

GODINA 5, BR. 2, 2015.

ISSN 2217-4958

# C I V I T A S

ČASOPIS ZA DRUŠTVENA ISTRAŽIVANJA

USEE

Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić

Novi Sad

**Izdavač**  
FAKULTET ZA PRAVNE I POSLOVNE STUDIJE  
DR LAZAR VRKATIĆ  
Bulevar oslobođenja 76, NOVI SAD, Vojvodina - Srbija  
<http://www.civitas.rs>

**Za izdavača:**  
prof. dr Mirjana Franceško

**Glavni i odgovorni urednik:**  
prof. dr Vladimir Njegomir  
[vnjegomir@useens.net](mailto:vnjegomir@useens.net)

**Redakcija:** prof. dr Sanja Đurđić, prof. dr Duška Franeta, doc. dr Milan Živković, prof. dr Slobodan Marković, prof. dr Vesna Pilipović, prof. dr Duško Radosavljević, prof. dr Zdravko Skakavac, prof. dr Aleksandar Vasić, prof. dr Milica Radović i Isidora Wattles

**Sekretari redakcije:** Sonja Dragović Sekulić, Marina Ratkov i Zoran Vavan

**Lektor i korektor:** Marina Ratkov i Tijana Radnović

**Priprema za štampu:**  
„Tampograf”, Novi Sad

**Štampa:**  
„Tampograf”, Novi Sad

**Tiraž:**  
50

## **Uz deseti broj ili reč urednika**

Poštovani čitaoci, kolege i autori,

Kao glavni i odgovorni urednik časopisa CIVITAS radujem se izazovu stvaranja časopisa koji će unaprediti kvalitet istraživanja u oblasti društvenih nauka na međunarodnom nivou. Cilj koji smo postavili je visok ali ne i neostvariv. Zahvaljujem se svom prethodniku, dosadašnjem glavnom i odgovornom uredniku, prof. dr Borisu Krševu za zalaganje i trud kako bi časopis izlazio u kontinuitetu od 2011. godine.

Pred vama je deseti broj CIVITAS-a – časopisa za društvena istraživanja koji petu godinu u kontinuitetu izdaje Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić. Časopis u kontinuitetu objavljuje radove koji se bave različitim, aktuelnim pitanjima i problemima iz oblasti prava, bezbednosti, psihologije, filologije i ekonomije, kao i interdisciplinarnim istraživanjima navedenih naučnih disciplina.

Radovi prispeli za ovaj broj obrađuju pitanja evropskih integracija, normiranja i zakonskog određenja surogat materinstva, lažnog prijavljivanja kaznenog dela, uzroke i avio-opasnosti u šumskim predelima, granične bezbednosti i piratskog terorizma. Njihovi autori su iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Srbije.

Zahvaljujemo se svim dosadašnjim autorima. Pozivamo sve zainteresovane autore da pošalju radove iz oblasti koje CIVITAS u kontinuitetu od 2011. godine objavljuje.

U Novom Sadu, 1. juna 2016.

Do sledećeg broja,

*prof. dr Vladimir Njegomir*



## Sadržaj

Božidar Jeličić

**Ciljevi EU - Istorija, sadašnjost i budućnost  
evropskih integracija .....7**  
**Objectives Of The EU – History, Present And Future  
Of European Integration**

Meliha Frndić Imamović

**Surogat materinstvo – ne/opravanost normiranja  
u budućem zakonu o liječenju neplodnosti biomedicinski  
potpomognutom oplodnjom u bosni i hercegovini .....24**  
**Surrogacy Maternity – Justification Or Lack Thereof  
Of Regulating It In The Future Law On Medically Assisted  
Fertilization In Bosnia And Herzegovina**

Damir Juras

**Lažno prijavljivanje kaznenog djela u zakonodavstvu  
i praksi republike hrvatske .....32**  
**Falsely Reporting A Criminal Offense Within The  
Legislation And Practice In The Republic Of Croatia**

Ljubo Pejanović

**Uzroci požara i avio-opasnosti u šumskim predelima .....44**  
**Causes Of Fire And Air Threats In Forest Landscapes**

Момчило Талијан

**Осмишљавање ефикасне граничне безбедности  
– Један стратешки приступ .....59**  
**Devising Effective Border Security - One Strategic Approach**

Марко Крстић

**Пиратски (поморски) тероризам –  
ризичи, ефекти и последице .....82**  
**Pirated (Sea) Terrorism - Risks, Effects And Consequences**



Doc. dr Božidar Jeličić  
Fakultet za pravne i poslovne studije  
dr Lazar Vrkatić, Novi Sad  
bozidarj@bitsyu.net

UDK: 341.217.04(4-672EU)  
061.1EU  
327.39(4)“1946/2009”  
Pregledni naučni rad  
Primljen: 15. 12. 2015.  
Odobren: 12. 03. 2016.

