи. Осим тога, разматрана су још два нова предлога: како да се побољша размена информација међу службама земаља ЕУ о текућим истрагама о претњама терориста, као и стварање правних основа за ефикасну размену информација о тешком криминалу у року од 12 сати. Такође, лидери ЕУ су изабрали координатора за борбу против тероризма, са задатком да усклади напоре различитих тела из ЕУ која учествују у борби против тероризма и да промовише ефикасно спровођење усвојених мера. О резултатима својих активности дужан је да подноси извештаје високом представнику ЕУ за спољну политику и безбедност.

Настојања да се направи помак у правцу обједињавања суверенитета и да се учини нешто више од самог исказивања политичке спремности за

обавештајну сарадњу доживела су успех на подручју ЕУ увођењем институције координатора ЕУ за противтерористичко деловање у марту 2004. Најважнији циљ ове нове институције јесте надзор и координација деловања Савета Европе у борби против тероризма како би се осигурало спровођење одлуке о заједничком мултилатералном коришћењу и размени обавештајних података.

Са друге стране, лидери земаља ЕУ нису успели да се сагласе по питању јачања капацитета обавештајних служби у борби против тероризма кроз ефикасно деловање заједничког Центра за ситуације (Situation Centre - SITCEN) који би допринео усаглашавању нацрта и усвајању закона за борбу против тероризма који би важио на читавом простору ЕУ. SITCEN је радио неколико година, али је имао врло мало аналитичара који су проучавали спољне претње, са акцентом на тероризам. Стога се предлагало да SITCEN буде „појачан“ већим бројем службеника, као и да му се прошире надлежности на плану обрачуна са претњама унутар ЕУ.<sup>530</sup>

Обавештајни и безбедносни аналитичари у земљама чланицама ЕУ који промовишу идеју стварања заједничке европске обавештајне политике тврде да се сарадња већ одвија успешно широм света, нпр. у Сателитском центру ЕУ у Шпанији, Ситуационом центру у Уједињеним Нацијама у Њујорку и у оквиру неформалних састанака у Берну у Швајцарској. Међутим, највећи изазов за Европску унију је била веома осетљива област размена информација. Администрација ЕУ је нагласила да би од 1. јануара 2008. године све информације које стоје на располагању једној земљи требало да буду доступне свим осталим чланицама.

Владе Белгије и Аустрије предложиле су стварање обавештајне службе ЕУ по узору на америчку Централну обавештајну агенцију (ЦИА). Основни задатак такве службе управо би била заједничка борба против тероризма. Међутим, водеће земље ЕУ – Немачка, Велика Британија, Француска, Италија и Шпанија - одбиле су то због непостојања спремности да своје обавештајне информације поделе са другим земљама чланицама. Део одговорности за изостанак интензивније сарадње лежи у конзервативној природи самих обавештајних служби ових земаља које су уверене да оперативни рад и аналитика других служби није поуздана као њихова. Други узрок је већ

---

<sup>530</sup> ЕУ жури да поправи заједнички рад обавештајних служби, *Agencia Franc Press*, 8. јун 2004.

пословична бирократска летаргија гломазне администрације ЕУ која доприноси смањењу ефикасности рада обавештајних служби. Стога је сарадња остала ограничена на прикупљање и анализу обавештајних података посредством Европског сателитског центра.

Са друге стране, уочљиве су одређене тенденције које указују да је стварање обавештајне службе ЕУ ипак могуће. Носилац тих активности је Француска, а основни мотив је смањивање зависности у долажењу до квалитетних информација од обавештајне заједнице САД. Француска је са Шпанијом и Италијом развила Хелиос систем (Hellios system), а настоји да привуче и Немачку, чиме би био створен Хелиос систем 2.

Након одбацивања европског устава у Француској и Холандији опет је начињен корак у назад, будући да је концепт формирања европске обавештајне службе постао компликованији него раније. Државе чланице ЕУ су почеле још више да оклевају приликом размене обавештајних података.

Главне полицијске агенције које делују у ЕУ, Интерпол и Европол, развиле су своје широке мандате у антитерористичким мисијама, али ниједна од њих до сада није почела да се развија као очигледна регионална сазнајна спона. Уместо тога, политика између земаља унутар ЕУ успорава размену у случају да постоји било каква политичка или правна двосмисленост везана за надлежност. На пример, земље ЕУ су од 2006. године прилично опрезно користиле билатералне споразуме у својим консултацијама везаним за борбу против тероризма преко граница. Интерпол је преузео регионално вођство у истрагама и проактивним реакцијама на тероризам, али још увек је рано да се каже колико је вероватно да ће се његова Уједињена тактичка група временом појавити као зачетак регионалног повезивања сазнања у борби против тероризма.



## 10. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА НАДЛЕЖНИХ ОРГАНА У ОТКРИВАЊУ И СПРЕЧАВАЊУ ТЕРОРИЗМА

Националне државе су дуги низ деценија своју борбу против тероризма заснивале на самосталним активностима њихових обавештајно-безбедносних служби, док је сарадња са сродним структурама из иностранства била спорадична и углавном површна. Негативне последице таквог приступа нису биле велике све док су домети деловања терориста били ограничени. Међутим, од када је тероризам добио транснационалну димензију, а терористи са једног континента почели да планирају нападе на другом, а изводе на трећем континенту, међународна сарадња је постала кључна тачка у ефикасном откривању и спречавању овог облика политичког насиља. Промене су наступиле после окончања тзв. Хладног рата када су борба против новог заједничког непријатеља - тероризма исламистичког порекла - и ризик од ширења и злоупотребе оружја за масовно уништење ујединиле до тада конфронтиране источне и западне државе.

Транснационалне организоване криминалне делатности представљају глобалну претњу и захтевају одговоре увек у новој форми и са новим садржајем. Националне стратегије за борбу против организованог криминала, тероризма и корупције су се показале као недовољан одговор на изазове који прелазе границе.<sup>531</sup> Напади Ал Каиде на САД, Велику Британију и Шпанију, као и перманентна страдања невиног становништва у Руској Федерацији од стране исламистичких терориста са Северног Кавказа, иначе повезаних истом идеологијом и циљевима са Ал Каидом, дефинитивно су уверили све релевантне чиниоце у међународној заједници да транснационална опасност захтева транснационални одговор. Резултат су били бројни међудржавни споразуми и резолуције међународних организација и институција.

---

<sup>531</sup> Hoover J. E., *International Co-operation*, International Criminal Police Review, 469-471/1998, p. 8.

## 10.1 Деловање Уједињених нација и ОЕБС-а

Уједињене нације су се за међународни тероризам први пут заинтересовале још 1948. године, када је у Палестини убијен гроф Фолке Бернадот. Током деведесетих година 20. века Савет безбедности је увео санкције групи држава које су подржавале различите терористичке организације. После 11. септембра 2001. године Савет безбедности је донео низ резолуција којима су осуђени терористички напади Ал Каиде на САД и утрт пут за вођење војних операција против терориста и држава које их подржавају и скривају. УН су допринеле формирању глобалне антитерористичке коалиције. Савет безбедности је дао пуну подршку САД и њеним савезницима за интервенцију против талибана у Авганистану. Показало се да би управо борба против транснационалног тероризма могла постати једна од области око које може да се уједини највећи број држава, али и полазна основа за реформу УН у складу са новом реалношћу постбиполарног света.<sup>532</sup>

Правни темељи међународне сарадње у области супротстављања транснационалном тероризму постављени су усвајањем тринаест конвенција Уједињених нација о борби против тероризма, као и Резолуцијом Савета безбедности УН број 1373, којом се 2001. године 191 држава чланица обавезала да донесе законе усмерене на спречавање даљег манифестовања овог облика тероризма, односно на спречавање и забрану финансирања тероризма, унапређивање контроле граница и повећање нивоа оперативне сарадње надлежних служби.<sup>533</sup> У циљу контроле испуњавања одредаба наведене Резолуције при Савету безбедности је формиран Контратерористички комитет. Међутим, поједине државе су на специфичан начин тумачиле Резолуцију 1373, нпр. тако што нису правиле разлику између појмова „финансирање тероризма“ и „прање новца“, што је довело до тога да су само у „опраном“ новцу видели средства за финансирање тероризма, иако се у те сврхе често користи новац стечен кроз потпуно легалне и транспарентне активности.

Генерална скупштина УН је 8. септембра 2006. године усвојила Глобалну антитерористичку стратегију, први документ тог типа у историји ове

---

<sup>532</sup> Веселовский С. С., *Многостороннее сотрудничество в борьбе с транснациональным терроризмом*, Издательская группа „Navona“, Москва, 2009, С. 84.

<sup>533</sup> Masari M., *Borba protiv terorizma*, *Međunarodna politika*, br. 1120-1121, oktobar 2005-mart 2006, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 6.

међународне организације, чиме су УН показале да се налазе на курсу стварања свеопште атмосфере неприхватања тероризма као метода за вођење политичке борбе, без обзира на мотиве који га изазивају.<sup>534</sup>

Потребу међународне сарадње после напада Ал Каиде на САД 2001. године спознао је и ОЕБС, због чега је на састанку Министарског савета исте године у Букурешту усвојен Акциони план против тероризма. Наредне године су усвојене Повеља ОЕБС-а о спречавању и борби против тероризма и Одлука о спровођењу обавеза и активности у борби против тероризма. После усвајања Акционог плана, у циљу развијања оперативне моћи ОЕБС-а, основана је Јединица за акцију против тероризма (Anti-Terrorist Unit - АТУ) која тесно сарађује са Комитетом за антитероризам ЕУ. Задатак АТУ била је помоћ чланицама ОЕБС-а да спроведу свих тринаест конвенција УН и протокол о борби против тероризма. АТУ води белешке о мултилатералним и билатералним антитерористичким мерама предузетим у региону ОЕБС-а од усвајања Резолуције УН 1373. Она такође води пројекте и програме чији је циљ да се државама учесницама помогне да ускладе стандарде за издавање пасоша и других путних докумената и да се државама учесницама пружи помоћ у састављању нацрта закона у овој области. Поред тога, постоје и друге активности ОЕБС-а које индиректно доприносе борби против тероризма, које имају обележја меких и превентивних мера (унапређење судства, спречавање кријумчарења, унапређење толеранције и заштита мањина итд.).<sup>535</sup>

Тесна оперативна веза између ОЕБС-а и УН такође се одражава и на Акциони програм усвојен у Бишкеку, о чему је постигнут споразум на међународној конференцији коју су организовали ОЕБС и Канцеларија УН за дрогу и криминал (United Nations Office on Drugs and Crime - UNDOC) децембра 2001. године у Киргистану, а којим се јачају свеобухватни напори на плану безбедности и борбе против тероризма, посебно у централној Азији. На састанку Министарског савета у Мастрихту у децембру 2003. године усвојене су одлуке о безбедности путног документа и оснивању Мреже за борбу против тероризма. На састанку Министарског савета у Софији 2004. године, државе учеснице усвојиле су неколико одлука којима се јачају напори ове организације

---

<sup>534</sup> Веселовский С. С., *Многостороннее сотрудничество в борьбе с транснациональным терроризмом*, С. 98-99.

<sup>535</sup> Masari M., *Borba protiv terorizma*, str. 7.

на плану борбе против тероризма. То су биле Одлука о борби против коришћења интернета у терористичке сврхе, Одлука о повећању безбедности контејнера за транспорт ствари и роба, Одлука о пријављивању изгубљених/украдених пасоша аутоматизованој јединици Интерпола за тражење изгубљених пасоша, односно бази података о украденим путним документима, Одлука о даљој примени документа ОЕБС-а о залихама муниције за конвенционално наоружање, као и потврда Одлука Форума за сарадњу на плану безбедности о стандардним елементима ОЕБС-а намењеним издавању потврда крајњим корисницима и процедури верификације за извоз ручног и лаког наоружања (SALW).<sup>536</sup>

## **10.2 ЕУ као важан фактор међународне сарадње у борби против тероризма**

Прве манифестације ефикасне сарадње европских држава у супротстављању тероризму догодиле су се још током седамдесетих година 20. века као одговор на деловање западноевропских али и блискоисточних терористичких организација. Тако је 1970. године активиран програм Европске политичке сарадње који је обухватао и заједничко антитерористичко деловање. Када је реч о оперативном нивоу, 1976. године је формирана група TREVI (Terrorism, Radicalism Extremism and Violence – Тероризам, радикални екстремизам и насиље) која је постала форум за развијање сарадње у области правосуђа и размене обавештајних података. У оквиру групе министри правосуђа и унутрашњих послова су размењивали информације, састављали спискове терориста, анализирали терористичке претње из иностранства, као и питања стварања услова за проналажење, хапшење и ислеђивање терориста. Група је нарочито била активна после серије терористичких напада у Западној Европи средином осамдесетих година.<sup>537</sup>

Европске државе, препознавши после тзв. Хладног рата претње које са собом носе савремени облици високософистицираног криминалитета, у које

---

<sup>536</sup> Ibidem, str. 7.

<sup>537</sup> Веселовский С. С., *Многостороннее сотрудничество в борьбе с транснациональным терроризмом*, С. 165.

свакако спада и транснационални тероризам, увиделе су потребу да уреде област борбе против овог облика политичког насиља на територији целог континента. Као резултат тога, 1992. године је потписан, а 1993. године ступио на снагу, Уговор из Мастрихта о Европској унији којим је, између осталог, дефинисана сарадња у сфери рада полицијских органа националних држава, царинских органа и кроз систем размене информација преко Еуропола. У Уговору из Мастрихта, у делу који се односи на сарадњу између влада по питању правосуђа и унутрашњих послова, колоквијално названим „трећи стуб“ Уније, налази се основ за усаглашавање и организовање сарадње међу националним државама. „Трећи стуб“, чији су саставни делови постали Европска политичка сарадња и TREVI, има за циљ сузбијање криминала с посебним нагласком на тероризам, организовани криминал, трговину људима, противправну трговину наркотицима и оружјем, корупцију и преваре. Ради постизања тог циља, Савет Европе је усвојио четири врсте аката: заједничка становишта, оквирне одлуке, одлуке и међународне уговоре. Сарадња између националних полиција предвиђала је могућност права посматрања и праћења преко државне границе, као и систем размене информација, тзв. Шенгенски информациони систем (Schengen Information System - SIS system).<sup>538</sup> У области правосуђа током деведесетих година су усвојена два важна правна инструмента – Конвенција о упрошћавању процедуре екстрадиције међу чланицама ЕУ (1995) и Конвенција о екстрадицији међу чланицама ЕУ (1996).

Последњих десетак година феномен тероризма увелико је одредио и утицао на рedefинисање односа у целокупној међународној заједници, укључујући и ЕУ. Државе чланице ЕУ се не могу, саме за себе, успешно и ефикасно борити против овог вида криминалитета, па су због тога усвојена одређена заједничка решења којима се повећава њихова сарадња у тој борби. Великим бројем мера отворено је преиспитивање питања безбедности, али и личних права и слобода појединаца, за које се претпостављало да могу бити угрожени или ограничени уколико то може да допринесе заштити безбедности државе и друштва. Унутрашње деловање ЕУ концентрисано је на она подручја у којима сарадња између држава представља додатну вредност поврх онога што свака чланица понаособ чини или може чинити у борби против тероризма.

---

<sup>538</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Schengen\\_Information\\_System](http://en.wikipedia.org/wiki/Schengen_Information_System)

Временом борба против тероризма постаје све важнији фактор на плану остваривања правде, слободе и безбедности у ЕУ, сходно Амстердамском споразуму из 1997. године. Међутим, спровођење такве заједничке политике је текло веома споро, између осталог и због отпора у оквиру националних полицијских структура чланица ЕУ. Другим речима, све до напада Ал Каиде на САД 2001. године опасност од тероризма није сматрана кључним проблемом безбедности ЕУ. Резултат овог приступа била је и чињеница да је свега половина земаља чланица у свом законодавству дефинисала тероризам као кривично дело.

ЕУ је после 11. септембра 2001. године показала до тада непостојеће јединство и агилност у спремности за заједничко супротстављање тероризму. Само неколико дана је било потребно за доношење пакета антитерористичких мера које су почивале на принципима координације и мултидисциплинарног приступа, као и сарадњи органа унутрашњих послова и правосуђа. Приступило се изналагању јединствене дефиниције тероризма за читав простор ЕУ, стварању општеважећег списка терористичких организација, уступању свих релевантних информација Еурополу, потписивању споразума о сарадњи у области борбе против тероризма са САД, усвајању свих неопходних мера за спречавање финансирања тероризма, повећању безбедности авиосаобраћаја и сл. Еуропол је добио овлашћења да од полиција земаља чланица ЕУ захтева почетак истрага и достављање информација о терористима и њиховим плановима, добијених од трећих земаља. Савет Европе је формирао Радну групу за тероризам (Counter-terrorism - COTER) са задатком да врши обраду информација, доноси стратешке оцене и анализира оперативне податке.

Савет Европе је у децембру 2003. године усвојио Стратегију европске безбедности (European Security Strategy - ESS), у којој су тероризам, ширење оружја за масовно уништење, регионални конфликти, „неостварене“ – слабе државе (попут Авганистана, Судана, Сомалије и др.) и организовани криминал означени као основне претње по безбедност европских држава. У бити ESS је превазилажење ограничења и синхронизовање деловања спољне политике и унутрашње безбедности чланица ЕУ. После терористичког напада на Мадрид 2004. године Савет Европе је усвојио нови план деловања, са списком стратешких задатака у борби против тероризма. Једна од нових мера је било увођење трансграничне контроле токова новца и формирање електронске базе

података о лицима и организацијама осумњиченим за тероризам од стране Европске комисије и европског банкарског сектора. Уочени су пропусти у сарадњи и размени података између Еуропола и Еуроцаста, те се приступило њиховом отклањању. Донета је и одлука о формирању мултинационалних истражитељских бригада, по угледу на мешовите јединице које су у ранијем периоду основале Француска и Шпанија у циљу сагледавања и пресецања активности терористичке организације ЕТА.

У складу са начелима правде, слободе и безбедности, 2004. године су усвојени Акциони план ЕУ и Декларација о борби против тероризма. Усвајањем ових докумената побољшани су услови за ангажовање безбедносних структура више држава у заједничким операцијама пресецања канала финансирања тероризма, за размену информација како између обавештајно-безбедносних служби тако и правосудних органа. Такође, одбачена је могућност преговарања и чињења уступака терористима, што је био индиректан одговор на предлог Осаме Бин Ладена да ЕУ повуче своје снаге из муслиманских држава, а пре свега из Ирака, уколико жели да буде остављена на миру од стране Ал Каиде. Уведена је и функција координатора антитерористичке делатности за ЕУ. На основу наведене Декларације, од 1. јануара 2005. године је са радом почела Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders - FRONTEX). Одређени значај за унапређење међународне сарадње има и Директива ЕУ о прању новца. Приликом имплементације наведених решења било је потребно отклонити ризике од преклапања у раду служби и вођењу антитерористичке политике на разним нивоима и у различитим институцијама, попут Еуропола, Еуроцаста, координатора ЕУ за антитероризам, Ситуационог центра у Бриселу, Г5, политике транснационалне сарадње против организованог криминала и спречавања илегалних миграција итд.<sup>539</sup>

На Самиту ЕУ одржаном у децембру 2005. године у Бриселу усвојена је Антитерористичка стратегија ЕУ, у чијем темељу су се налазиле четири кључне смернице: спречавање попуњавања терористичких организација новим члановима, заштита потенцијалних циљева терориста, уништавање

---

<sup>539</sup> Ibidem, str. 6-7.

терористичких мрежа и ефикасно и координирано реаговање на терористичке нападе.

Све наведене активности су саставни део политике ЕУ усмерене на изградњу простора слободе, безбедности и правде,<sup>540</sup> што обухвата бројне мере, првенствено на подручју правосуђа и унутрашњих послова. Правосуђе и унутрашњи послови спадају међу најмлађе заједничке области функционисања ЕУ. Процес прерастања сарадње држава у погледу појединих питања правосуђа и унутрашњих послова у универзалну политику ЕУ текао је постепено и умерено споро. Наиме, изградња простора слободе, безбедности и правде обухвата једно врло комплексно подручје деловања које је уско повезано с новим поимањем националне суверености држава чланица. На подручју правосуђа и унутрашњих послова државе су дуго чувале своју пуну компетенцију за предметна питања, што и данас долази до изражаја кроз осетљивост и суздржаност држава за преношење појединих надлежности на ЕУ. Међутим, теме које су до недавно биле третиране као сама суштина националне суверености, постепено се преносе на наднационални ниво ЕУ.

У том контексту, у последњих неколико година остварен је донедавно незамислив напредак. ЕУ је себи поставила за циљ да „својим грађанима обезбеди високи ниво безбедности унутар простора слободе, безбедности и правде, спровођењем заједничких акција међу државама чланицама на подручју полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, као и превенцијом и сузбијањем расизма и ксенофобије“.<sup>541</sup>

Наведени циљ се, са једне стране, остварује јачањем полицијске и правосудне сарадње у борби против разних облика криминала<sup>542</sup>, а с друге стране, усклађивањем кривичних законодавстава држава чланица.<sup>543</sup> Такође,

---

<sup>540</sup> Члан 2. Уговора о ЕУ поставља Унији циљ одржавање и развој Уније као простора слободе, сигурности и правде у којем је осигурана слобода кретања људи, пропраћена одговарајућим мерама у односу на контролу спољних граница - азил, миграције и спречавање и сузбијање криминала. Види чл. 2. Уговора о ЕУ потписаног 26. фебруара 2001. године. Текст Уговора објављен је у *Official Journal* C80/1 из 2001. Консолидовану верзију Уговора видети у: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, Official Journal, C325 of 24.12.2002*, p. 11.

<sup>541</sup> Види чл. 29. Уговора о ЕУ у: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, Official Journal*, p. 21.

<sup>542</sup> Види чл. 30. и 31. у вези са чланком 29. Уговора о ЕУ, *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, Official Journal*, pp. 21-23.

<sup>543</sup> Уговор о ЕУ за усклађивање законодавства користи реч “*approximation*” а не “*harmonization*” будући да циљ усклађивања није стварање једног јединственог правног система већ оно циља



остваривање тог циља треба да се обезбеди „усвајањем мера на подручју управљања спољним границама, виза, азила, миграција, као и правосудне сарадње у грађанским стварима“.<sup>544</sup>

Интернационална димензија најтежих облика криминалитета, укључујући и тероризам, ствара два основна проблема државним органима у напорима за њихово сузбијање. Прво, успешна борба против најтежих облика криминала који све више показују интернационални карактер намеће потребу за све већом међународном сарадњом у откривању, доказивању, па и кривичном гоњењу извршилаца кривичних дела. Друго, ови облици криминала стварају следеће тешкоће у примени домаћег права: 1) сукоб надлежности (конкурентна надлежност); 2) неопходност кривичноправне помоћи; 3) спровођење начела *ne bis in idem* и др.<sup>545</sup> Многе државе у оквиру напора за кажњавање извршиоца организованог криминала, тероризма и корупције стварају нова правила којима проширују своју надлежност или за екстериторијалну надлежност, што доводи до плуралитета у кажњавању, односно конкуренције кажњавања. Проблем је у томе што не постоје општеприхваћена правила по којима би се тај плуралитет решавао.

Као одговор на тенденције развоја тероризма, организованог и других тешких облика криминалитета, државе покушавају да изнађу одговарајуће инструменте који ће им омогућити успешну борбу против истих. *Conditio sine qua non* ефикасне стратегије сузбијања тероризма јесте успостављање и побољшање међународне кривичноправне помоћи.<sup>546</sup> Међународна правна помоћ представља поступање органа једне државе по молби за правну помоћ органа друге државе, а у складу са међународним уговором који су те државе потписале. Неминовност сарадње држава у спречавању и сузбијању тероризма је условила доношење посебних материјално-правних, организационих и процесних прописа на билатералном и мултилатералном нивоу. Обим

---

на усвајање минималних правила о конститутивним елементима казненог дела и казни за подручје организованог криминала, тероризма и противзаконите трговине дрогама. Види: чл. 31. (е) у вези са чл. 29. Уговора о ЕУ у: Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, *Official Journal*, pp. 21-22.

<sup>544</sup> Види чл. 61. Уговора о оснивању ЕУ у: Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, *Official Journal*, p. 57.

<sup>545</sup> Лукић Т., Посебности кривичног поступка за организовани криминал, тероризам и корупцију, Докторска дисертација, Правни факултет, Нови Сад, 2006, стр. 235.

<sup>546</sup> Лукић Т., *Борба против тероризма на нивоу ЕУ и међународна сарадња*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1/2006, стр. 257-299.

међународне правне помоћи дефинисан је домаћим законодавством, међународним билатералним уговорима, као и мултилатералним уговорима - конвенцијама.

Као субјекти међународног права и међународних односа, државе самостално и суверено утврђују своју политику, спољнополитичке циљеве, начине и методе остварења, и у складу с тим се понашају у међународној заједници. Што се тиче борбе против криминалитета, државе утврђују своју политику, циљеве и начине њиховог остварења, руководе се борбом против појавних облика криминалитета који највише погађају њихове интересе и наносе им штету. То се пре свега односи на тероризам. Конкретне активности су усмерене на отклањање узрока и услова криминалног понашања, откривање извршилаца кривичних дела и њихово лишавање слободе, екстрадицију, извођење пред надлежни суд и изрицање кривичних санкција.<sup>547</sup> Према обиму, међународна сарадња држава може бити билатерална, регионална или мултилатерална.

Основни видови међународне кривичне сарадње су међународна полицијска сарадња и међународна сарадња правосудних органа (тужилачка и судска сарадња - кривичноправна помоћ). Међународна полицијска сарадња се одвија преко националних служби безбедности и националних централних бироа односно Интерпола држава чланица, а судска сарадња се одвија преко органа правосуђа (судова и тужилаштва). Оба вида сарадње се понекад остварују уз посредовање дипломатских органа којима се достављају замолнице страних држава. И док се правосудни органи баве кривичноправним аспектима, органи безбедности се баве криминалистичким аспектима криминалитета (методиком, тактиком, техником и оперативом).

Под међународном полицијском сарадњом се подразумева „заједничка или општа делатност различитих полицијских корпуса, нарочито дуж границе, [...] у првом реду реципрочно добро познавање односних организација, метода и средстава деловања, [...] минимум сличности, ако не и сагласности, у границама

---

<sup>547</sup> Видети опширније у: Лукић Т., *Европа и борба против тероризма - јачање сарадње између правосудних и полицијских органа*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1-2/2008, стр. 589-611.

могућег, хармонизација система организације, метода и оперативних замисли...<sup>548</sup>

Међународна полицијска сарадња је саставни део међународне кривичноправне помоћи и у највећем броју случајева претходи међународној судској сарадњи јер органима правосуђа омогућава да остваре процесне и законске претпоставке за отпочињање, вођење и окончање кривичног поступка. Поступак сарадње почиње замолницом као иницијалним актом којим се тражи обављање одређене радње на територији стране државе, према одређеном лицу и за конкретно кривично дело. Замолницом се одлучивање не преноси на органе друге државе већ се тражи помоћ у једном делу кривичног поступка.<sup>549</sup>

У ширем смислу, међународна полицијска сарадња је део међународне сарадње која је политичког карактера и одвија се између држава и политичких организација. Међународна полицијска сарадња у ужем смислу се може одредити као однос између држава и њихових полицијских органа ради очувања међународног јавног поретка, реда и заједничке сарадње у борби против криминалитета. То су односи званичног карактера који се одвијају између држава и званичних органа јавне безбедности, судске и криминалистичке полиције.

Фактори који делују на међународне односе у целини, као што су међузависност, географски положај, друштвено-економски и политички односи, утичу и на међународне полицијске односе, тако да су и они условљени стањем односа између држава. Посебан фактор који значајно утиче на полицијске односе је природа полицијског посла и велика конспиративност. Сарадња је у великој мери отежана ставовима држава о националним интересима и разлозима безбедности.

Најчешћи предмет и садржина међународне полицијске сарадње су размена информација, поступање по замолницама и предузимање радњи, пружање техничке и друге врсте помоћи заједничке оперативне акције полицијских органа. Оквир међународне полицијске сарадње представљају са једне стране унутрашњи прописи (Устав, Закон о полицији, Закон о унутрашњим пословима и други слични прописи и правни акти), а с друге

---

<sup>548</sup> О овоме видети опширније у: Dewallef Y., *Међународна полицијска сарадња или како решавати проблеме који су последица пропустљивости граница*, Избор, бр. 3-4/93.

<sup>549</sup> Никач Ж., *Транснационална сарадња у борби против криминалитета – Еуропол и Интерпол*, Завод за уџбенике и наставна средства РС, Београд, 2003.

стране правна правила, принципи и начела међународног права и међународних односа.

Државе и њихове полицијске службе су непосредни носиоци међународне полицијске сарадње. Значајну улогу у сарадњи имају и функционери на одговорним дужностима у државној управи, као што су шефови влада, министри унутрашњих послова, министри правде и нижи функционери. Посебно место припада националним бироима Интерпола, официрима за везу у иностранству и посебним специјализованим службама за међународне контакте.

Улога Еуропола, као специјализоване полицијске структуре Европске уније која се првенствено бави криминалистичко-обавештајним радом, у припремању OCSR документа временом се значајно проширивала, па је од почетне улоге која је била ограничена захтевима техничке помоћи Еуропол у великој мери постао одговоран и за његову израду.

### **10.3 Регионална сарадња у борби против тероризма**

Конвенција о полицијској сарадњи у југоисточној Европи, која је потписана 5. маја 2006. године у Бечу, а коју је Србија ратификовала 2007. године<sup>550</sup>, предвиђа облике сарадње који су делом прилагођени или директно преузети из Шенгенског споразума који се примењује у земљама Европске уније, с обзиром на то да је и циљ ове Конвенције да обезбеди усклађивање прекограничне полицијске сарадње у региону југоисточне Европе по моделу овог Споразума и обезбеди примену постојећих европских стандарда у овој области. Конвенција се спроводи у складу са одредбама националног законодавства, с тим што је за примену одређених чланова Конвенције (чл. 13. и 14.) потребно закључити додатне споразуме о спровођењу. Такође, и друге одредбе ове Конвенције могу се уређивати билатералним споразумима, али са минимумом права које даје Конвенција. Ова Конвенција доприноси ефикаснијем сузбијању криминала, укључујући и тероризам, и повећању безбедности у земљама у региону. Она подразумева обезбеђивање прекограничне полицијске сарадње и размену стручњака, прелазак на другу територију, размену података и мешовиту граничну контролу. Поред тога, Конвенцијом је предвиђена и размена

---

<sup>550</sup> *Службени гласник РС - Међународни уговори бр.70/2007.*

полициских информација, размена официра за везу, као и сарадња при заштити сведока. Суштина ове конвенције је тесна оперативна сарадња полиција у региону у циљу спречавања најтежих кривичних дела, укључујући и тероризам.

CARDS програм (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) - Програм помоћи заједнице за обнову, развој и стабилизацију - је финансијска помоћ ЕУ која представља потпору циљевима политике ЕУ за западни Балкан, што је део Процеса стабилизације и придруживања. CARDS пројекти на нивоу региона створени су са примарним циљем да подрже развој регионалне стратегије и базирани су на општеприхваћеним техничким стандардима, праксама и принципима за све земље које примају помоћ CARDS – Албанију, Босну и Херцеговину, Хрватску, Бившу Југословенску Републику Македонију, Србију и Црну Гору. Област судства и унутрашње политике сматра се високим приоритетом у Процесу стабилизације и придруживања, што се огледа у новчаној помоћи која се дистрибуира кроз CARDS пројекте на државном и на регионалном нивоу – један од шест евра намењен је широкој области реформе правног система, полицији и борби против организованог криминала, давању азила и миграцији, односно интегрисаном управљању границама, што је, као што се већ показало у претходним разматрањима, тесно повезано са ефикасном борбом против тероризма. Програм везан за судство и унутрашње послове је битан део програма за помоћ на националном и на регионалном нивоу.

Регионални програми даље помажу развој детаљне националне стратегије заједно са остваривањем акционог плана, при чему је главни циљ да се пружи усмеравање и обука који воде ка разумевању закона ЕУ, европских и међународних стандарда и најбољих пракси у овој области, а на другој страни да се подржи формално и неформално повезивање и регионална и међународна сарадња ка будућој заједничкој пракси. Државни CARDS пројекти су конкретни и оперативни инструменти којима се суфинансира остваривање стратегија развијених или подржаних на регионалном нивоу и са подршком CARDS регионалних пројеката. Најзначајнији тематски пројекат који треба споменути је „Систем полиције, полицијска сарадња и јачање борбе против главних криминалних активности“.

Процес сарадње у Југоисточној Европи покренут је 1996. године са циљем да се Југоисточна Европа трансформише у регион стабилности, безбедности и

сарадње у складу са европским интеграционим токовима, а кроз унапређење међусобног дијалога и сарадње на свим нивоима и у свим областима од заједничког интереса. У раду Процеса сарадње у својству пуноправних чланова учествује једанаест земаља: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Црна Гора, Грчка, Хрватска, Македонија, Молдавија, Румунија, Србија и Турска.

*Пакт за стабилност Југоисточне Европе - Регионални савет за сарадњу* настао је на иницијативу СР Немачке, у време њеног председавања ЕУ, приликом састанка министара иностраних послова земаља Европске уније 10. јуна 1999. године у Келну, кад је усвојен политички документ „Пакт за стабилност Југоисточне Европе“. Нова иницијатива добила је званичну потврду 30. јула 1999. године на Самиту у Сарајеву, а оперативно је заживела одржавањем првог састанка Регионалног стола у септембру исте године. Република Србија (тада СРЈ) укључена је у активности Пакта за стабилност Југоисточне Европе 26. 10. 2000. године на ванредном састанку Пакта у Букурешту. Активности Регионалног савета за сарадњу су фокусиране на следеће области: економски и социјални развој, развој инфраструктуре и енергетике, правосуђе и унутрашњи послови, сарадња у сектору безбедности и јачање људских потенцијала.

*Иницијатива за сарадњу у Југоисточној Европи (Southeast European Cooperative Initiative - SECI)* је регионална иницијатива покренута од стране САД као подршка имплементацији Дејтонског споразума. SECI је основан децембра 1996. године на инаугуралном заседању у Женеви, на основу „Тачака за заједничко разумевање између ЕУ и САД“ (Final Points of Common EU-USA Understanding), како би се развила одржива привредна стратегија у региону. SECI је усмерен на програме и пројекте прекограничне сарадње у областима развоја инфраструктуре, трговинских и саобраћајних питања, безбедности, енергетике, екологије и развоја приватног сектора. Све SECI програме и пројекте спроводе експерти из земаља чланица и земаља које подржавају ову иницијативу, уз техничку подршку Европске комисије, Економске комисије УН за Европу (UNECE), Светске банке, Европске банке за обнову и развој, Европске инвестиционе банке, Светске царинске организације и у извесној мери Организације за европску безбедност и сарадњу (OEBS). Такође, SECI блиско сарађује и са Пактом стабилности за Југоисточну Европу – Регионалним саветом за сарадњу, Централноевропском иницијативом, Организацијом за

црноморску економску сарадњу, специјализованим агенцијама и програмима УН и другим организацијама. Земље чланице SECI су: Албанија, БиХ, Бугарска, Хрватска, Грчка, Мађарска, Молдавија, Македонија, Румунија, Словенија, Србија, Турска и Црна Гора. Као део целокупног деловања на регулисању нормалног функционисања прекограничне сарадње, у оквиру SECI развијена је и сарадња у борби против прекограничног криминала. У том циљу, у Букурешту је 26. 05. 1999. године потписан Споразум о сарадњи ради спречавања и борбе против прекограничног криминала. Истовремено, потписана је и Повеља о регионалном центру SECI за борбу против прекограничног криминала. Споразум предвиђа међусобну сарадњу чланица у спречавању, откривању, испитивању, гоњењу и санкционисању прекограничног криминала, укључујући и тероризам.

#### **10.4 „Група осам“ као неформални механизам регулисања међународних односа**

„Група осам“ се најопштије може дефинисати као инструмент координације финансијско-економског, политичког и безбедносног курса најмоћнијих индустријских демократских држава света – Немачке, Велике Британије, Француске, Италије, Руске Федерације, САД, Канаде и Јапана. Према мишљењу појединих аутора, „Група осам“ има потенцијал да постане центар глобалног управљања у 21. веку и као таква кроз сарадњу чланица води одлучну борбу против транснационалног тероризма.<sup>551</sup> Док се њена претеча, „Група седам“, само повремено и површно бавила овим политичким феноменом, са постепеним придруживањем Руске Федерације транснационални тероризам је све чешће долазио на дневни ред. На самиту у Лиону 1996. године усаглашено је 25 мера борбе против тероризма. Разматрани су проблеми финансирања терористичких мрежа, нелегално ширење нуклеарног оружја и слабости националних законодавстава у области азила и азиланата.

Од 1997. до 2001. године донето је неколико мање важних решења и препорука, да би после напада Ал Каиде на САД 11. септембра 2001. године ова

---

<sup>551</sup> Веселовский С. С., *Многостороннее сотрудничество в борьбе с транснациональным терроризмом*, С. 103.

тема поново дошла у центар пажње. Већ 19. септембра одлучно су осудили напад и позвали све државе света да ратификују све конвенције УН о борби против тероризма. Министри финансија чланица „Велике осморке“ су у октобру 2001. године представили план о заједничком пресецању финансирања тероризма, замрзавању сумњивих рачуна и интензивирању размене информација. Усавршавање националних законодавстава, безбедност авиосообраћаја и, поново, размена информација разматрани су током 2002. године. Исте године је усвојен документ Глобално партнерство Г8 против ширења оружја и материја за масовно уништење. Осим тога, договорено је одређивање 20 милијарди долара у циљу уништавања дела хемијског и атомског наоружања Руске Федерације и других земаља бивше СССР. На самиту у француском граду Евиану 2003. године донета је одлука о формирању Групе за заједничке операције у борби против тероризма, са задатком да заинтересованим државама пружи помоћ у специјалној обуци припадника безбедносних структура и усавршавању различитих антитерористичких мера. Нови подстрек за сарадњу био је терористички напад на Лондон 2005. године. У фокусу се нашло обезбеђивање енергетске инфраструктуре у државама чланицама „Групе осам“. Најмоћније демократске земље света су и наредних година на самитима „Групе осам“ наставили да разматрају и усаглашавају бројне конкретне мере за супротстављање транснационалном тероризму.

## **10.5 Антитерористичка делатност НАТО-а**

После 11. септембра 2001. године борба против транснационалног тероризма постала је један од главних објеката пажње Северноатлантске војно-политичке алијансе. Није прошло ни 24 часа од напада на САД, а њени савезници из НАТО-а су донели решење да први пут активирају пети члан Вашингтонског уговора, по којем је атак на једног члана алијансе уједно атак и на све остале. Потом су европске државе у потпуности подржале САД приликом интервенције у Авганистану, али је рат у Ираку 2003. године посведочио о комплексности питања постизања међународног консензуса о легитимним циљевима антитерористичких операција. Наиме, нису све чланице НАТО-а



прихватиле објашњење да је војна операција у Ираку била део кампање против транснационалног тероризма.

Упркос свим потешкоћама и несугласицама, НАТО је после 2001. године разрадио план заједничког дејства и војну концепцију заштите од тероризма. Такође, чланице алијансе су се обавезале да развијају војни потенцијал који ће им омогућити да спроводе операције противтероризма у оквиру Прашких иницијатива и уз помоћ формираних Снага за реаговање НАТО-а. Наведене Снаге представљају високомобилне и технолошки супериорне елитне јединице, способне да се активирају у року од пет дана и самостално спроводе различите операције, пре свега антитерористичке, у току једног месеца. Постале су потпуно оперативне крајем новембра 2006. године.<sup>552</sup> Такође, НАТО поседује разрађене канале за размену обавештајних информација, те је ова област у контексту борбе против тероризма постала један од приоритета алијансе. Стога је убрзо после 11. септембра 2001. у седишту НАТО-а у Бриселу формирано Обавештајно одељење за анализу степена терористичке опасности. Начињени су крупни кораци и у процесу размене информација са државама партнерима НАТО-а, па и са Руском Федерацијом, наравно, уз многа ограничења која тек треба да буду превазиђена у процесу изградње поверења између две некада оштро супротстављене силе.

## **10.6 Значај размене информација на међународном нивоу у борби против тероризма**

Сви надлежни органи који се у појединим земљама боре против тероризма ће се на првом месту сложити да је проактивни оперативни приступ у откривању и спречавању овог вида криминалитета неопходан да би се привели извршиоци кривичних дела и уништила терористичка мрежа. Информације су неопходне да би се разоткрили профил, мотиви и *modus operandi* извршилаца кривичних дела, обим и трендови криминалитета, његов утицај на друштво. Ове информације искључиво се могу наћи у оперативним базама података (базе података које се односе на појединачно осумњичена лица и откривене случајеве)

---

<sup>552</sup> Веселовский С. С., *Многостороннее сотрудничество в борьбе с транснациональным терроризмом*, С. 151.

и у емпиријским базама података (квалитативне и квантитативне криминолошке базе података).

Иако бројне конвенције прописују сарадњу органа унутрашњих послова и служби безбедности која се односи на размену података, она је често веома неефикасна и фрагментарна, чак и на нивоу појединачних држава. Чест је случај да су службе у једној држави навикле да функционишу као самостални ентитети, неспремни да податке до којих су дошли у свом раду деле са другим структурама. То је нарочито изражено у државама у којима функционише већи број служби. На конкретним примерима се показало да изостанак сарадње може да доведе до катастрофалних последица. Тако је после терористичког напада у Мадриду 2004. године установљено да терористи не само да нису били непознати већ су се налазили у пољу интересовања полиције због сумњи да су умешани у кривична дела везана за трговину опојним дрогама. Шпанска полиција у том периоду није имала навику да од других служби захтева или да им доставља податке који се нису налазили у њеном делокругу рада. Стога су безбедносне структуре задужене за борбу против тероризма остале ускраћене за информације о деловању групе која је касније изазвала разоран напад у шпанској престоници.

Нажалост, на глобалном нивоу је ситуација још неповољнија. Размене оперативних и емпиријских база података се врше *ad hoc*, између индивидуалних органа или чак физичких лица. Ови *ad hoc* „аранжмани“ повећавају забринутост у погледу поштовања или непоштовања домаћег законодавства које се односи на заштиту личних података. У принципу, размена почиње тек када се појави велики проблем који превазилази могућности појединачних служби и земаља.

С друге стране, у оквиру Европске уније постоји неколико споразума који се односе на прикупљање и анализу података: Заједничка акција, усвојена 1996. године, односи се на улогу официра за везу. Њихова функција састоји се у прикупљању података. Они треба да олакшају и убрзају прикупљање и размену података кроз директне контакте са надлежним органима у другим државама чланицама и матичном државом и да допринесу прикупљању и размени информација, и то нарочито оних стратегијске природе који се могу користити за побољшање мера у борби против интернационалног криминала укључујући и тероризам. Негде око 300 официра за везу је распоређено у земљама Европске

уније и они тесно сарађују. Еуропол такође доноси годишње извештаје о организованом криминалу на основу база података из земаља држава чланица. Ови извештаји се користе у намери да се дефинишу стратегије у борби против организованог криминалитета.

У вези са базама података и аутоматском рачунарском претрагом у базама података, неопходно је сагледати место које заузима криминалистичко-обавештајна аналитика и њену улогу у борби против тероризма. Савремена полицијска делатност се првенствено темељи на поседовању оптималне количине криминалистички релевантних информација садржаних у компјутеризованим криминалистичким евиденцијама које представљају својеврсне електронски устројене банке података. Све класичне криминалистичке евиденције су компјутеризоване, што омогућава брзо манипулисање подацима и, што је посебно важно, тиме се стварају могућности промптне и ефикасне идентификације учиниоца, односно стварања круга осумњичених на бази нпр. анализе начина извршења<sup>553</sup>. Компјутеризација класичних криминалистичких евиденција омогућује брзо претраживање похрањених информација и, што је још важније, ефикасније и брже упоређивање новоприбављених информација, пре свега оних које су садржане у разним врстама трагова, са онима које су већ обрађене и сврстане у одговарајуће евиденционе збирке централних или периферних компјутерских система. Криминалистичка обавештајна аналитика се дефинише као процес прикупљања, обраде и интерпретације података који интегрише структурирану методологију са интелектуалном способношћу проналажења принципа и значења, креирајући производ, унапређени поглед на кривично дело и/или криминалитет при остварењу полицијских циљева.<sup>554</sup> Криминалистичка обавештајна аналитика омогућава полицији ефикаснију расподелу ограничених средстава организације при спровођењу већих криминалистичких обрада.

Активно прикупљање података мора постати саставни део свакодневне анализе у циљу одржавања вредности аналитичких резултата и унапређења постављања одговарајућих приоритета. Интеграција аналитичких информација са спровођењем криминалистичких обрада је једини начин ефикасног

---

<sup>553</sup> Шкулић М., *Нове методе и компјутерски системи у савременој криминалистици*, Безбедност, бр.1/2003, стр. 17.

<sup>554</sup> Atkin H., *Criminal Intelligence Analysis: A Scientific Perspective*, *Ialeia Journal*, No.1/2000, p. 3.

управљања истрагом. Аналитичке технике могу се користити у проактивним и реактивним истрагама, а оне које се користе током проактивних истрага садрже процену потенцијалне претње организоване криминалне групе. Као резултат процене претње могу се предузети одређене радње у циљу повећања безбедности код неких догађаја, обезбеђења појединаца или места<sup>555</sup>. Прави ефекат у антитерористичкој делатности ће се остварити само препознавањем индикатора и правилним одговором пре него што група или организација изврши терористичко дело. Да би се остварио тај циљ, криминалистички обавештајни процес мора постати саставни део полицијских антитерористичких мера и активности. Међутим, ово може бити остварено само у окружењу које подржава полицијски рад вођен аналитичким информацијама, односно који аналитичку информацију сматра предусловом ефикасног оперативног полицијског рада.

У намери да се направи корак даље у борби против тероризма, Европска комисија је желела да унапреди размену информација међу органима извршне власти држава чланица ЕУ, па је у складу с тим предложила увођење Европске полиције за информисање, именоване од стране држава чланица, која би имала задатак да омогући бољу размену информација, нарочито међу обавештајним службама, на принципу изградње поверења и уз поштовање основних људских права. У овој комуникацији, Комисија је предложила приступ који има за циљ унапређење слободног протока информација између органа извршне власти држава чланица и других надлежних органа ради превенције криминала. Под надлежним органима се подразумевају полиција, царина, финансијске обавештајне јединице, судске власти и државни органи који се баве откривањем безбедносних претњи, кривичним гоњењем и кажњавањем. Предлози Комисије су унети у декларацију о борби против тероризма коју је донео Савет Европе 25. марта 2004. године и усвојене су правне, техничке и организационе мере у борби против тероризма и организованог криминала.

Комисија је истакла постојање две главне препреке слободном протоку информација. Прва је та да информације теже да буду затворене у „преграде“ и на организацијском и на правном нивоу. На пример, постоји строга подела између министарстава и служби, са намером да се користе у различитим

---

<sup>555</sup> Peterson M. B., *Applications in Criminal Analysis*, Praeger, 1994, p. 118.

процедурама, чиме се утиче на природу и осетљивост информација којима баратају обавештајне службе. Друга препрека се односи на недостатак чисто полицијских канала за везу - размену информација, што доводи до неслагања око избора канала и начина поступања са осетљивим и строго поверљивим информацијама.

Комисија је истакла да политика размене информација између органа државне власти мора бити базирана на неколико услова. Прво, морају да постоје конкретне акције у оквиру националних, европских и међународних агенција. Исто као и у домену безбедности, поштовање људских права и основних слобода мора се обезбедити. Компатибилан систем размене информација заштићен од незаконитог приступа је такође неопходан, као што су заједнички стандарди у вези са похрањивањем података, анализом и разменом истих између надлежних органа.

Главни циљ информационе политике је стварање информација потребних за борбу против тероризма и организованог криминала које ће бити доступне свим релевантним органима у оквиру ЕУ којима су те информације потребне ради извршења својих задатака. Информациона политика је увела право на једнак приступ базама података. Једном установљен, овај принцип требало би да обезбеди међусобну размену података између надлежних органа ЕУ и држава чланица базираних на стандардима и условима који се могу применити у државама чланицама. Од релевантних прописа који се односе на ову материју треба споменути следеће: Одлука од 28. априла 2004. године која се односи на задржавање података процесуираних и похрањених у базу података у вези са јавно доступним сервисима за електронску комуникацију или базе података јавних комуникационих мрежа ради превенције, истраживања и процесуирања кривичних дела укључујући и тероризам.<sup>556</sup> Ова иницијатива је потекла од Француске, Ирске, Велике Британије и Шведске. Оне су предложиле задржавање података који су пренети јавним комуникационим мрежама ради превенције, откривања и доказивања, као и процесуирања кривичних дела организованог криминала и тероризма. Такође, релевантан пропис је и

---

<sup>556</sup> Draft Framework Decision of 28 April 2004 on the retention of data processed and stored in connection with the provision of publicly available electronic communications services or data on public communications networks for the purpose of prevention, investigation, detection and prosecution of crime and criminal offences, including terrorism [JAI(2004) 8 - Not published in the Official Journal].

Директива 2002/58/ЕС Европског парламента и Савета од 12. јула 2002. године која се односи на преношење личних података и заштиту приватности у области електронских комуникација.<sup>557</sup>

За стабилност и развој читавог региона, као и за сваку државу појединачно, од посебног је значаја напредак и поштовање европских и међународних стандарда у области безбедности, слободе кретања и правосуђа. Може се констатовати да је регионална сарадња знатно напредовала уз ангажовање ЕУ и других међународних партнера, али је неопходно на националном, билатералном и мултилатералном плану убрзати комплетирање стратешког и законског оквира, као и изградњу потребних институција и ефикасних механизма оперативне сарадње надлежних служби земаља региона, посебно у борби против тероризма и свих видова организованог криминала. То треба да прати јачање административних капацитета, програми обуке и перманентног стручног усавршавања кадрова за нове послове. Сарадња надлежних државних институција са цивилним друштвом у остваривању реформи и европских норми и стандарда у областима као што су борба против организованог криминалитета и корупције, управљања и контроле границе, виза, азила и миграција, предуслов је за изградњу трајно функционалних система у овим областима. Цивилни сектор треба институционално да буде укључен у све фазе припреме, доношења и имплементације одговарајућих стратешких и правних докумената. Питања везана за безбедност, слободу кретања и правну сигурност су од изузетног значаја за све грађане Србије и од државних органа се очекује већа транспарентност у раду и информисање шире јавности о активностима које предузимају у циљу стварања услова за достојанствен и сигуран живот. Доприноси европских земаља размени обавештајних података, спречавању финансирања терориста и организованих криминалних и терористичких група, као и логистици, били су витални елементи глобалног напора у борби против организованог криминалитета.

Паралелно са наведеним активностима међународне заједнице, постоје напори експерата у области осмишљавања најделотворнијих метода за сарадњу. Тако су руски стручњаци, полазећи од чињенице да се ефикасно

---

<sup>557</sup> Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications) [Official Journal L 201 of 31 July 2002].

супротстављање тероризму не може замислити без стварања међународне законодавне основе и одбацивања политике двоструких стандарда, предложили израду својеврсног кодекса понашања држава у области борбе против тероризма. Стога су се званичници Руске Федерације обратили парламентима низа земаља са иницијативом да се у погледу садржаја и техничко-правне форме изврши унифицирање националних законодавстава у области борбе против међународног тероризма, организованог криминала са елементима иностраности и другим са њима повезаним кривичним делима. Постоје предлози да мешовита радна група из САД и Руске Федерације разраде моделски антитерористички закон који би послужио као водила за читаву светску заједницу. У основи моделског закона би се нашла широка овлашћења обавештајно-безбедносних служби за прикупљање аутентичних информација о плановима, припремама и метама терориста.

Треба напоменути да су водеће обавештајно-безбедносне службе света, нпр. из САД, Руске Федерације и ЕУ, већ биле у прилици да успешно реализују заједничке оперативне комбинације које су довеле до пресецања појединих канала за противзакониту трговину оружјем и наркотицима, чиме су прикупљана средства за финансирање терористичких напада. Поучени тим искуствима, стручњаци предлажу формирање јединственог антитерористичког центра за прикупљање и анализу информација прикупљених од обавештајно-безбедносних служби. Из ове институције би се надлежним службама по кратком поступку, у складу са претходно дефинисаним процедурама и условима, достављали оперативни подаци о лицима која се сумњиче за припрему напада. Такође, центар би био носилац заједничких оперативних и истражних радњи, укључујући и пресецање канала за финансирање тероризма. Осим тога, центар би обављао послове предикције будућих опасности од тероризма зарад благовременог превентивног деловања, а давао би и допринос регулисању кризних ситуација у националним и међународним размерама. Постоје идеје да би јединствени антитерористички центар могао да преузме и послове обуке кадрова за анализирање обавештајних података о терористичким претњама.

## 11. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Чињеница да се многе државе понаособ, па и читав међународни поредак, у савременим геостратешким околностима налази на удару глобалног тероризма усмереног на стварање универзалне исламистичке државе, али и других облика терористичких претњи, довела је до тога да један од императива сваке државне администрације, укључујући и Владу Републике Србије, постане формирање, учвршћивање, стално усавршавање и јачање свеукупних антитерористичких потенцијала земље кроз предузимање адекватних мера и радњи којима ће се предупредити односно отклонити негативне, често несагледиве последице ове опасности.

Искуства међународне заједнице са глобалним тероризмом показују да тренутно не постоји део света, без обзира на његову економску и војну снагу, достигнути степен цивилизацијског, културног и научног развоја, на унутрашње прилике и спољнополитички положај, за који се са сигурношћу може рећи да је изузет од терористичких претњи различите провенијенције. То се свакако не може тврдити ни за подручје наше земље због, како је већ истакнуто, проблема са албанским сепаратистима на Косову и Метохији и јужним деловима централне Републике Србије, али и са појединим следбеницима радикалног ислама из Рашко-полимске области који остварују сарадњу са државама-извозницама тзв. глобалног цихада и, према извештавањима домаћих и страних медијских кућа, активно учествују у борбама на страни побуњеничких снага против режима појединих држава, на пример у Сирији. Основано се може претпоставити да ови исламисти, са ратним искуством стеченим у појединим кризним жариштима, уз инструктажну, финансијску и сваку другу помоћ идеолошких истомишљеника који су слична искуства имали на подручју Авганистана, Чеченије, Босне и Херцеговине и других земаља, могу у будућности у једном тренутку, евентуално, представљати реалну опасност по националну безбедност и интересе Републике Србије и дестабилизирајући фактор за читав регион.

Када је реч о савременом глобалном тероризму, као облику претње по националну безбедност, он имплицира потребу да држава приступи реформи



безбедносног сектора како би овладавала новим одговорима на такве претње, које се по много чему разликују од традиционалних. Један од примарних циљева је да се створи систем који ће се супротставити покушајима терориста, потпомогнутих из иностранства, да дођу у посед оружја за масовно уништење и изврше ударе на инфраструктурне објекте од којих зависи нормалан живот па и сама егзистенција појединих региона или народа на читавој државној територији. Евидентно је да терористичка претња захтева другачија решења од супротстављања класичним облицима манифестовања оружане агресије других држава и војних блокова или традиционалних облика унутрашње оружане побуне.

Са порастом степена опасности по темељне вредности сваког друштва расте улога и значај државног апарата као кључног гаранта безбедности грађана, који ову функцију може ваљано да изврши само уколико благовремено донесе неопходну правну регулативу и формира механизме њене примене, те омогући ефикасну и делотворну координацију и сарадњу свих органа извршне власти који могу допринети успешној борби против тероризма. Како тероризам у 21. веку није проблем само појединачних држава већ има снажно изражен интернационални карактер, будући да потенцијално може да угрози стабилност постојећих међународних односа и њихов еволутивни развој, стратегија супротстављања тероризму и тактика њене реализације неодвојиво су повезани са потребом остваривања перманентне, интензивне и континуиране сарадње држава које се директно или индиректно налазе у опасности да буду изложене нападима терористичких организација.

Дугорочно гледано, циљ те сарадње треба да буде отклањање дубоких структурних, економских и социокултурних узрока тероризма, односно подизање животног стандарда слојева друштва из којих се регрутују терористи, и поспешивање завршетка процеса модернизације традиционалних или прелазних облика друштава, како би се успешно адаптирала на савремене трендове глобализације.

Такође, сарадња треба да доведе до превенције тероризма кроз превазилажење политичких, економских, социјалних и других фактора који у конкретној држави и временском периоду подстичу појављивање терористичких организација спремних да делују супротно виталним интересима читавог друштва или појединих друштвених група. Реч је пре свега о окончању

регионалних и локалних конфликта у којима се поједине државе и фундаменталистички и сепаратистички покрети сукобљавају са противницима.

Са друге стране, краткорочни ефекти сарадње треба да буду „ликвидација“ терористичких организација, уништавање инфраструктуре терориста, а пре свега међународних мрежа преко којих се финансирају њихове активности. Осим тога, потребно је наћи начина да се осујети или успори процес регрутовања нових чланова група, изврши превентивно деловање на плану спречавања напада великих размера, са акцентом на покушаје коришћења средстава за масовно уништење, и омогући да се стане на пут оним државама и квазидржавним формама које пружају подршку терористима.

Основни циљ проучавања модела организације и надлежности служби безбедности у сузбијању тероризма у Немачкој, Италији, Француској, Шпанији, Великој Британији, Руској Федерацији, Хрватској, Црној Гори и Босни и Херцеговини је уочавање свих њихових предности у односу на постојећи модел у Републици Србији, на основу којих се могу формулисати приоритети и правци деловања у процесу усавршавања српског модела. При томе је од посебног значаја да нови модел у потпуности буде прилагођен објективним безбедносним ризицима којима је земља изложена или којима може бити изложена у будућности, као и њеним материјалним и кадровским потенцијалима. Такође, позитивна искуства побројаних држава у борби против тероризма могу послужити и као путоказ за превазилажење постојећих ограничења у организацији и надлежностима служби безбедности у Републици Србији, које могу неповољно утицати на реализацију њихових задатака у антитерористичким акцијама.

Приликом одабира модела који су анализирани водило се рачуна да се међу њима нађе најразвијенија европска држава, са веома добро организованим, обученим и опремљеним обавештајно-безбедносним структурама укљученим у борбу против тероризма – Немачка, као и утицајне државе које су у ближој (Велика Британија и Шпанија) или даљој прошлости (Француска и Италија) биле изложене терористичким нападима, укључујући и нападе експонената глобалног тероризма.

Модел Руске Федерације је превасходно проучаван због извесних аналогичности са Србијом (Северни Кавказ – АП Косово и Метохија) које се огледају у тероризму насталом у оквиру сепаратистичких снага које су у једном моменту,

када је реч о Руској Федерацији, под утицајем страног фактора дошле у везу са радикалним исламом – вехабијама, што их је за кратко време учинило делом глобалног тероризма, при чему треба имати у виду да такав сценарио није искључен ни када је реч о јужној српској покрајини.

Сличности стања могу се пронаћи и у поређењу ситуације у Републици Србији са приликама у Хрватској стога што, поред постојања сличних безбедносних изазова, суседна Хрватска онедавно партиципира у Европској унији, што је један од главних стратешких циљева наше државе. Сходно томе, Републици Србији ће у наредном периоду хрватска искуства бити од велике користи у свим значајним областима друштвено-политичког живота, па и у реформи безбедносног сектора. Интересантна су искуства Црне Горе која је у процесу евроатлантских интеграција већ отпочела са реформским процесима у свим друштвеним сферама па и у сектору безбедности.

Са аспекта законодавно-правних, иновативних и организационих решења, пажњу заслужује модел Босне и Херцеговине који је због специфичног државно-правног и политичког уређења под снажним утицајем међународног фактора, па и у систему безбедности.

Компаративном анализом наведених модела долази се до закључка да у основи сваког појединачног приступа у организацији и дефинисању делокруга надлежности служби безбедности постоји константан проблем појмовног одређења тероризма. Он представља полазну основу за утврђивање стратешких, тактичких и оперативних праваца борбе против овог облика политичког насиља. Стога дефинисање тероризма није само питање за академске кругове већ изазов и за законодавце и креаторе безбедносне политике земље, будући да од њега зависи које ће конкретне мере бити предузете на националном и на регионалном и међународном нивоу.

Одсуство јединствене и општеприхваћене дефиниције тероризма правда се искључиво разлозима политичке природе и с тим у вези неопходно је учинити глобални напор да се избегну ове конотације. Различити приступи појединих међународних и националних организација и тела у дефинисању тероризма делом се могу објаснити и различитим делокругом њиховог деловања и надлежности.

Прецизно и недвосмислено одређење тероризма у националном и међународном праву кључно је за успешно деловање служби безбедности у

њиховим антитерористичким напорима. Ово питање је битно како би се избегле ситуације да се термином „тероризам“ обухвате и она лица и организације које су опозиционо настројене према власти а у свом деловању не заговарају примену насилних метода. Други значајан аспект је то што би се тиме ограничило настојање појединих држава да тероризам одреде тако да по дефиницији задрже право некажњеног помагања појединих терористичких организација које делују у њиховом интересу. Реч је о државама које се експлицитно или имплицитно залажу за стварање јединствене исламистичке државе.

Имајући у виду описане околности, намеће се потреба да се на основу проучених модела могу уобличити дефиниције појмова „тероризам“ и „терористички акт“ које би представљале прихватљив најмањи заједнички правни појмовни стандард за све државе које су непосредно или потенцијално суочене са овом претњом или у догледно време то могу бити, укључујући и Републику Србију.

У том контексту, тероризам се може одредити као идеологија насиља и пракса усмерена на вршење противправног притиска на државне органе, јединице локалне самоуправе и међународне институције, организације и асоцијације, чији је циљ застрашивање грађана и изазивање опасности по њихов физички интегритет, достојанство и имовину, односно вршење притиска на носиоце свих степена власти да своје политичке одлуке уобличи у складу са захтевима терориста.

Недвосмислено одређење кључних појмова, које би захтевала једна конвенција УН, по моделу Европске конвенције из 1977. године, значајно би допринело националним законодавним органима приликом доношења адекватних законских решења и организацији служби које се односе на националну безбедност, укључујући и борбу против тероризма. То на националном нивоу значи да би, изузев већ постојеће Стратегије националне безбедности, потребно донети и усвојити Закон о националној безбедности Републике Србије, у којем би били јасно дефинисани основни појмови заштите националне безбедности, као што су национални интереси, опасности по националне интересе, субјекти и објекти угрожавања и субјекти и објекти заштите националне безбедности.

У том смислу, најважнији национални интереси се могу дефинисати као свеукупност потреба чије задовољавање је неопходни предуслов за постојање и прогресивни развој личности, друштва и државе. Сходно томе, основни објекти заштите су слободе и права грађана, материјалне и духовне вредности друштва и уставни поредак, суверенитет и територијални интегритет државе. Под кључним субјектом заштите националне безбедности треба подразумевати државу која наведену функцију реализује кроз органе законодавне, извршне и судске власти, као и спроводећи јединствену државну политику кроз системске мере политичког, организационог и економског карактера, које су адекватне и сразмерне угрожавању националних интереса.

Овај закон би неизоставно морао да садржи конкретизацију структуре и састава државних органа ангажованих на заштити националне безбедности, укључујући одговорност, делокруг рада и надлежности сваке институције понаособ, како на нивоу целокупне државе тако и свих њених саставних делова, све до нивоа на којем се налазе јединице локалне самоуправе, уз јасно одређење места и функције свих грана власти. Њиме би се дефинисале основне надлежности, делокруг послова, са јасно разграниченим функцијама и посебним државним телом координације рада и делатности тих органа, нпр. Саветом за националну безбедност. Осим тога, наведено решење треба да обухвати функционисање система заштите националне безбедности не само у мирнодопским условима већ и у кризним ситуацијама, почев од немира и метежа па све до ратног стања.

Централно место у законодавном раду, када је реч о овој проблематици, заузима израда **посебног закона којим би се обухватили сви аспекти борбе против тероризма** у Србији, што до сада, без обзира на пораст ризика од терористичких напада на земљу и постојање конкретних примера у другим државама, још увек није учињено. За овај део веома је адекватан и релевантан модел актуелних законских решења Немачке, Француске и Руске Федерације.

Ослањајући се на искуства других држава, уз истовремено поштовање свих специфичности ове проблематике у нашој земљи, српски закон о борби против тероризма – супротстављању тероризму или антитерористички закон, заснован на Уставу Републике Србије, општеприхваћеним нормама међународног права и међународним уговорима ратификованим од стране Народне скупштине Републике Србије, требало би да дефинише основне

принципе антитерористичке делатности, правне и организационе основе превентивног деловања и директне борбе против тероризма, као и средства за превазилажење, минимализацију и отклањање негативних последица терористичких напада.

Под основним принципима антитерористичке делатности национална стратегија нужно треба да обухвати низ правних и политичких активности као што су: доследно ангажовање надлежних институција на обезбеђивању и заштити основних права и слобода човека и грађанина изложених терористичким претњама; давање приоритетног значаја мерама за превенцију тероризма; системско и комплексно коришћење политичких, информационо-пропагандних, социјално-економских, правних, специјалних и других мера супротстављања тероризму; сарадња државе са друштвеним и религиозним удружењима и групама, односно међународним и другим организацијама и грађанима; комбиновано коришћење јавних и тајних средстава и метода супротстављања тероризму; поштовање законитости у раду; одбацивање могућности да терористи остану некажњени за почињени терористички напад; поштовање хијарархије и субординације у руковођењу, усмеравању и коришћењу снага и средстава у спровођењу антитерористичких акција; заштита тајности података о специјалним средствима, техничким уређајима, тактици извођења операција у борби против тероризма, а такође и о саставу људства које је у њима учествовало; онемогућавање пружања било које врсте политичких уступака терористима и њиховим инспираторима и спонзорима; минимизирање и/или спречавање настанка последица терористичких напада; поштовање сразмерности између ангажованих антитерористичких снага и степена терористичких претњи.

Терористичка делатност у законодавном смислу треба да подразумева: организацију, планирање, припрему, финансирање и реализацију терористичког напада; подстрекивање на терористички акт; организовање илегалних оружаних формација, злочиначких удружења и група за извођење терористичких напада, као и само учешће у наведеним структурама; врбовање, наоружавање и обуку терориста, као и њихово коришћење за остваривање одређених циљева, пре свега политичке природе; коришћење информационих или других средстава за планирање, припрему или извођење терористичког напада; пропагирање идеологије терористичког насиља, дељење штампаних материјала или

информација које позивају на извођење напада, односно покушавају да објасне и оправдају неопходност реализације такве делатности.

Супротстављање тероризму, у смислу овог законског решења, односило би се на делатност надлежних органа власти усмерену на: превенцију тероризма, односно отклањање његових узрока и повода који погодују стварању погодне политичке атмосфере за извођење напада; праћење, истраживање, откривање и пресецање тј. спречавање терористичких активности применом репресивних мера; минимизирање и/или спречавање настанка последица терористичких напада.

У репресивном смислу, антитерористичка операција би обухватала скуп специјалних, оперативних тј. полицијских, обавештајно-безбедносних, војних и других мера, укључујући и примену војне технике, оружја и специјалних средстава за пресецање терористичке делатности, обезбеђивање физичких лица, организација и институција, као и за минимизирање штетних последица терористичких напада.

Национална стратегија и законска решења неизоставно подразумевају и разне облике међународне сарадње, посебно у оквиру постојећих модела других видова криминалне активности на нивоу регионалне сарадње на подручју Југоисточне Европе у складу са међународним уговорима, и сарадње у области антитерористичке делатности са другим државама, односно њиховим обавештајно-безбедносним службама, тужилаштвима и судовима, као и са међународним организацијама које се непосредно или посредно баве овом проблематиком.

Набројане иницијативне предлоге, системска и законодавна решења која следе у даљим закључним разматрањима требало би нормативно-правно уредити стратешки важним националним документом као што је **Национална стратегија за супротстављање тероризму**, за чији модел, примера ради, могу послужити аналогна стратешка документа Републике Хрватске и Републике Црне Горе. Националном стратегијом за супротстављање тероризму би се регулисали системски, организациони и функционални оквири борбе против тероризма у чијој изради би учествовали представници најзначајнијих министарстава Републике Србије – МУП-а, министарстава одбране, спољних послова, финансија, правде, државне управе и локалне самоуправе и обавештајно-безбедносних служби и других институција. Њено доношење

диктирају не само разлози националне безбедности већ и међународни политички фактори као и правни стандарди и препоруке Европске комисије, Савета Европе, Нато пакта, ОЕБС-а, Мониторинг тима Савета безбедности УН и других релевантних институција.

Анализирани европски модели борбе против тероризма показују да су државе које имају националне антитерористичке стратегије израдиле и усвојиле одговарајући документ, односно акциони план којим се операционализују и разрађују решења и принципи националне стратегије. Тачније, акционим планом се конкретизује управљачки механизам, мере, радње, права и обавезе и надлежности државних органа у превенцији и борби против тероризма, утврђује оперативна функционална зона одговорности свих субјеката безбедности националног система, прецизно одређују процедуре и поступци реаговања на терористичке претње и др.

Акциони план би начелно био динамичан документ подложен променама зависно од нивоа угрожености, праћења опасности од терористичких претњи.

Постојање националне стратегије и акционог плана превенције и сузбијања тероризма подразумевало би и евентуално оснивање владиног тела, на пример савета који би сачињавали представници надлежних државних органа, научни и стручни експерти из невладиног сектора, који би на државно-политичком и стратешком нивоу био надлежан за операционализацију праћења примене националне стратегије и акционог плана.

Из правних докумената логично произилази потреба стварања организационих основа супротстављања тероризму, у складу са надлежностима државних институција, чиме би се одредила њихова улога у овој делатности. С обзиром на уставни положај који има Влада Републике Србије, акценат мора бити на законодавном регулисању њеног места и улоге у антитерористичким активностима државе. У њеној надлежности треба да буде одређивање основних праваца државне политике и утврђивање положаја њој подређених органа извршне власти у области борбе против тероризма.

Влада би, у смислу криминалне политике, обезбеђивала средства, снаге и ресурсе неопходне надлежним државним институцијама за извршавање задатака из области превентивног или репресивног деловања на потпуном отклањању или минимизирању терористичких претњи. На основу адекватних процена степена опасности од тероризма, била би у могућности да, не ограничавајући



права и слободу човека и грађанина, уводи, организује и контролише спровођење допунских тј. ванредних мера којима би се штитила безбедност државе, појединца и друштва у целини.

Влада би према таквом пројекту била овлашћена и да евентуално уведе и организује режим антитерористичке операције у ситуацијама када се опасност од терористичких напада не може отклонити на други начин и уз коришћење уобичајених ресурса и средстава која државном апарату стоје на располагању. Иако у актуелним друштвено-политичким, економским и безбедносним приликама Републици Србији не прети директна опасност од тероризма већих размера који би изискивао увођење наведеног режима, ипак треба, из превентивних разлога, имати јасну слику о свим димензијама ове проблематике и конципирати оквир у којем би, у случају да се укаже потреба, такав режим могао да буде уведен и да доведе до конкретних резултата у супротстављању тероризму.

Увођење режима антитерористичке операције по природи би представљало привремено ванредно стање на јасно ограниченом подручју односно делу државне територије који би њиме био обухваћен, као и временски период у коме ће такво стање бити на снази, након чега би о новонасталим околностима без одлагања требало обавестити домаћу и инострану јавност.

Влада би на наведеном подручју у датом времену имала право да институцијама и органима који се налазе под њеним ингеренцијама, уколико је то неопходно, дâ и извесна ванредна овлашћења и интензивирање посебних мера: проверавање кретања физичких лица са правом ограничавања њиховог кретања и задржавања у ограниченом временском трајању; удаљење лица и дислокација транспортних средстава са одређених локација и објеката; повећање нивоа обезбеђења друштвеног поретка, заштите објеката од посебног интереса за безбедност и објеката који су неопходни за омогућавање несметаног тока свакодневног живота грађана, саобраћајница, као и објеката који имају велику материјалну, историјску, научну, уметничку или културну вредност; контролисање комуникација свих система и праћење других информација путем којих се основано може претпоставити да могу обезбедити податке о припремама терористичког напада, те свим релевантним околностима уколико се напад већ догодио; неопходно коришћење транспортних средстава која припадају различитим организацијама, независно од облика власништва над

њима, ради неопходне хитне медицинске помоћи у здравственим установама, као и за праћење и пресретање лица за која се сумња да су укључена у припремање и извођење терористичких напада; привремено обустављање делатности привредних субјеката који производе опасне материје, привремено обустављање пружања телекомуникационих услуга правним и физичким лицима, привремено исељавање физичких лица која живе на подручју спровођења режима антитерористичке операције у безбедне објекте; несметано кретање овлашћених службених лица која учествују у спровођењу антитерористичке операције у свим објектима и просторима; омогућавање овлашћеним службеним лицима да изврше контролу физичких лица, њихових ствари и возила, уз коришћење поверених им техничких средстава, при уласку или изласку лица и возила на подручје обухваћено режимом антитерористичке операције.

У склопу увођења режима антитерористичке операције, Влада би имала овлашћења да поставља и смењује лица надлежна за њено спровођење, у чијој надлежности би било: одређивање структуре и послова оперативног штаба у току вођења операције, као и функција и обавеза службеника укључених у састав наведеног штаба; одређивање састава снага и средстава неопходних за спровођење операције; издавање наређења оперативном штабу за припрему извештаја и предлога за вођење операције; подношење захтева, у складу са важећим правним актима који регулишу питања националне безбедности и законима о питањима одбране, унутрашњих послова, правде, иностраних послова итд., уколико се укаже потреба, за коришћење средстава и ресурса тих органа, као и других органа извршне власти, неопходних за спровођење контратерористичке операције.

У надлежности руководиоца операције треба да се налази још један важан сегмент борбе против тероризма, а то је **организовање и контрола евентуалног вођења преговора са терористима**. Реч је о веома осетљивом питању не само са безбедносног већ и са политичког, а нарочито етичког, становишта. Међутим, посматрано као тактичко средство за спречавање или минимизирање последица тероризма, преговарање треба користити у ситуацијама када је то могуће и целисходно. Задатак руководиоца антитерористичке операције је да на подручју на коме је уведен режим операције обезбеди присуство специјално обучених стручњака за вођење

преговора са терористима и процени да ли и када да их непосредно укључи у сам ток операције. При томе треба имати у виду једно ограничење – руководиоца антитерористичке операције, а самим тим и преговарачи, не могу добити овлашћења да приликом вођења преговора самостално прихватају или одбацују политичке захтеве постављене од стране терориста.

**Оперативни штаб**, као најбитнији орган руковођења антитерористичким операцијама, извршавао би следеће задатке: прикупљање релевантних информација о стању безбедности на територији обухваћеној режимом антитерористичке операције, као и њихово уопштавање, анализарање и давање оцене у циљу разумевања карактера и размера терористичког напада који се припрема или је већ извршен; сачињавање извештаја и предлога за вођење антитерористичке операције; разрада плана вођења антитерористичке операције, а затим спровођење контроле његове реализације; разрада борбених распореда; организовање рационалне, сврсисходне и координиране употребе средстава и ресурса ангажованих у антитерористичкој операцији; предузимање других мера и радњи за превенцију терористичког напада или минимизирање његових последица.

Када је реч о средствима и ресурсима који се користе у антитерористичкој операцији, они се пре свега налазе у надлежности и потичу од обавештајно-безбедносних служби. Међутим, у ситуацијама када то није довољно за успешну борбу против тероризма, приликом вођења антитерористичке операције, што потврђују бројни примери и искуства других држава, могу бити ангажоване јединице Војске Србије, МУП - нарочито специјалне антитерористичке јединице и припадници Сектора за ванредне ситуације, службеници министарства правде и здравља, као и других државних институција и организација.

Отклањање опасности од тероризма обухвата и радњу санирања последица насталих током вођења антитерористичке операције, као што је надокнада штете физичким и правним лицима чија је имовина била изложена терористичком нападу и штете настале као директна последица спровођења антитерористичке операције. У националном законодавству веома је основано и примењиво законско решење које постоји у Руској Федерацији и Израелу, којим се држави омогућава да материјалну штету надокнади конфисковањем имовине терориста и њихових блиских сродника. Овакво решење је у основи

превентивне природе јер се њиме може постићи одвраћање лица од евентуалних намера да изврше или помогну извршавање терористичког напада, будући да би се налазила под психолошким притиском због негативних последица које би могле да изазову њихове родбинске везе.

Битна област законодавне регулације односи се на социјалну рехабилитацију лица која су била изложена терористичком нападу, као и лица која су учествовала у спровођењу антитерористичке операције. Она треба да обухвати психолошку, медицинску и професионалну рехабилитацију, правну помоћ и помоћ у повратку на претходно радно место или обезбеђивање новог радног места у случају да због последица терористичког напада не постоји могућност за наставак ранијег професионалног ангажовања.

Посебну пажњу нужно је посветити правној и социјалној заштити лица која су учествовала у борби против тероризма – припадника обавештајно-безбедносних служби, војних лица, службеника других државних институција и организација, као и свих других лица која су допринела откривању, предупређењу, истраживању, документовању и пресецању терористичких активности.

Према свим анализираним упоредним моделима државне организације, најважнију улогу у борби против тероризма имају тзв. специјалне, односно обавештајно-безбедносне службе, овлашћене и обучене за извршавање сложених агентурно-оперативних и контраобавештајних задатака. Ове службе у својој надлежности имају овлашћења и обавезе да спроводе веома компликоване и деликатне задатке инфилтрације својих сарадника, па чак и припадника, у терористичке организације зарад откривања планова за нападе и субверзивног деловања у правцу уношења раздора међу њихове лидере, а у крајњем случају и ликвидације најопаснијих терориста и њихових помагача.

На основу овога се може закључити да у борби против тероризма као најсуровијег облика политичког насиља, чији извршиоци, инспиратори и помагачи обично игноришу законске, али и општепризнате друштвене и етичке норме, обавештајно-безбедносним службама треба дати „одрешене руке“ у мери која, према стандардима сваке демократске државе, не би смела бити присутна у било ком другом сегменту њиховог рада.

Приоритети делатности обавештајно-безбедносног система треба да се огледају у процесу модернизације и прилагођавања изазовима савременог

тероризма, са посебном пажњом на: откривање и пресецање финансијских токова из којих терористи добијају новац за извођење напада; оперативно сагледавање, контролу и спречавање активности политичких и верских лидера, корумпираних државних чиновника и лица из криминогеног миљеа који зарад својих личних политичких или материјалних интереса пружају логистичку или другу подршку терористичким организацијама; процену ослонаца на одређена лица, независно од њихових религијских опредељења и социјалног статуса, која одржавају или су одржавала директне или индиректне везе са терористичким организацијама или њиховим помагачима; темељно познавање и праћење деловања група и слојева друштва који представљају социјални ослонац могуће подршке терористичким организацијама, који пропагандно легитимизирају њихову „борбу“ за праведне и узвишене циљеве; предузимање одлучних мера за пресецање субверзивних активности лица и организација које под различитим видовима прикривања пружају материјалну подршку или врше религијску и идеолошку индоктринацију појединих категорија лица за терористичку или екстремистичку делатност; усавршавање унутрашњих ресурса односно организационих јединица задужених за контраобавештајну и безбедносну заштиту самих служби за препознавање и пресецање евентуалних активности њихових припадника које су усмерене на пружање помоћи терористима, па чак и на директно извршење терористичких напада; помагање, а ако се укаже потреба, и организовање обимних кампања за разобличавање криминалне суштине терористичке идеологије и праксе, које у одређеним случајевима, када се то покаже као сврсисходно, обухватају и медијску пропаганду о антитерористичким мерама власти, самих служби и правосудних органа, усмерену на стварање повољне климе у јавности за поступно превазилажење терористичких претњи кроз развој демократског и у сваком погледу толерантног друштва.

За ефикасну борбу против тероризма потребно је законски регулисати питања надлежности у смислу носиоца послова координације, обавештајног, оперативног и извршног сектора рада. У обавештајном и оперативном смислу, с обзиром на постојећа искуства и стручну оспособљеност кадрова у тој делатности, као и специфична средства и методе које користи у својим контраобавештајним и обавештајним активностима и борби са међународним организованим криминалом, а које, показало се, могу веома добро бити

употребљене у борби против тероризма, несумњиво је да би носилац наведених активности у Републици Србији требало да буде БИА.

Наиме, искуства у спровођењу контраобавештајних операција значајна су због чињенице да многе терористичке организације недвосмислено уживају подршку обавештајних служби појединих држава. То, између осталог, подразумева да инструктори тих обавештајних служби, користећи се својим специфичним методама рада, обучавају терористе како да приликом припреме и извршења кривичних дела избегавају да буду откривени од стране безбедносних структура држава-жртва. Стога познавање методологије рада наведених обавештајних служби, стечено у процесу контраобавештајног супротстављања њиховом деловању, може бити од пресудног значаја за борбу против терористичких организација блиских овим службама.

Са друге стране, методе обавештајног рада на прикупљању информација у иностранству такође могу бити ефикасно примењене у супротстављању тероризму. Многобројна сазнања о везама савремених терориста са организованим криминалним групама које извршењем кривичних дела, попут продаје наркотика и оружја, трговине људима, организовања проституције, коцке итд., долазе до новца којима се затим финансирају терористички напади, потврђују да сегмент БИА који се бави супротстављањем међународном организованом криминалу такође може допринети антитерористичким активностима ове службе.

Међутим, у актуелном тренутку основна препрека за оптимално ангажовање БИА на овим задацима је непостојање посебне организационе структуре – наоружане специјалне антитерористичке јединице у оквиру ове институције. Тај недостатак се може превазићи на два начина – оснивањем посебне, мање оперативне, ускоспецијализоване јединице за наведене намене или координирањем активности са МУП-ом и Војском Србије, који поседују такве снаге.

Поверавање БИА носеће, руководеће улоге у супротстављању тероризму подразумевало би повећање степена њене одговорности и надлежности до нивоа на коме би она могла да реализује следеће задатке: предупређивање, откривање и пресецање кривичних дела тероризма; спровођење претходног истражног поступка у случајевима који се односе на кривична дела тероризма – у складу са важећим кривично-процесним законодавством Републике Србије; откривање и

пресецање покушаја преласка терориста из других држава на територију наше земље, као и противзаконитог пребацивања преко државне границе ватреног оружја, експлозивних направа, отрова, радиоактивних супстанци и других предмета који могу бити искоришћени за извођење терористичких напада; учешће у обезбеђивању ваздушног саобраћаја.

Будући да се у савременим околностима успешна борба против тероризма не може замислити без координације активности водеће и других служби, један од приоритета на том плану је организација процеса сарадње БИА и МУП-а, која треба да тече у следећим правцима: размена оперативних информација у свим сегментима борбе против тероризма; синхронизована примена оперативних средстава и ресурса приликом предузимања заједничких антитерористичких активности; разрада организационо-техничких детаља и поделе одговорности за извршавање конкретних задатака приликом извођења антитерористичких операција; заједничко истраживање кривичних дела за која постоје основи сумње да су повезана са планирањем и помагањем извођења терористичког напада, односно да су их починила лица која су чланови или сарадници терористичких организација.

Због тога, непосредни оперативни и полицијски сектор МУП-а не може бити изузет из контекста синхронизованих антитерористичких активности јер они у оквиру редовних активности, кроз контакте са својим изворима сазнања, долазе до релевантних обавештајно-безбедносних података. Сарадња са овим секторима, кроз повремено специјалистичко и стручно инструкисање и едукацију, нужно је потребна јер ресор јавне безбедности има широк спектар кадрова и оперативни капацитет.

Координација са Војском Србије би била најинтензивнија у периоду заједничког спровођења антитерористичких операција, као и у случајевима када ВБА и ВОА прикупљају сазнања о међународним терористичким организацијама и другим екстремистичким структурама које су повезане са терористима активним на подручју Републике Србије.

У контексту наведеног, важан задатак је и законско регулисање улоге и места Војске Србије у антитерористичкој борби. Наиме, модерни тероризам уме да поприми размере и изазове последица са којима, без учешћа војних снага, држава не би могла да се обрачуна на ваљан начин. Деловање специјализованих војних формација и војне технике је од пресудног значаја за одстрањивање

опасности од терористичких напада у ваздушној средини, као и за пресецање таквог напада.

У констелацији постојећих оперативних снага безбедности у Републици Србији, функција координације њихових активности је од изузетног значаја, уз неопходну стриктну поделу надлежности, посебно између полицијског и обавештајно-безбедносног сектора. На тај начин обезбеђује се њихово синхронизовано оперативно садејство и заједничко учешће у антитерористичким активностима.

Следећи позитивна искуства других држава, пре свега Немачке (Заједнички центар за борбу против тероризма – G7AZ), Велике Британије (Заједнички центар за анализу тероризма – J7AC), Шпаније (Национални центар за борбу против тероризма – CNCA) и Руске Федерације (Национални антитерористички комитет – НАК), у Републици Србији би требало формирати слично тело, строго централизовано по структури, а флексибилно у методама рада, које би допринело превенцији тероризма и адекватном реаговању државе у ситуацијама када је терористички напад већ изведен.

Наведено тело - центар - не би имало оперативну улогу и извршна, наредбодавна овлашћења већ искључиво аналитичку, интеграциону и информативно-трансмисиону функцију. Његова основна функција састојала би се у анализи, процени, размени и уступању релевантних безбедносно интересантних података који су резултат оперативног рада безбедносно-полицијских служби и других институција и организација. Поред тога, центар би имао и друге функције као на пример: учешће у формулисању и реализацији јединствене државне политике која подразумева и припрему предлога законских решења у области борбе против тероризма; информативно-инструктажна а не реализаторска координација антитерористичке оперативне делатности свих институција, организација и асоцијација укључених у овај процес, али првенствено кроз двосмерну размену и уступање за оперативни рад веома важних информација, затим мониторинг развоја оперативне ситуације у области борбе против тероризма, предлагање планова у приоритетним областима за заштиту државе и грађана од терористичких претњи; организовање и контрола заштите свих објеката – потенцијалних мета терористичких напада; руковођење процесом размене података у оквиру међународне сарадње, укључујући и сарадњу са Интерполом и Еурополом; учешће у припремању међународних



уговора које Република Србија потписује са другим земљама зарад ефикасније борбе против тероризма на регионалном и глобалном плану; организовање обука и стручних семинара, у сарадњи са партнерима из иностранства, у области повећања ефикасности рада обавештајно-безбедносних служби.

Уопштено речено, центар не би био надлежан за оперативно прикупљање података јер за то нема одговарајуће кадрове, те би то било у искључивој надлежности специјализованих безбедносно-полицијских служби. Формирањем центра избегла би се опасност тзв. „дуплих послова“ и дисхармоничног оперативног поступања субјеката безбедносно-полицијског система. Безбедносна пракса појединих високоразвијених европских земаља показала је да су поједине безбедносне службе и друге институције располагале конкретним оперативним безбедносним податком о лицу, групи или терористичкој организацији који је касније довео до терористичког акта, али су га себично, из необјашњивих разлога, задржавали за себе, што је у савременим условима недопустиво.

Због тога, једна од најважнијих, а можда и кључних функција наведеног тела треба да буде интегрисање свих информација о терористичким претњама до којих су дошле обавештајно-безбедносне службе, а евентуално и друге институције и организације, као и сазнања добијена од партнерских служби из иностранства. Стога би у оквиру овог тела требало окупити најбоље аналитичаре из свих обавештајно-безбедносних служби, специјализоване за проблематику борбе против тероризма.

Њихов задатак би, као и у случају шпанског CNCA, било сачињавање извештаја и безбедносних процена за државно руководство, процена терористичких претњи по државу и грађане, али и по велика јавна и приватна предузећа – нарочито у области саобраћаја, пружања комуналних, телекомуникационих и финансијских услуга (аналогно деловању ЈТАС у Великој Британији), идентификовање могућих сценарија у случајевима евентуалних терористичких претњи, састављање листе потенцијално угрожених инфраструктурних објеката, државних функционера, јавних личности и других лица, као и анализа података о конкретним појавама, догађајима и лицима, које би у потпуности или сегментарно биле достављане обавештајно-безбедносним службама у циљу усмеравања њиховог ангажовања, по узору на руски НАК.

Када је реч о интегрисању информација о терористичким претњама, у надлежности овог тела би требало да буде и изналажење начина да поједина сазнања, па и наговештаји припрема терористичких напада до којих могу доћи институције, организације или асоцијације у чијем делокругу рада се не налазе ти послови (НВО, хуманитарне организације, новинске куће, привредне коморе, јавна и друга предузећа, итд.) буду препознати од стране тих структура, те неодложно прослеђени наведеном телу.

Наиме, досадашња искуства у борби против тероризма показују да веома велики број значајних информација остаје недоступно за надлежне службе или зато што се „губе“ на границама надлежности и компетенција наведених институција, организација или асоцијација или зато што лица која до њих дођу нису у стању да препознају њихову важност.

Стога напори које треба уложити за регулисање ове проблематике имају три димензије – организациону, кадровску и техничку. Са организационе тачке гледишта, српско антитерористичко тело - центар – био би надлежан за израду специјалних инструкција, а институције, организације и асоцијације у обавези да одреде лице или организациону јединицу која ће бити задужена за достављање информација о евентуалним терористичким претњама.

Кадровска димензија подразумева обуку наведених лица или организационих јединица, а нарочито високих функционера и руководилаца у циљу изградње и развијања њихове безбедносне културе и препознавања значаја одређених информација. У техничком смислу, потребно је разрадити одговарајућа решења за формирање и коришћење умрежених база података наведених институција, организација и асоцијација, у складу са законском регулативом у Републици Србији.

Модел организације и надлежности служби безбедности у сузбијању тероризма који су обрађени у овој дисертацији садрже још квалитетних решења која тренутно не постоје у Републици Србији, а могу у значајној мери допринети припремама за успешне одговоре свакој терористичкој претњи у будућности, те се указује потреба за критички осврт и њихову анализу.

Један од модела који обилује таквим решењима је немачки, посебно у домену контроле државних граница, строгог надзирања процеса пријаве боравака странаца, нарочито из држава које слове за „извознике“ тероризма, контроле процеса пружања политичког азила, подузимања конкретних мера за

повећање безбедности железничког и авиосообраћаја, енергетских постројења и других значајних инфраструктурних објеката, чије би угрожавање изазвало несагледиве негативне последице по државу, грађане, екологију и сл.

За већину ових циљева могу да послуже поједина решења из модела Немачке која се огледају у формирању **јединствене базе података о терористима** – како наших држављана тако и странаца – до којих су дошле српске службе, али и партнерске службе које су спремне да нам уступе своја сазнања, као и за формирање централног регистра странаца стварних или потенцијалних терориста. То би била веома значајна информациона подршка координирајућим напорима специјализованих безбедносних снага у борби против тероризма. Питању јединствене базе података о терористима посвећена је веома велика пажња на Саветовању руководиоца обавештајно-безбедносних служби, одржаном јуна 2010. године у Јекатеринбургу у Руској Федерацији. Колико је ово питање важно говори пример да је државна администрација Велике Британије у једном периоду експанзије тероризма разматрала питање формирања базе података о свим корисницима телефона и интернета која би у свако доба била доступна безбедносном сектору.

Изузев тога, требало би, као у Немачкој, **интензивирати сарадњу** свих обавештајно-безбедносних служби, преваходно БИА, са Министарством спољних послова у области контроле издавања виза у дипломатско-конзуларним представништвима, као и у вези са превентивном заштитом дипломатског особља и објеката у иностранству од свих манифестација терористичких претњи. Досадашња пракса је показала да у овој области влада запажена институционална ригидност, посебно у сфери поделе надлежности, па у перспективи због вишег интереса треба креирати и развијати амбијент истинске институционалне сарадње како би се избегле све досадашње баријере, посебно изражене на плану размене обавештајно-безбедносних и полицијских података.

Немачки модел се показао као ефикасан и када је реч о усмерености и обучености обавештајно-безбедносних служби на праћење токова новца зарад пресецања извора финансирања тероризма. То намеће потребу да БИА формира организациону јединицу попут финансијске обавештајне јединице која би у систему специјалистичке обуке за вођење финансијских истрага била ослоњена

на домаће ресурсе, али и на стручну едукативну помоћ страних партнерских обавештајно-безбедносних служби.

Имајући у виду позитивна искуства из описаног немачког модела, БИА би требало да буде овлашћена да на поверљив начин, благовремено и без опструисања, од банака и предузећа за пружање финансијских услуга прикупља информације о стању на рачунима и о самим власницима рачуна како би, између осталог, била у могућности да евентуално дође до сазнања о финансијским трансакцијама лица повезаних са организованим криминалом за које се располаже информацијама да финансирају терористе. Пратећи делатност наведених лица или организација, постоји могућност да ток новца одведе службу до терориста.

Од круцијалног значаја била би имплементација решења из немачког модела које се тиче проширивања овлашћења обавештајно-безбедносних служби, у српском случају надлежности БИА, по којима би јој било омогућено да покреће истраге против лица и организација умешаних у терористичку делатност на основу иницијалних сумњи, без ширег образлагања захтева. На ова решења логички се надовезују примери из италијанског законодавства, где је службама укљученим у борбу против тероризма дозвољено да лица осумњичена за ова кривична дела без налога задржавају у притвору до 24 часа, у току којих могу да их саслушавају без присуства правних бранилаца, као и да им без сагласности узимају узорке косе и пљувачке због добијања ДНК на основу кога се може утврдити идентитет лица, уколико службе нису од раније располагале тим податком.

Без обзира на то што Република Србија не спада у категорију високоризичних земаља у погледу терористичке претње, било би рационално анализирати оправданост решења којим би се у наш систем кривичног законодавства увео један или више посебних **тужилаца за кривична дела тероризма**. Специјализујући се за ову врсту кривичних дела, он би се кроз континуиране контакте са субјектима система безбедности од почетка укључио у поступак оперативног третирања појединаца или терористичких група, обезбеђујући на инструктажно стручан начин релевантне доказе за каснији кривични поступак.

У контексту кривичноправног реаговања на кривично дело тероризма, веома су значајне последње измене и допуне Кривичног законика Републике

Србије које не само што прате савремене међународне тенденције у овој области већ на овај начин проширују зону кривичноправне заштите од свих радњи које имају карактер терористичког акта или представљају припремну радњу за њега. Тиме се службама безбедности Републике Србије оставља широк простор за адекватне превентивне активности.

У процесу усавршавања српских обавештајно-безбедносних служби за послове супротстављања тероризму треба размотрити примену још неколико сегмената из италијанског модела, који се срећу и у руском моделу, попут ослобађања припадника и сарадника служби одговорности у случајевима када су у процесу откривања и пресецања терористичке активности починили кривично дело. Осим тога, делотворна могу бити решења која службама дају могућност да оснивају правна лица – предузећа, НВО и сл. – као „параване“ за вршење истрага у домену борбе против тероризма, прикривању и фингирању идентитета својих припадника, нарочито у случају спровођења тајних истражних радњи у иностранству – искључиво у ситуацијама када су активности терориста започеле у нашој земљи, што такође фигурира као једно од овлашћења италијанских служби.

Италијански модел организације и надлежности служби безбедности у сузбијању тероризма садржи квалитетно и у Републици Србији примењиво решење у области укључивања великог броја институција – попут министарстава задужених за финансије, здравство, телекомуникације, инфраструктуру, саобраћај и др. – у систем превентивног деловања путем подизања нивоа свести о постојању опасности, едукације кадрова и заштите критичних тачака које се могу наћи на удару терориста.

Резултати који су од 2001. године постигнути у Италији применом појединих одредби Акта против мафије у откривању и пресецању извора финансирања тероризма, у делу који се односи на испитивање порекла имовине родбинских веза терориста, као и конфискацију имовине стечене на противзаконит начин, такође могу бити добар путоказ за реформу обавештајно-безбедносног сектора у Републици Србији.

У овој области могу бити од користи организациона решења и искуства Руске Федерације, у којој од пре неколико година постоји Међуресорна комисија за спречавање „прања“ новца добијеног из противзаконитих трансакција који може бити коришћен за финансирање терористичких напада.

Аналогно томе, у Републици Србији би требало формирати комисију у којој би партиципирали припадници БИА, МУП-а, ВБА, ВОА, службеници надлежних тужилаштва, министарстава финансија и привреде и Народне банке, уз обавезу да допринесу: усавршавању постојећих и изради нацрта нових законских решења из области спречавања прања новца и финансирања тероризма; побољшању координације и међуресорне сарадње; предузимању мера за учвршћивање и побољшање међународне сарадње; професионалној обуци специјалиста из различитих органа извршне власти; активизацији процеса сарадње на размени релевантних информација и сл.

Осим тога, од значаја су и законодавна решења из руског модела и то по два основа: прво, Руска служба ФСБ има могућност да предлаже нацрте закона којима је циљ додатно подизање нивоа ефикасности антитерористичких дејстава; друго, од краја 2013. године постоји кривичноправни основ да за кривично дело тероризма одговарају и блиски сродници и пријатељске везе терориста који су претходно били упознати са њиховим деловањем а нису предузели ништа да их у томе спрече. Овај закон садржи две важне компоненте криминалне политике - одвраћајућу и мотивишућу. У првом случају, треба да послужи као превентивно средство одвраћања терориста од својих противзаконитих намера како посредно не би нанели штету блиским особама. У другом, могао би бити подстрек за наведене рођаке и пријатеље да покушају да искористе свој ауторитет како би утицали на терористе да се суздрже од напада. Осим тога, у закону је као мотивишући фактор искоришћена и могућност амнестирања лица која одлуче да напусте терористичку групу и безбедносним службама саопште планове о њеним активностима.

Описано законско решење указује на правац у ком би БИА, као и друге службе укључене у борбу против тероризма, требало да се крећу – ка што интензивнијем и квалитетнијем оперативном раду са тзв. „живим“ изворима сазнања, инфилтрираним у саме терористичке организације, али и у друштвено окружење терориста као што су њихове породице, пријатељи, колеге са посла, студија и сл., који могу дати битан допринос у откривању терориста и њиховом одвраћању од противзаконитог деловања. Када је реч о другим моделима, познато је да се Велика Британија, између осталог, против тероризма бори тако што даје широка законодавна овлашћења својим обавештајно-безбедносним службама. Будући да се модел ове земље показао као веома ефикасан, одређени

елементи у смислу њихове примењивости у Републици Србији били би веома сврсисходни. Једно од таквих решења је могућност привођења и задржавања лица због сумње да нису открила информације које би могле помоћи хапшење, процесуирање или осуђивање лица умешаних у тероризам. Британским службама је при томе дозвољено да веома широко тумаче наведено решење, чак и дотле да га примене без постојања основа сумње да су поједина лица планирала да изведу терористички напад у земљи или иностранству.

Иако широка овлашћења, уколико се погрешно схвате, могу довести до великих злоупотреба и скандализовања јавности, задржавање и испитивање лица на границама због сумње да су повезани са припремама терористичког напада свакако треба уврстити у спектар средстава поверених српским обавештајно-безбедносним службама, уз обавезно поштовање законитости у раду и начела сразмерности употребљених средстава и објективних претњи по безбедност државе, грађана и њихове имовине.

Британски модел карактерише и веома успешно коришћење најсавременијих рачунарских програма и других техничких достигнућа у борби против тероризма. Између осталог, Министарство одбране Велике Британије је у процесу припрема за евентуалне антитерористичке кампање, кроз осмишљавање синтетичког компјутерског модела за обраду обимних база података о свим аспектима претњи и ресурса који могу бити употребљени, развило модел „генетичког стратешког планирања кампање“ који омогућава анализу и детаљно планирање тока операције са аспекта постизања њеног јединственог стратешког циља, а то је спречавање напада и неутралисање терориста.

Већина истражених модела у овом раду у борби против тероризма има у свом програму ангажовање обавештајно-безбедносних служби на сагледавању активности различитих невладиних, добротворних, културно-просветних, религиозних и других организација које могу бити укључене у пружање финансијске и друге логистичке подршке терористима. У том смислу, нека од служби је надлежна за вођење и ажурирање списка домаћих и иностраних организација које се сумњиче за наведене активности, што у нашем систему није регулисано.

Да би службе могле ефикасно да делују, потребно је у националном законодавству наћи решење којим би се прецизно регулисала ова, у политичком

смислу, веома осетљива област како би одговорила сврси, а отклонила могућност злоупотреба. Таквим решењем држава треба да забрани оснивање и деловање организација, без обзира на то да ли су домаће или иностране, које врше пропаганду у циљу оправдавања и пружања подршке деловању терориста. Решење о забрани деловања такве организације односило би се и на све њене регионалне испоставе и одељења. Истовремено са забраном рада, требало би извршити и конфискацију имовине протерористичких организација како материјални ресурси не би ипак били употребљени за организацију напада.

На овај начин обавештајно-безбедносне службе наше земље имају могућност да повећају степен сарадње са оним невладиним, добротворним, културно-просветним, религиозним и другим организацијама, као и са јавним и приватним предузећима која могу бити потенцијалне мете терористичких организација, у циљу превенције напада. Премда је централна тема ове дисертације улога обавештајно-безбедносних служби у борби против савременог тероризма, важно је нагласити да се у супротстављању свим облицима политичког насиља, а нарочито тероризму, не може рачунати на потпун и трајан успех уколико се држава ослони само на своје безбедносне структуре. Као што се види из примера о сарадњи БИА са различитим организацијама и предузећима, антитерористичка делатност је задатак читавог друштва и свих државних органа. У њу би требало укључити образовне, научне и културне институције, политичке партије и друштвене покрете, ауторитетне религијске лидере свих конфесија, средства масовног информисања и др.

Овакав приступ нарочито добија на значају уколико циљ није само откривање и пресецање терористичких активности већ и формулисање и примена сложене антитерористичке стратегије у којој ће тероризам бити схваћен као једна од најозбиљнијих опасности по националну безбедност и вишедимензионални деструктивни феномен који има социјално-економске и политичке корене, подршку у одређеним друштвеним групама и моћан пропагандни апарат за промоцију идеологије и циљева терориста.

Да искључиво ослањање на репресивне мере може да има и негативне последице, односно да допринесе порасту снаге терористичких организација, пре свега у смислу ширења социјалне базе за регрутовање нових терориста, показала су збивања на Косову и Метохији, Блиском Истоку, у Авганистану, Чеченији, Ираку и другим деловима света. Обимна научна истраживања су



показала да се корени тероризма често налазе у колективном или индивидуалном осећају о учињеној неправди и грубом наметању туђе воље, који рађа жељу за пружањем отпора и наношењем различитих видова штете ономе ко је означен као носилац непријатељске делатности према одређеном народу, друштвеној групи, укључујући и религијске и сл.

Стога је потребно да се антитерористичка стратегија наше земље заснује како на репресивним мерама тако и на вођењу интеркултуралног, међунационалног и међурелигијског дијалога, који подразумева уважавање туђих традиционалних вредности и погледа на живот. Тај процес није могуће прекомерно форсирати, будући да захтева време, толеранцију и велику политичку мудрост носилаца највиших политичких функција у земљи.

Анализирајући постојеће стање и модел борбе против тероризма у Републици Србији, посебно процену међународних и друштвених околности и односа уопште који захтевају и генеришу интердисциплинарни приступ овом проблему, евидентно је да постоји потреба и препорука за израду хијерархијског низа неопходних стратегијских докумената за успостављање националног интегрисаног система безбедности у пракси Републике Србије, а у том контексту и компатибилног, оптималног модела борбе против тероризма. Ово посебно добија на тежини ако се узме у обзир да свака стратегијска процена укључује и у основи полази од три неизвесности – неизвесности прилика, последичне неизвесности и неизвесности реакције.

У намери да предложени модел прецизно одреди организациону структуру, субјекте, надлежности, активности, мере, радње, средства свих субјеката безбедности у борби против тероризма у Републици Србији, констатујемо да је наш актуелни систем безбедности хетероген, састављен, условно речено, од аутономних подсистема повезаних функционалним и координирајућим везама. Због тога не треба искључити потребу увођења функције потпредседника Владе за безбедност и координатора заједнице обавештајно-безбедносних служби који би, прво идејно и законодавно а потом теоријски и практично, дао пуни допринос изградњи интегрисаног националног система безбедности у којем би, у складу са модерним међународним стандардима, посебно место имао модел или подсистем борбе против тероризма, као што је то у другим развијеним европским земљама.

На основу напред наведене анализе модела појединих европских држава и актуелног система безбедности Републике Србије, сматрамо да је потребно да се на конзистентан, пре свега рационалан начин, а у контексту будуће реформе сектора безбедности, уз поштовање међународних стандарда у овој области, приступи доношењу следећих системских закона и стратешких докумената који би представљали правни основ за формирање одговарајуће организационе структуре за ефикасно превентивно и репресивно супротстављање овом националном и глобалном проблему.

Целовит законодавно правни оквир подразумевао би прво доношење закона о националној безбедности Републике Србије или евентуално иновирање актуелне Стратегије националне безбедности, где би посебно значајно место концепцијски заузела борба против тероризма.

С тим у вези, сматрамо да је потребно доношење посебног закона о борби против тероризма који би дефинисао основне принципе антитерористичке делатности. Као важан стратешки документ било би неопходно донети и националну стратегију за борбу против тероризма којом би се регулисали системски, организациони и функционални облици борбе против тероризма. Паралелно са стратегијом требало би донети и одговарајући акциони план као пратећи динамичан документ којим се операционализују принципи и решења антитерористичке стратегије.

На основу системских, законских и стратешких докумената требало би формирати одговарајућу динамичку, ефикасну, строго хијерархијски уређену организациону структуру са прецизним разграничењем надлежности између извршно-оперативних, аналитичких и координационих организација и институција.

Поред постојећих субјеката безбедносно-обавештајног и полицијског система, било би целисходно и оправдано формирати посебан центар за антитероризам као функционалну централизовану институцију превасходно аналитичког карактера с циљем превенције тероризма. У безбедносној организационој структури важно је размотрити могућност увођења посебног тужиоца за кривична дела тероризма, функционално надлежног за територију Републике Србије.

У савременим условима интензивираних терористичких претњи било би

целисходно и рационално, од већ постојећих, специјалних полицијско војних формација МУП-а и Војске Србије, формирати мању уско специјализовану оперативну антитерористичку јединицу која би организационо, функционално и командно била у саставу Безбедносно-информативне агенције и служила би искључиво овим наменама.

На крају, може се констатовати да је опасност и претња тероризмом по безбедност држава, грађана и њихових укупних интереса, са његовим различитим облицима и различитим мотивима, стално и снажно присутна. Када је реч о Републици Србији, а узимајући у обзир да до сада на нашим просторима није било озбиљнијих индикатора о присуству организованих мрежа иностраних терористичких организација, ниво реалне опасности од тероризма по безбедност Републике Србије и њених грађана за сада није висок. Међутим, не треба подценити нити преценити постојећу ситуацију јер сепаратистичко иредентистичке тежње појединаца и екстремистичких група могу у одређеној ситуацији представљати озбиљну и реалну опасност по националну безбедност и интересе Републике Србије и бити дестабилизирајући фактор за читав регион.

Примена одговарајућег организационо структуралног, безбедносног модела, компатибилног степену друштвене опасности и претњи тероризма, који је представљен у овом раду, има за примаран циљ креативни, превентивни приступ у борби против тероризма уз интегрисану и паралелну примену офанзивних безбедносно обавештајних и репресивних метода рада строго регулисаних одговарајућим законима.

## 12. ЛИТЕРАТУРА

### 1) Књиге (монографије, зборници)

#### а) Домаћи аутори

1. Аврамов С., *Безбедност у XXI веку*, Зборник радова СИМВОН, Београд, 2001.
2. Аврамов С., Крећа М., *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999.
3. Алексић Ж., Шкулић М., *Криминалистика*, Досије, Београд, 2000.
4. Бабовић Б., *Људска права и полиција у Југославији*, Прометеј, Београд 1999.
5. Бајагић М., *Шпијунажа у XXI веку - савремени обавештајно-безбедносни системи*, Боок-Марсо, Београд, 2008.
6. Бајагић М., *Шпијунажа у XXI веку - савремени обавештајно-безбедносни системи*, Друго допуњено издање, Марсо, Београд, 2010.
7. Бајагић М., *Основи безбедности*, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2007.
8. Бејатовић, С., *Сарадња полиције и других државних органа у превенцији криминалитета*, Зборник радова Полицијске академије, Београд, 2002.
9. Бошковић М., *Транснационални организовани криминалитет*, Правни факултет, Нови Сад, 2003.
10. Бошковић М., *Претпоставке остваривања улоге полиције у спречавању и сузбијању тероризма*, Зборник радова Полицијске академије, Београд, 2002.
11. Бошковић М., *Криминолошки лексикон*, Нови Сад, Матица српска, 1999.
12. Бошковић М., *Криминологија*, Правни факултет Нови Сад, 2007.
13. Бошковић М., *Криминологија с пенологијом I, Криминална етиологија*, Издавачки центар Правног факултета у Новом Саду, 2000.
14. Бошковић М., *Криминологија с пенологијом II, Криминална феноменологија*, Издавачки центар Правног факултета у Новом Саду, 2000.
15. Бошковић М., Радоман, М., *Пенологија*, Издавачки центар Правног факултета у Новом Саду, 2002.
16. Бошковић М., Скакавац З., *Организовани криминалитет*, Прометеј, Нови Сад, 2009.
17. Бугарски Татјана., *Доказне радње у кривичном поступку*, Правни факултет-Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2014.
18. Вилић Д., Тодоровић Б., *Тероризам и нови светски поредак*, ГрафоМарк, Београд, 1999.
19. Вранеш Н., *Правни положај управних органа и организација у систему безбедности са освртом на Босну и Херцеговину*, Докторска дисертација, Правни факултет, Ниш, 2011.

20. Вујаклија М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1997.
21. Гађиновић Р., *Како против тероризма*, Младост, Београд, 1996.
22. Гађиновић Р., *Тероризам*, Драслар партнер, Београд, 2005.
23. Гађиновић Р., *Антитероризам*, Драслар партнер, Београд, 2006.
24. Гађиновић Р., *Савремени тероризам*, Графомарк, Београд, 1998.
25. Гађиновић Р., *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Евро-Гиунти, Београд, 2010.
26. Димитријевић В., *Тероризам*, Радничка штампа, Београд, 1982.
27. Ђорђевић О., *Основи државне безбедности - општи део*, Виша школа унутрашњих послова, Београд 1987.
28. Ђорђевић М., *Улога кривичног законодавства у превенцији криминалитета*, Зборник радова Полицијске академије, Београд, 2002.
29. Игњатовић Ђ., *Стратегије полицијског деловања и превенције криминалитета*, Зборник радова Полицијске академије, Београд, 2002.
30. Јаковљевић Д., *Тероризам са гледишта кривичног права*, Службени лист СРЈ, Београд, 1997.
31. Јанковић С., *Међународне конвенције из области кривичног права*, Пословни биро, Београд, 2003.
32. Јовашевић Д., *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, Београд, Службени лист СЦГ, 2006.
33. Јовашевић Д., Ракић М., *Тероризам - безбедносни и правни аспекти*, Институт за политичке студије, Београд 2007.
34. Јовић Р., Савић А., *Биотероризам – биолошки рат – биолошко оружје*, Институт за политичке студије, Београд, 2004.
35. Кековић З., *Системи безбедности*, Факултет безбедности, Београд, 2009.
36. Кековић З., *Теорија система безбједности*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2009.
37. Ковачевић С., *Тероризам и Југославија*, Arcade print, Београд, 1992.
38. Коларић, Д., *Тероризам (Легитимност и границе кривично-правне заштите – европски стандарди)*. Зборник радова Кривично законодавство Србије и стандарди Европске Уније, Златибор: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 2010.
39. Коларић Д., *Тероризам - међународни документи, савремена законска решења и Кривични законик Р Србије*, Међународни научни скуп: Тероризам и људске слободе, Тара, Удружење за међународно кривично право, 2010.
40. Лукић Р., *Основи социологије*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1959.
41. Лукић Т., *Посебности кривичног поступка за организовани криминал, тероризам и корупцију*, Докторска дисертација, Правни факултет, Нови Сад, 2006.
42. Милашиновић Р., Мијалковић С., *Тероризам као савремена безбедносна претња, Супротстављање тероризму – међународни стандарди и правна регулатива*, Висока школа унутрашњих послова и Hanns Seidel Stiftung, Бања Лука, 2011.
43. Милетић С., *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 1997.
44. Милошевић М., *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд 2001.
45. Милошевић М., *Одбрана од тероризма*, Свет књиге, Београд, 2005.

46. Милошевић М., Срећковић З., *Безбедносне службе света*, Војноиздавачки завод, Београд, 2010.
47. Мијалковски М., *Обавештајне и безбедносне службе*, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2009.
48. Никач Ж., *Транснационална сарадња у борби против криминалитета, Еуропол и Интерпол*, Завод за уџбенике и наставна средства Р Србије, Београд 2003.
49. Петровић Д., *Модерни концепт тероризма – кривичноправни аспект*, Правни факултет, Крагујевац, 2007.
50. Савић А., *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007.
51. Савић А., *Увод у државну безбедност*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2000.
52. Савић А., *Основи државне безбедности*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1998.
53. Савић А., Бајагић М., *Безбедност света, од тајности до јавности*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2005.
54. Савић А., Делић М., Илић П., *Основе државне безбедности*, Образовно истраживачки центар- РДБ МУП Р Србије, Београд 1998.
55. Савић А., Делић М., Бајагић М., *Безбедност света, од тајности до јавности*, Институт безбедности, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2002.
56. Савић А., Стајић Љ., *Основи цивилне безбедности*, USEE, Нови Сад, 2006.
57. Симеуновић Д., *Политичко насиље*, Радничка штампа, Београд, 1989.
58. Симеуновић Д., *Основи политичких наука*, Практикум, Београд, 1994.
59. Симеуновић Д., *Тероризам*, Правни факултет у Београду, Београд, 2009.
60. Симеуновић Д., *Теорија политике*, Наука и друштво, Београд, 2002.
61. Симић Д., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и Факултет политичких наука, Београд, 2002.
62. Срдановић Б., *Међународни тероризам- политички деликт, екстрадиција*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002.
63. Стајић Љ., *Основи безбедности*, Драганић, Београд, 2008.
64. Стајић Љ., *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет, Нови Сад, 2010.
65. Стајић Љ., *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет, Нови Сад, 2013.
66. Стајић Љ., Гађиновић Р., *Увод у студије безбедности*; Драслар партнер, Београд, 2007.
67. Стевановић О., *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд, 2003.
68. Стојановић З., *Кривично право – општи део*, Београд, 2000.
69. Стојановић З., *Кривично право – општи део*, Правна књига, Београд, 2007.
70. Стојановић З., *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2007.
71. Стојановић З., *Тенденције у науци кривичног права и нека питања нашег материјалног кривичног законодавства*, у: Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство, Београд, 2005.
72. Стојановић З., *Устав Републике Србије и материјално кривично законодавство и организација правосуђа*, Зборник радова, Златибор, 2007.
73. Стојановић З., Перић О., *Кривично право – посебни део*, Правна књига, Београд, 2007.

74. Стојановић З., Перић О., *Кривично право – посебни део*, Правна књига, Београд, 2011.
75. Стојановић З., Коларић Д., *Кривично правно реаговање на тешке облике криминалитета*, Правни факултет Београд, 2010.
76. Шкулић М., *Организовани криминалитет*, Досије, Београд, 2003.
77. Шкулић М., *Кривично процесно право, општи део*, Службени гласник, Правни факултет, Београд, 2008.
78. Шкулић М., *Кривично процесно право, посебни део*, I издање, Службени гласник, Правни факултет, Београд, 2008.

#### б) Страни аутори

1. Алиспахић Б., *Тероризам, шта је то*, Институт за истраживање злочина против човечности и међународног права, Сарајево, 2007.
2. Albrecht P. A., *Kriminologie*, Munchen 1999.
3. Aleo S., *Sistema Penale e Criminalita Organizzata*, Milano 1999.
4. Andersen U., Woyke W., eds. *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske&Budrich, 1997.
5. Антолиш К., *Национална стратегија за превенцију и сузбијање тероризма Републике Хрватске*, Полиција и сигурност, Загреб, 2009.
6. Baldwin D. A., *Security Studies and the End of the Cold War*, World Politics, Vol. 48, No 1, 1996.
7. Bassiouni M. C., *International Criminal Law (2nd. ed.)*, New York, 1998.
8. Бжежински З., *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица, 2001.
9. Бодирога-Вукобрат Н., Барић С., *Повеља темељних људских права Европске Уније са коментаром*, Загреб 2002.
10. Born H., Leigh I., *Pravni standardi i najbolji načini nadzora obaveštajnih službi*, DCAF, Oslo, 2005.
11. Горбунов С. Ю., *Терроризм и правовое регулирование противодействия ему*, Монографија, Москва, 2008.
12. Grendining C., Kolemán A., Rameri K., *Partnership, Performance and Primacy Care: Developing Intergrated Services for Older People in England*, Ageing and Society, 2002.
13. Delmas-Marty M., Spencer J. R., *European Criminal Procedures*, Cambridge University Press, 2003.
14. *Digest of jurisprudence of the U.N. and regional organizations on the protection of human rights while countering terrorism*, Office of the U.N. High Commissioner for Human Rights, Geneva 2003.
15. Дойков Н., *Технологичен тероризъм*, Академия на МВР, Софија, 2007.
16. Дундовић Д., *Тајне полицијске операције*, Загреб, 2003.
17. Жунец О., Домишљановић Д., *Обавештајно сигурносне службе Републике Хрватске*, Наклада Јасенски и Турк, Загреб, 2000.
18. Загладин Н. В., Путилин Б. Г., *Международный терроризм: истоки, проблемы, противодействия*, Руское слово, Москва, 2008.
19. Harding, L., *Dosije Snouden*, Evro Guinti, Beograd, 2014.
20. Kaplan J., *Terrorist Groups and the New Tribalism*, Routledge, London, 2008.

21. Кегли Ч. В, Виткоф Ј. Р., *Светска политика – тренд и трансформација*, Београд, Центар за студије југоисточне Европе, Факултет политичких наука, Дипломатска академија, 2004.
22. Keohane D., *The EU and counter/terrorism*, Center for European Reform, London, 2005.
23. Комитет за обавештајни рад и безбедност, *Годишњи извештај 2004-2005*, Лондон: Кабинет Владе 2005).
24. Lamarca P.C., *Tratamiento juridico del terrorismo*, Madrid, 1985.
25. Laquer W., *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London 2001.
26. Laquer W., *Reflections on terrorism*, Foreign Affairs, 1986;
27. Laquer W., *Postmodern terrorism*, Foreign Affairs-USIA Electronic Journal, Vol. 2, br. 1, 1997, U.S. Center for Strategic and International Studies, internet, www.csis.org.
28. Lutz B., Lutz J., *Terorizam, Suvremene sigurnosne studije* (prevod ur. Collins, A.), Politička kultura, Zagreb, 2010.
29. Martin G., *Understanding Terrorism – Challenges, Perspectives, and Issues*, Sage Publications, Thousand Oaks, London-New Delhi, 2006.
30. Машуловић Ј. И., *Систем заштите од тероризма Републике Црне Горе*, Факултет за пословни менаџмент Бар, 2007.
31. Moysey S. P., *The Road to Balcombe Street/The IRA Reign of Terror in London*, Routledge, London, 2008.
32. *Преступления террористической неправомерности* (науч. Ред. Коршунова, О. Н.), Юридический центр Пресс, Санкт-Петербург, 2003.
33. Peterson M. B., *Applications in Criminal Analysis*, Praeger, 1994.
34. Petrakis G., *Organized Crime and the Financing of Terrorist and Guerilla movements*, Milano, 2001.
35. Pettiford L., Harding D., *Terorizam - novi svjetski rat*, Mozaik knjiga, Zagreb, 2005.
36. Purg A., *Obaveštajne službe*, Enotnost, Ljubljana, 1995.
37. Rebmann K., *Probleme und Moglichkeiten der Bekämpfung des internationalen Terrorismus*, Neue Juristische Wochenschrift, 1985.
38. Родионов К. С., *Интерпол: миф и действительность*, Москва, Международные отношения, 1982.
39. Rogers M., *The Psychology of Cyber-Terrorism, Terrorist, Victims and Society* (ed. Silke A.), John&Wiley Sons Ltd., Chichester, 2003.
40. Roewer H., Schäfer S., Uhl M., *Lexikon der Geheimdienste im 20. Jahrhundert*, Munich: Herbig, 2003.
41. Stiglic E.D., *Protivurečnosti globalizacije*, SBM-x, Beograd, 2004,
42. Schmidt A. P., *Political Terrorism*, Amsterdam, Nort-Holland, 1983.
43. Шикман М., *Тероризам – актуелни и могући облици*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2006.
44. Tatalović S., Grizold A., Cvrtila V., *Suvremene sigurnosne politike*, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2008.
45. *Terrorism/Crime, Justice and Punishment* (Gaines A. G., gen. ed. Sarat A.), Chelsea House Publishers, Philadelphia, 2001.
46. Томашевски К., *Изазов тероризма - проблеми сузбијања тероризма у међународној заједници*, Младост, Београд, 1983.
47. Томашевски К., *Тероризам у савременом свијету*, Центар за друштвена истраживања Свеучилишта у Загребу, Загреб, 1980.



48. Thackrah, J.R., *Dictionary of Terrorism*, London-New York, 2004.
49. Taylor M., & Horgan J., *Terorizam u budućnosti*, Golden marketing, Zagreb, 2003
50. Фон Клаузевиц К., *О рату*, Војно дело, Београд, 1951.
51. Friedrichs J., *Fighting Terrorism and Drugs – Europe and International Police Cooperation*, Routledge, London, 2008.
52. Harmon C. C., *Terrorism Today: Current Trend and Future Threats*, Frank Cass, London, Portland, OR, 2000, pp. 137-185, у: *Реформа сектора безбедности* (ур. Хацић, М.), Институт Г 17 плус и Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2003.
53. Haunys H., *Terrorists and terrorism*, St. Martin's Press, Inc, New York, 1975.
54. Hershberg E., Moore W. K., *Critical Views of September 11*, The New Press, New York, 2002.
55. Herzog F., *Die Spuren des "schmutzigen Geldes" – Finanzermittlungen vor der Verdachtsschwelle*, In: Hirsch H. J., Wolter J., Brauns U., (eds.), *Festschrift für Günter Kohlmann zum 70. Geburtstag*. Köln, 2003.
56. Хилгард Е., *Увод у психологију*, ЈЦК, Београд, 1996.
57. Hofman B., *Unutrašnji terorizam*, Narodna knjiga - Alfa, Beograd, 2000.
58. Combs C. C., *Terrorism in the Twenty-first Century*, Prentice Hall Inc, Upper Saddle River, New Jersey, 1997
59. Crenshaw M., *The Causes of Terrorism, The New Global Terrorism: Characteristics, Causes, Control*, (ed. Kegley, C. W. Jr.), Prentice Hall, New Jersey, 2003.
60. Chalk P., Rosenau W., *Confronting the "Enemy Within": Security Intelligence, the Police, and Counterterrorism in Four Democracies*, RAND, Santa Monica, 2004.
61. Chomsky N., Herman E.S., *The Washington Connection and Third World Fascism*, 1979.
62. White R. J., *Terrorism*, Alexandria press, Belgrade, 2004.
63. Wilkinson P., *Why Modern Terrorism? Differentiating Types and Distinguishing Ideological Motivations*, *The New Global Terrorism: Characteristics, Causes, Control*, (ed. Kegley, C. W. Jr.), Prentice Hall, New Jersey, 2003.
64. Wilkinson P., *Terrorism Versus Democracy – The Liberal State Response*, Routledge, London-New York, 2006.
65. Wirtz J., *Оружје за масовно уништење, Suvremene sigurnosne studije* (prevod, ur. Collins, A.), *Politička kultura*, Zagreb, 2010.
66. Whittaker D. J., *Terrorists and terrorism in the contemporary world*, London, 2004.

## 2) Чланци

### а) Домаћи аутори

1. Бајагић М., *Нови концепт безбедности: сарадња у безбедности (Cooperative Security)*, *Безбедност*, МУП РС, Београд, 6/2004.
2. Бајагић М., *Тероризам и међународно јавно право*, *Безбедност*, Београд, 5-6/2000.

3. Бајагић М., Седерберг П., *Глобални тероризам - проблеми изазова и одговора (из стране литературе)*, Безбедност, Београд, 4/2004.
4. Бошковић М., *Криминалне групе и организације*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Vol.42, 1-2/2008.
5. Васиљевић В., *Покушај одређивања тероризма као међународног злочина*, Југословенска ревија за међународно право, Београд, 1-3/72.
6. Вејновић Д., *Социолошко-дефендолошки аспекти регионализације и организованог криминала са тежиштем на тероризам*, Дефендологија, Београд, бр. 13-14/02.
7. Гађиновић Р., *Тероризам у политичкој теорији*, Српска политичка мисао, Београд, бр. 2/2010.
8. Гађиновић Р., *Правно организациони аспекти антитерористичког деловања*, Страни правни живот, Београд, бр.3/2008.
9. Димитријевић В., *Тероризам и људска пава после једанаестог септембра 2001. године*, Часопис за књижевност и културу и друштвена питања, Београд, 2003.
10. Димитријевић И., *Проблематика научно-теоријског дефинисања тероризма*, Безбедност, Београд, 6/2005.
11. Деренчиновић Д., *Нови антитероризам на размеђу деполитизације и дејуридизације*, Зборник Правног факултета у Загребу, 3-4/2002.
12. Зељковић З., *Настанак, развој и методе деловања савремених обавештајних служби*, Војно дело, Београд, 57/2005.
13. Илић Р., *Одбрана од тероризма*, Војно дело, Београд, 2/2007.
14. Игњатовић Ђ., *Криминалитет и реаговање државе*, Безбедност, Београд, 4/2003.
15. Јанковић Д., *Међународни стандарди у борби против тероризма, Међународни проблеми*, Београд, 4/2010.
16. Корајлић Н., Теофиловић Н., Кешетовић Ж., *Терористички акт као кризна ситуација - изазов за истражитеље*, Наука, безбедност, полиција, Београд, 2/2009.
17. Коларић Д., *Нова концепција кривичног дела тероризма у Кривичном законнику Републике Србије*, Криминалистичко полицијска академија, Цримен, 1/2013, Београд.
18. Кривокапић В., *Савремени тероризам и могућности супротстављања*, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, Београд, 2-3/02.
19. Кривокапић В., *Тероризам као облик организованог криминалитета и мере супротстављања*, Безбедност, Београд, 5/02.
20. Лукић Т., *Борба против тероризма на нивоу ЕУ - пример Немачке*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1-2/2007.
21. Лукић Т., *Борба против тероризма на нивоу ЕУ - пример Шпаније*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2010.
22. Лукић Т., *Европа и борба против тероризма - јачање сарадње између правосудних и полицијских органа*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1-2/2008.
23. Лукић Т., *Борба против тероризма на нивоу ЕУ и међународна сарадња*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2006.
24. Лукић Т., *Борба против тероризма на нивоу ЕУ и основна људска права и слободе*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2/2006.
25. Лукић Т., *Борба против организованог криминала и тероризма на међународном нивоу*, Нови Сад, 2006.

26. Лукић Т., *Електронски надзор комуникација*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2005.
27. Мијалковић С., *Дихотомија организованог криминала и тероризма из угла националне безбедности*, Ревиија за безбедност – стручни часопис о корупцији и организованом криминалу, Центар за безбедносне студије, Београд, 12/2008.
28. Мијалковић С., *Обавештајне структуре терористичких и криминалних организација*, Наука, безбедност, полиција, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2/2010.
29. Милетић С., *О неким регулаторним аспектима превенције криминалитета*, Зборник радова Полицијске академије Место и улога полиције у превенцији криминалитета, Београд, 2002.
30. Милошевић М., *Реформе безбедносно-обавештајног система Републике Хрватске*, Војно дело, Београд, 54/2002.
31. Милошевић М., Стајић Љ., Петковић М., *Неки аспекти савременог тероризма*, Смисао, Београд, 4-5/1998.
32. Милошевић М., Матић Г. Д., *Концепти и стратегије борбе против тероризма*, Наука, безбедност, полиција, Београд, 1/2006.
33. Милошевић М., *Тероризам као кривичноправна категорија*, Безбедност, Београд, 4/1988.
34. Савић А., *Стратегија државног реаговања против криминала*, Безбедност, Београд, 4/03.
35. Савић А., *Од традиционалног ка постмодерном тероризму*, Безбедност, МУП РС, Београд, 5/2004.
36. Сивачек Ј., *Стратегијске претпоставке противтерористичких дејстава*, Војно дело, Београд, бр. 51/1999.
37. Стајић Љ., *Стратегија националне безбедности у функцији безбедности Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Vol 43, 2/2009.
38. Стајић Љ., *Modalities of anti-terrorist combat in the existing conditions*, Наука, bezbednost, policija = Science, Security, Police, Београд, Vol. 3, 2/1998.
39. Стајић Љ., *Постмодерни тероризам и организовани криминал као савремени безбедносни изазов, ризици и претње*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Vol 40, 2/2006.
40. Стојановић З., *Кривично право и други облици реакције на друштвено опасна понашања*, Наша законитост, Београд, 8/1985.
41. Стојановић З., *Тероризам и сродна кривична дела – теорија и пракса*, Право Београд, 1998.
42. Стојановић З., *Стање и тенденције у кривичном законодавству у области заштите људских права*, Права човека, бр. 1-2/02.
43. Стојановић З., *Устав Р Србије и материјално кривично законодавство*, Ревиија за криминологију и кривично право, Београд, 2/2007.
44. Стојановић З., *Стратегије остваривања сврхе кривичног права*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 3-4/2008.
45. Стојановић З., *Кривично дело тероризма у кривичном законодавству Србије*, Ревиија за криминологију и кривично право, Београд, 3/2010.
46. Стојановић З., *Кривичноправна репресија као инструмент сузбијања криминалитета-савремене тенденције*, Бијељина, 2010.

47. Стојановић З., *Кривично право, људска права и глобална криза*, Удружење за међународно кривично право, 2011.
48. Стојановић З., *Превентивна функција кривичног права*, *Цримен*, Београд, 1/2011.
49. Стојановић З., Коларић Д., *Нова решења у Кривичном законнику Републике Србије*, Београд, Безбедност, бр. 3/2012.
50. Стојковић Б., *Безбедносни аспекти националне стратегије развоја Републике Србије*, Безбедност, Београд, 3/2012.
51. Танасковић Д., *Тони Блер, човек који не доноси ништа добро*, [www.intermagazin.rs](http://www.intermagazin.rs), 2014.
52. Трифковић С., *Рат против терора*, Српска политичка мисао, Београд, 3-4/2005.
53. Фатић А., *Садржаји и перспективе антитерористичке стратегије САД у другом мандату Џорџа Буша – Импликације за југоисточну Европу*, Војно дело, 4/2005
54. Фатић А., *Модалитети обавештајног рада*, Ревизија за безбедност, 3/2007.
55. Шкулић М., *Нове методе и компјутерски системи у савременој криминалистици*, Безбедност, Београд, 1/2003.
56. Шурлан Т., *Употреба силе и тероризам*, Наука, безбедност, полиција, бр.3/2010.

#### б) Страни аутори

1. Albrecht H. J., *Terrorism, Risk, and Legislation*, Journal of National Defense Studies, No. 6, Israel National Defense College Research Center, I.D.F, 2008,
2. Антолиш К., *Национална стратегија за превенцију и сузбијање тероризма Републике Хрватске*, Полиција и сигурност, Загреб, 2009.
3. Atkin H., *Criminal Intelligence Analysis: A Scientific Perspective*, Ialeia Journal, 1/2000.
4. Baldwin, D. A., *The Concept of Security*, Review of International Studies, No 23, British International Studies Association, 1997.
5. Baylis J., *International and Global Security in the Post-Cold War Era, The Globalization of World Politics* (eds. Baylis, J.; Smith, S.), Oxford Press, New York, 2001. у: *Реформа сектора безбедности* (ур. Хацић, М.), Институт Г 17 плус и Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2003.
6. Bibes P., *Transnational organized Crime and Terrorism*, Journal of Contemporary Criminal Justice, August, 2001., у: *Погледи – одабрани текстови из стране криминалистичко-безбедносне литературе*, број 2, Полицијска академија, Београд, 2003.
7. De Vries G., *The European Union's Role in the Fight Against Terrorism*, Irish Studies in International Affairs, 16/2005
8. Dewallef Y., *Међународно полицијска сарадња или како решавати проблеме који су последица пропустљивости граница*, Избор, 3-4/93.
9. Doig A., *Joining up response to terrorism? And agency shall speak to agency*, *Crime, Law & Social Change*, 44/2005.
10. Златарић Б., *History of International Terrorism and its Legal Control*, Quaderni II/1978.

11. Ивичевић Е., *Америчка борба против тероризма као оправдање за примену метода изнуђивања исказа*, бр. 1/2003. Хрватски љетопис за казнено право и праксу,
12. Jund H., *Le droit penal allemand face au terrorisme – und bref bilan de legislation*, „Revue science crimenelle et de droi penal compare“, 1987
13. Калинић П., *Дефиниција тероризма оловних година*, Хрватска ревија, бр. 1/2002.
14. Копал Р., *Значај криминалистичке обавештајне аналитике у антитерористичкој делатности*, Зборник Правног факултета у Риједи, бр. 23/2002.
15. Крапац Д., *Поглед на неке важније одредбе новог хрватског казног законодавства о организираном криминалитету и питања њихове практичне примене*, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, 2/1998.
16. Лунеев В. В., *Тенденции тероризма и условно-правовая борьба с ним, Государство и право*, Наука, Москва, 6/2002., у: Погледи – одабрани текстови из стране криминалистичко-безбедносне литературе, број 1, Полицијска академија, Београд, 2003.
17. Merari A., *Terrorism as a Strategy of Insuregency*, у: *Terrorism and Political Violence*, 5, 1993.
18. Moons E. J. H., *Политички и правни приступ тероризму и анархистичком криминалитету у СР Немачкој*, Избор, бр.1-2/1979.
19. Николов В., *Тактичко обучение на полицейските служители по системата за тренировка FX® за противодействие на феномените „активен срелац“ и „терорист самоубиец“*, Бюлетин, број 23, Министерство на втрешните работи, Академија, Факултет „Полиција“, Софија, 2007.
20. Нордина О. В., *Борба против тероризма у Руској Федерацији - стварање идејно-моралог имунитета од насиља*, Економика, бр. 5-6/2008.
21. Palazzo F., *Terrorisme st legislation anti-terrorisme en Italie*
22. Rusbridger C. A., *Gardijan*, London, februar, 2014
23. Сачић Ж., *Примена прикривених, посебних извидних мера за сузбијање организираног и другог тешког криминала на подручју Републике Хрватске*, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, 2/2000.
24. Сеизовић З., *Тероризам, корени, врсте, методи и циљеви*, Правна мисао, бр. 3-4, Сарајево, 2002.
25. Сингер М., *Организирани криминал*, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, 2/1998.
26. Станичић М., *Security and Cooperation in the Light of Fight Against Terrorism - The Role of the Partnership for Peace Consortium*, Croatian International relations revie, 24-25/2001.
27. Stemplovski R., *Антитероризам и хегемонија*, Међународна политика, бр. 1110/2003.
28. Туркаљ К., *Борба против тероризма на разини Еуропске Уније*, Хрватска правна ревија, бр.10/2002.
29. Harzenski S., *Terrorism, A History: Stage One*, Journal of Transnational Law&Policy, 2/2003.
30. Hart D., Simon S., *Ортодоксно размишљање и ортодоксно причање: Проблеми обавештајне анализе*, Survival, 1/ 2006.
31. Хећимовић Е., *Ел Муџахедин је био Ал Каидина јединица у БиХ*, БХ Дани, број 412/2005.

32. Hoffman T., *New Targets For the 90s Terrorist*, International Security Review, No. 99, July–August 1997.
33. Hoover, J. E., *International Co-operation*, International Criminal Police Review, 469-471/1998.
34. Hulnick A. S., *The Downside of Source Intelligence*, International Journal of Intelligence and Counter-intelligence, 15 Taylor&Francis, 2002,
35. Chemin B., Hebert J., *Борба против тероризма*, Избор, бр. 4/1987.

### 3) Прописи, правна акта

#### а) Међународни прописи

1. Антимафијашки закон Италије, 203/91, <http://www.comune.jesi.an.it/nv/leggi/1203-91.htm>
2. Codice penale (edizione 2003) - presentazione di Antonino Cusumano, Milano, 2003.
3. Commission of the European Communities, Explanatory Memorandum accompanying the Proposal for a Council Framework Decision, 2001/0217 (CSN) str. 6 ff.
4. Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, *Official Journal* C325 of 24.12.2002.
5. Convention For the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data, *European Treaty Series*, No. 108, [http://www.privacy.org/pi/intl\\_orgs/coe/dp\\_convention\\_108txt](http://www.privacy.org/pi/intl_orgs/coe/dp_convention_108txt)
6. Convention of the Establishment of the European Police Office (Europol), *OJ*, C 316, 27/11/1995.
7. Council Decision of 28 February 2002, setting up Eurojust with a view of reinforcing the fight against serious crime, *Official Journal of the European Communities* (OJ), L 063, 06/03/2002.
8. Council Framework decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between the Member States – 2002/475/JHA, *Official Journal of the European Communities*, L.164/3.
9. Decreto-legge 15. Dicembre 1979. N. 625 (convertito nella legge 6. febbraio 1980. Per la tutela dell ordine democratico e della sicureyya publica, appendice, XVIII, F. Codice penale e norme complementare, a cura di G. Conso, Milano, 1982.
10. Directive 2006/24/ec of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF>
11. Draft Framework Decision of 28 April 2004 on the retention of data processed and stored in connection with the provision of publicly available electronic communications services or data on public communications networks for the purpose of prevention, investigation, detection and prosecution of crime and

- criminal offences, including terrorism [JAI(2004) 8 - Not published in the Official Journal].
12. Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications) [Official Journal L 201 of 31 July 2002].
  13. French Code of Criminal Procedure
  14. Law 12/2003, 21 May, on Prevention and Freezing of Financing of Terrorism, <https://www.imolin.org/amlid2/showLaw.do?law=7394&language=ENG&country=SPA>
  15. Law 19/1993, amended by Law 19/2003. <https://www.imolin.org/amlid2/showLaw.do?law=5208&language=ENG&country=SPA>
  16. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Penal/lo10-1995.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.html)
  17. Proposal for a Council Framework Decision on combating terrorism, COM (2001)521, [http://europa.eu.int/comm/justice.home/unit/terrorism/terrorism\\_sg.en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice.home/unit/terrorism/terrorism_sg.en.pdf)
  18. Proposal for a Council framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between the Member States, *Official Journal*, C 332 E, 27/11/2001.
  19. Rules of procedure of Eurojust, *OJ*, C 286, 22/11/2002.
  20. Security Service Act of 1989. Security Service Act of 1989.
  21. Strafgesetzbuch, StGB, 13.11.1998. (Federal Law Gazette I, p. 945, p. 3322), <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StGB.htm>
  22. Terrorism Act 2000, <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/00011--b.htm>
  23. The Criminal Code of the Russian Federation NO. 63-FZ OF JUNE 13, 1996 (with Amendments and Addenda of May 27, June 25, 1998, February 9, 15, March 18, July 9, 1999, March 9, 20, June 19, August 7, November 17, December 29, 2001, March 4, 14, May 7, June 25, July 24, 25, October 31, 2002, March 11, April 8, July 4, 7, December 8, 2003, July 21, 26, December 28, 2004), Adopted by the State Duma on May 24, 1996, Adopted by the Federation Council on June 5, 1996, <http://www.russian-criminal-code.com/>
  24. Anti-terrorism Act, [http://www.canada.justice.gc.ca/en/news/nr/2001/doc\\_27787.html](http://www.canada.justice.gc.ca/en/news/nr/2001/doc_27787.html)
  25. Европска конвенција о екстрадицији од 15. октобра 1957. године, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 10/01.
  26. Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода од 04. септембра 1950. године, *Сл. лист СЦГ – Међународни уговори*, 9/03.
  27. Европска конвенција о међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима од 20. априла 1959. године, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 10/01.
  28. Европска конвенција о сузбијању тероризма од 27. јануара 1977. године, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 10/01
  29. Закон о Агенцији за националну безбједност Републике Црне Горе, *Службени лист РЦГ*, 28/05, 20/11.
  30. Закон о агенцији за информације и заштиту, *Службени гласник*, БиХ, 15/02.
  31. Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту, *Службени гласник БиХ*, 27/04, 63/04, 35/05, 49/09.

32. Закон о Дирекцији за координацију полицијских тела и агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, 36/08.
33. Закон о обавештајно безбедносној агенцији Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, 12/04.
34. Закон о обавештајно безбедносној служби Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, 21/98, 17/99.
35. Закон о обавештајно безбедносној служби Федерацији Босне и Херцеговине, *Службене новине Федерације БиХ*, 23/02.
36. Закон о спречавању прања новца и финансирања терористичких активности, *Службени гласник БиХ*, 53/09.
37. Закон о сигурносним службама Републике Хрватске, *Народне новине-Службени лист РХ*, 32/02
38. Закон о сигурносно-обавештајном саставу Републике Хрватске, *Народне новине*, 79/06,
39. Закон о кривичном поступку Немачке, <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StPO.ntm>
40. Закон о казненем поступку Републике Хрватске, *Народне новине*, 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13.
41. Законик о кривичном поступку Црне Горе, *Службени лист*, 57/09,
42. Закон о кривичном поступку Републике Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, 36/03, 63/04, 13/05, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 93/09.
43. Казенски законик, *Урадни лист Републике Словеније*, 95/2004, чл. 388а.
44. Казнени закон Републике Хрватске, *Народне новине*, 125/11, 144/12.
45. 110/97., 27/98., 50/00., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 84/05. и 71/06. чл. 187а ст. 2.
46. Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом од 08. новембра 1990. године, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 7/2002.
47. Конвенција о спречавању мучења и нечовечних понижавајућих поступака и кажњавања, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, 9/2003.
48. Конвенција против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака из 1984. године, *Службени лист СФРЈ, Међународни уговори*, 9/91.
49. Конвенција УН против транснационалног организованог криминала од 15. децембра 2000. године, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 6/2001.
50. Кривични закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10.
51. Кривични закон Немачке, [http://www.unimannheim.de/gesetze/stgb\\_inh.html](http://www.unimannheim.de/gesetze/stgb_inh.html)
52. Кривични закон Француске, <http://www.admi.net/code/index-penall.html>
53. Кривични законик Републике Црне Горе, *Службени лист РЦГ*, 70/03, 47/06, и *Службени лист ЦГ*, 40/08, 25/10, 32/11.
54. Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма од 09. децембра 1990. године, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 7/2002.
55. Међународни пакт о грађанским и политичким правима од 19. децембра 1966. године са два допунска протокола од 16. децембра 1966. године и 15.



- децембра 1989. године, *Службени лист СФРЈ*, 7/71, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 4/01.
56. Одлука о родовима, службама, струкама и њиховим специјалностима. Министарство одбране Републике Хрватске, *Народне новине*, 151/2004.
  57. Оквирна одлука Савета ЕУ о борби против тероризма, Council Framework Decision on Combating Terrorism, 2002/475/JNA, *Official Journal of the European Communities*, 22.06.2002.
  58. Оквирна одлука Савета о борби против тероризма од 13. јуна 2002. (2002/475/JHA), *Official Journal of the European Communities*, 164/3 од 22. јуна 2002.
  59. Стратегија националне сигурности Републике Р Хрватске, <http://www.morh.hr/aktualne-teme/sns...igurnosti.html>
  60. Стратегија националне сигурности Републике Р Срне Горе, *Службени лист ЦГ*, 75/08.

### б) Домаћи прописи

1. Устав Р Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.
2. Закон о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02. и 111/09, 65/14-УС, 66/14.
3. Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије, *Службени лист СРЈ*, бр. 37/02 и *Службени лист СЦГ*, бр. 17/04.
4. Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/07.
5. Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 88/09, 55/12 и 17/13.
6. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник РС*, бр. 20/09, 72/09 и 91/10.
7. Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/2004, 58/04, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11, 101/11 и 32/13.
8. Закон о унутрашњим пословима Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00 и 8/01.
9. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09 и 92/11.
10. Закон о електронским комуникацијама, *Службени гласник РС*, бр. 44/10 и 62/13.
11. Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07 и 87/11.
12. Законик о кривичном поступку Републике Србије, *Службени гласник РС*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14
13. Информатор о раду Безбедносно информативне агенције, <http://www.bia.gov.rs/download/dokumenta/informator.pdf>
14. Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13.
15. Стратегија националне безбедности Р Србије, [www.srbija.gov.rs](http://www.srbija.gov.rs)
16. Стратегија одбране Републике Србије, [www.srbija.gov.rs](http://www.srbija.gov.rs)

**4) Остали извори са интернета:**

1. "Tasks". Cologne: Bundesamt für Verfassungsschutz. [http://www.verfassungsschutz.de/en/en\\_about\\_bfv/tasks.html](http://www.verfassungsschutz.de/en/en_about_bfv/tasks.html).
2. 2008 Annual report on the Protection of the Constitution" (PDF). Berlin: Federal Ministry of the Interior. 2008. p. 18 [http://www.verfassungsschutz.de/download/SHOW/vsbericht\\_2008\\_engl.pdf](http://www.verfassungsschutz.de/download/SHOW/vsbericht_2008_engl.pdf). Retrieved 23 August 2010.
3. Jackson В. А. (ed.), Разматрање креирања домаће обавештајне агенције у САД: Лекције из искуства Аустралије, Канаде, Француске, Немачке и Велике Британије (RAND, 2009.): ([www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG805.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG805.pdf)) – 65.
4. Jenkins В. М., Међународни тероризам: Нови начин конфликта, у David Carlton и Carlo Schaerf (уредници), *Међународни тероризам и светска безбедност* (Лондон: Croom Helm, 1975.), стр. 15; види још G. Krikorian, Мирно узимање мере терору, *LA Times*, (31. јануар 2008.), (<http://articles.latimes.com/2008/jan/31/nation/na-jenkins31>)
5. BND Website, retrieved August 2010
6. Brandrepublic.com. <http://www.brandrepublic.com/news/521906/mi6-boost-recruitment-prospects-launch-first-website/>.
7. Brian Doherty, Где је терор? Суђења после 9/11 се завршавају са цвиљењем, 11. септембар 2006, ([www.reason.com/news/show/36832.html](http://www.reason.com/news/show/36832.html));
8. Council of the European Union (2005) 'The European Union Counter Terrorism Strategy', Justice and Home Affairs Council Meeting, Brussels, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>.
9. CSIS, Коментари Džima Džada, директора CSIS-а, на Конференцији форума глобалних будућности у Ванкуверу (15. април 2008.), ([www.csis-scrs.gc.ca/nwsrm/spchs/spch15042008-eng.asp](http://www.csis-scrs.gc.ca/nwsrm/spchs/spch15042008-eng.asp)).
10. Dr. Kim Howells, *Could 7/7 Have Been Prevented? Review of the Intelligence on the London Terrorist Attacks on 7 July 2005*, UK Cabinet Office, Intelligence and Security Committee, London, May 2009
11. ECtHR, Ashingdane v. United Kingdom, Judgment of 28 May 1985, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>
12. ECtHR, Ireland v. United Kingdom, Judgment of 18 January 1978, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>
13. ECtHR, Klass and others v. Germany, Judgment of 6 September 1978, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>
14. ECtHR, Liberty and others v. the UK, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>
15. [esetz\\_\\_pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Terrorismusbekaempfungsgesetz\\_pdf.pdf](http://www.eset.de/gesetz/pdf/templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Terrorismusbekaempfungsgesetz_pdf.pdf)
16. [http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinsames\\_Terrorismusabwehrzentrum](http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinsames_Terrorismusabwehrzentrum)
17. [http://en.wikipedia.org/wiki/Anti-terrorism,\\_Crime\\_and\\_Security\\_Act\\_2001#Part\\_11\\_.28Retention\\_of\\_communications\\_data.29](http://en.wikipedia.org/wiki/Anti-terrorism,_Crime_and_Security_Act_2001#Part_11_.28Retention_of_communications_data.29)
18. [http://en.wikipedia.org/wiki/Data\\_Protection\\_Act](http://en.wikipedia.org/wiki/Data_Protection_Act)
19. [http://en.wikipedia.org/wiki/Operation\\_Crevise](http://en.wikipedia.org/wiki/Operation_Crevise)

20. [http://en.wikipedia.org/wiki/Schengen\\_Information\\_System](http://en.wikipedia.org/wiki/Schengen_Information_System)
21. <http://en.wikipedia.org/wiki/Vigipirate>
22. [http://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil\\_de\\_d%C3%A9fense\\_et\\_de\\_s%C3%A9curit%C3%A9\\_nationale](http://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_de_d%C3%A9fense_et_de_s%C3%A9curit%C3%A9_nationale).
23. [http://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil\\_national\\_du\\_renseignement](http://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_national_du_renseignement)
24. [http://fr.wikipedia.org/wiki/Unit%C3%A9\\_de\\_coordination\\_de\\_la\\_lutte\\_antiterroriste](http://fr.wikipedia.org/wiki/Unit%C3%A9_de_coordination_de_la_lutte_antiterroriste)
25. [http://lannuaire.service-public.fr/services\\_nationaux/autorite-administrative-independante\\_172128.html](http://lannuaire.service-public.fr/services_nationaux/autorite-administrative-independante_172128.html).
26. [http://lannuaire.service-public.fr/services\\_nationaux/autorite-administrative-independante\\_172128.html](http://lannuaire.service-public.fr/services_nationaux/autorite-administrative-independante_172128.html).
27. <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/16240>.
28. <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>.
29. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/4738219.stm>
30. <http://www.aainteligencia.cl/>
31. [http://www.aeat.es/wps/portal/Home?channel=1af861cd949a1010VgnVCM100000d7005a80\\_&ver=L&site=56d8237c0bc1ff00VgnVCM100000d7005a80\\_&idioma=es\\_ES&menu=0&img=0](http://www.aeat.es/wps/portal/Home?channel=1af861cd949a1010VgnVCM100000d7005a80_&ver=L&site=56d8237c0bc1ff00VgnVCM100000d7005a80_&idioma=es_ES&menu=0&img=0).
32. <http://www.aisi.gov.it>
33. <http://www.aisi.gov.it>
34. <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/nim/0114301808.pdf>
35. [http://www.bfdi.bund.de/EN/Home/homepage\\_\\_node.html](http://www.bfdi.bund.de/EN/Home/homepage__node.html)
36. <http://www.bgblportal.de/BGBL/bgbl1f/bgbl107s3198.pdf>
37. [http://www.bmi.bund.de/EN/Themen/Sicherheit/Terrorismus/SichBehoerden/SichBehoerden\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/EN/Themen/Sicherheit/Terrorismus/SichBehoerden/SichBehoerden_node.html)
38. <http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Gesetze/Terrorismusbekaempfungsg>
39. [http://www.bnd.de/cln\\_110/DE/\\_\\_\\_Home/Startseite/startseite\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bnd.de/cln_110/DE/___Home/Startseite/startseite__node.html?__nnn=true)
40. [http://www.bnd.de/cln\\_110/DE/\\_\\_\\_Home/Startseite/startseite\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bnd.de/cln_110/DE/___Home/Startseite/startseite__node.html?__nnn=true)
41. [http://www.cittadinolex.kataweb.it/article\\_view.jsp?idArt=70435&idCat=54](http://www.cittadinolex.kataweb.it/article_view.jsp?idArt=70435&idCat=54)
42. [http://www.cittadinolex.kataweb.it/article\\_view.jsp?idArt=70435&idCat=54](http://www.cittadinolex.kataweb.it/article_view.jsp?idArt=70435&idCat=54)
43. <http://www.cni.es/>
44. <http://www.defense.gouv.fr/dpsd>
45. <http://www.defense.gouv.fr/ema/interarmees/la-direction-du-renseignement-militaire/la-drm>
46. <http://www.edri.org/edriagram/number3.16/Italy>
47. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/OpenDetailFiche.do?ficheId=365&language=en>
48. <http://www.fas.org/irp/world/france/defense/brge/index.html>
49. <http://www.gchq.gov.uk/>
50. [http://www.gesetze-im-internet.de/bverfschg/\\_\\_\\_3.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bverfschg/___3.html)
51. <http://www.intelpage.info/centro-nacional-de-coordinacion-antiterrorista.html>.
52. <http://www.intelpage.info/inteligencia-interior.html>
53. <http://www.intelpage.info/servicio-de-informacion-de-la-guardia-civil.html>.
54. <http://www.interieur.gouv.fr/>
55. [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_1\\_interieur/la\\_police\\_nationale/organisation/dcpj](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/la_police_nationale/organisation/dcpj).

56. <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/sottotema008.html>
57. <http://www.ipjur.com/2007/01/german-government-passes-bill-for.php3>
58. <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwedu.htm>
59. <http://www.mad.bundeswehr.de/portal/a/mad>
60. <http://www.mad.bundeswehr.de/portal/a/mad>
61. <http://www.met.police.uk/>
62. <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/SecurityandIntelligence/DIS>.
63. <http://www.mup.hr>
64. <http://www.nypdshield.org/public/nexus.nypd>
65. <http://www.parlamento.it/bicamerali/43775/43777/43783/44438/paginabicamerali.htm>
66. <http://www.policia.es/>.
67. <http://www.projectgriffin.org.uk/>
68. <http://www.sicurezzanazionale.gov.it/web.nsf/pagine/aisi>
69. <http://www.sicurezzanazionale.gov.it/web.nsf/pagine/home>
70. <http://www.sicurezzanazionale.gov.it/web.nsf/pagine/home>
71. <http://www.ssi.gouv.fr/>
72. <http://www.thepressproject.gr/cablegate/details.php?id=124439>
73. [http://www.verfassungsschutz.de/en/index\\_en.html](http://www.verfassungsschutz.de/en/index_en.html)
74. [http://www.verfassungsschutz.de/en/index\\_en.html](http://www.verfassungsschutz.de/en/index_en.html)
75. [https://www.imolin.org/doc/amlid/Spain\\_royal%20decree%20925\\_1995.pdf](https://www.imolin.org/doc/amlid/Spain_royal%20decree%20925_1995.pdf)
76. <https://www.mi5.gov.uk/>.
77. <https://www.mi5.gov.uk/output/joint-terrorism-analysis-centre.html>
78. <https://www.privacyinternational.org/article/phr2006-italian-republic>
79. <https://www.sis.gov.uk/>.
80. Irish Times article on report findings—*The Irish Times*
81. Italy decrees data retention until 31 December 2007, 10 August, 2005, Telecommunication data retention, <http://www.edri.org/edriagram/number3.16/Italy>
82. Johnatan Evans, Говор Генералног директора служби безбедности друштву уредника, 5 (новембар 2007), ([www.mi5.gov.uk/output/Page562.html](http://www.mi5.gov.uk/output/Page562.html)).
83. Kirkup, James (20 January 2005). "MI5 plans Scottish base to target terrorists". *The Scotsman*. <http://thescotsman.scotsman.com/index.cfm?id=70502005>. Retrieved 2007-09-27.
84. Kruslin c. France, Judgment of 24 April 1994, § 35; Huvig c. France, Judgment of 24 April 1990, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>
85. Lords Hansard text for 10 June 1996". *Hansard*. Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199596/ldhansrd/vo960610/text/60610-07.htm>. Retrieved 2008-07-11.
86. Media Access Control address, [http://en.wikipedia.org/wiki/MAC\\_address](http://en.wikipedia.org/wiki/MAC_address)
87. MI5 (2007-11-05). "Intelligence, Counter-terrorism and Trust". Press release. <http://www.mi5.gov.uk/output/intelligence-counter-terrorism-and-trust.html>. Retrieved 2009-09-13.
88. MI5 has secret dossiers on one in 160 adults—*The Mail on Sunday*, 9 July 2006.

89. MONEY LAUNDERING PREVENTION, New regulation against money laundering in Spain. Law 10/2010 (Official Journal of 29 April 2010) [http://www.migueltorres.org/rutina/fichero\\_ESP.asp?id\\_ficheros=162](http://www.migueltorres.org/rutina/fichero_ESP.asp?id_ficheros=162)
90. Parliamentary Answer Revealing Traffic Light Coding of MI5 Files—*Hansard*, 25 February 1998.
91. Prado Bugallo v. Spain, Judgment of 18 May 2005, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>
92. Security Service, *Одговор на претњу*: ([www.mi5.gov.uk/output/Page552.html](http://www.mi5.gov.uk/output/Page552.html))
93. Statewatch News, Italy - Law reforms intelligence services, <http://www.statewatch.org/news/2007/sep/03italy-intell.htm>
94. The Regulation of Investigatory Powers Act 2000, [http://en.wikipedia.org/wiki/Regulation\\_of\\_Investigatory\\_Powers\\_Act\\_2000](http://en.wikipedia.org/wiki/Regulation_of_Investigatory_Powers_Act_2000)
95. The Kingdom of Sweden, SISDE, Antiterrorism Law, No.26-maggio-agosto 2003 home page. <http://www.sisde.it/sito/Rivista26nsf/sernavig/15>
96. Theoretical Treatise on Counter-Terrorism Approaches, 19. October 2007., стр.31-32., [www.transnationalterrorism.eu](http://www.transnationalterrorism.eu).
97. "Terrorism", Legislation, <http://www.homeoffice.gov.uk/terrorism/govprotect/legislation/index.html>, dated 27.01.2004.
98. Tim Dickinson, Истина о тероризму? Права прича иза пет година проглашавања стања високе приправности, *Ролинг Стон*, (7. фебруар 2008.), ([www.rollingstone.com/politics/story/18056504/truth\\_or\\_terrorism\\_the\\_real\\_story\\_behind\\_five\\_years\\_of\\_high\\_alerts](http://www.rollingstone.com/politics/story/18056504/truth_or_terrorism_the_real_story_behind_five_years_of_high_alerts));
99. Traffic Light Coding of MI5 Files". Archived from the original on 2007-07-02. <http://web.archive.org/web/20070702192621/http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/cm060605/text/60605w0661.htm>.—*Hansard*, 5 June 2006.
100. Whitehead, Jennifer (2005-10-13). "MI6 to boost recruitment prospects with launch of first website - Brand Republic News".
101. [www.mi5.gov.uk/output/Page151.html](http://www.mi5.gov.uk/output/Page151.html)
102. [www.mup.gov.rs](http://www.mup.gov.rs)
103. [www.bia.gov.rs](http://www.bia.gov.rs)
104. [www.vs.rs](http://www.vs.rs)
105. Асоцијација шефова полиције, *ЗЕЛЕНИ ЛИСТ ПОЛИЦИЈСКЕ РЕФОРМЕ: Будућност полицијског рада* (март 2008.), ([www.acpo.police.uk/asp/policies/Data/ACPO\\_submission\\_re\\_Green\\_Paper\\_20\\_March\\_2008\\_\(PUBLIC\).pdf](http://www.acpo.police.uk/asp/policies/Data/ACPO_submission_re_Green_Paper_20_March_2008_(PUBLIC).pdf)) – нарочито поглавље 4.