## CILJEVI EU – ISTORIJA, SADAŠNJOST I BUDUĆNOST EVROPSKIH INTEGRACIJA

*APSTRAKT: Ciljevi predstavljaju jednu od najbitnijih vrednosnih odrednica svake međunarodne organizacije. Oni su pokazatelji razloga nastanka i postojanja međunarodnih organizacija kao međunarodnih tvorevina zasnovanih na volji njenih osnivača – država. Praktično, oni predstavljaju ono što možemo nazvati differentia specifica koja zaokružuje posebnost svake međunarodne organizacije. U skladu sa tim, i ciljevi Evropske unije predstavljaju njeno vrednosno „ogledalo“ u kome se ogledaju sve one specifičnosti koje čine ovu međunarodnu organizaciju posebnom. Inače, sadržajni korpus ciljeva Evropske unije čine nepisani i pisani ciljevi ove organizacije. To praktično znači da je za razumevanje ciljeva sadržanih u aktuelnim dokumentima Evropske unije neophodno imati u vidu i razumeti njene nepisane ciljeve. Oni se nalaze u interaktivnom odnosu, s tim da nepisani ciljevi čine onu širu vrednosno-izvorišnu i sadržajnu matricu. Pored sadržajnih elemenata, ove dve grupe ciljeva povezuje i njihova izražena dinamika – razvojnost, koja uz naglašenu posebnost predstavlja pokušaj njihovog prilagođavanja novonastalim istorijskim izazovima, prateći ali i određujući sveukupne tokove razvoja ove organizacije.*

**KLJUČNE REČI:** *Evropska unija, Evropska zajednica, ciljevi EU, ciljevi EZ/EEZ, Lisabonski sporazum.*

## Uvodne napomene

Ciljevi predstavljaju temeljni konstitutivni element svake međunarodne organizacije i, u skladu sa tim, oni su nezaobilazna odrednica u njihovom pojmovnom određenju i definisanju.<sup>1</sup> Ostvarenje određenih ciljeva predstavlja ključni motiv nastanka, trajanja i gašenja neke međunarodne integracije. Praktično, postupci stvaranja međunarodnih organizacija pokreću se radi postizanja određenih ciljeva, a njihovim ostvarenjem one se gase ili im se daju neka nova ciljna opredeljenja. U tom smislu i države, u skladu sa sopstvenim interesima i motivima, grade svoj odnos prema njima – postaju članice ili napuštaju određenu organizaciju. Zbog toga svaki pokušaj razumevanja procesa međunarodnog povezivanja država treba da uključi analizu ciljeva koji su postavljeni pred budućom međunarodnom organizacijom.

Evropski integracioni proces, čiji su temelji postavljeni formiranjem Evropske zajednice za uglj i čelik 1951. godine i Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju 1957. godine, započet je i odvija se radi ostvarivanja određenih zajedničkih ciljeva država članica. Složićemo se sa razmišljanjima da među tim ključnim razlozima – ciljevima ključno mesto zauzimaju ekonomski i politički motivi.<sup>2</sup> Nesporno je da se oni nalaze u interaktivnom odnosu, ali je diskutabilno pitanje njihove međusobne apriorne vrednosne gradacije. Ono što nam se čini zasigurno uočljivim, to je da je evropski integracioni proces, kao jedinstveni eksperiment,<sup>3</sup> u dosadašnjem razvoju iskazao aktivan odnos prema svojim ciljnim opredeljenjima. To je za posledicu imalo izuzetnu dinamiku u ovoj oblasti koja se iskazivala ne samo u dogradnji ciljnih opredeljenja, već i u organizaciono-strukturnoj promeni integracionih sadržaja. Taj interaktivni odnos predstavljao je glavnu pokretačku – razvojnu snagu evropskih integracija koji je doveo do stvaranja Evropske unije sa 28 država članica.

---

<sup>1</sup> Vid. V. Dimitrijević, O. Račić, *Međunarodne oraganizacije*, Savremena administracija, Beograd 1978, 14–19.

<sup>2</sup> Vid. I. Janev, *Ustavno pravo i politički sistem Evropske unije*, Beograd 2007, 38.

<sup>3</sup> S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd 2007, 23.



Ciljevi EU (EZ/EEZ) mogu se posmatrati i analizirati na različite načine, pa u skladu sa tim i različito klasifikovati i razvrstavati. Takođe, može se govoriti o različitom stepenu zastupljenosti istih ciljeva u pojedinim razvojnim periodima integracija. Tako su, na primer, prema nekim teoretičarima, u prvoj deceniji postojanja, bezbednosni ciljevi (motivi) bili naglašeniji, dok su ekonomski i politički bili samo podrška da bi se osamdesetih godina situacija promenila tako da su snažnije bili iskazani ekonomski i socijalni ciljevi (motivi), dok se bezbednosni povlače u drugi plan.<sup>4</sup>

Kad se govori o ciljevima, uglavnom se misli na one koji su sadržani i jasno izdvojeni u osnovnim – osnivačkim ugovorima Unije (Zajednica). Međutim, jedna od dilema koja se u vezi sa tim nameće, vezana je za mogućnost i potrebu da se pitanje ciljeva posmatra šire, odnosno izvan onoga što je pod tim nazivom sadržano u ključnim aktima Unije (Zajednice). Dilemu pojačava činjenica da je integracioni proces pokrenut radi ostvarivanja „istorijskih“ ciljeva, koji se u teoriji najčešće označavaju kao „uzroci“ koji su doveli do integracija.<sup>5</sup> Ova ciljna opredeljenja nisu postala sastavni deo prvobitnih ciljeva sadržanih u osnivačkim ugovorima, ali su, naravno, ostala ključni motivacioni momenat koji je trasirao integracione tokove. U tom smislu, oni se mogu posmatrati kao širi ciljni kontekst iz koga su proizašli neposredni, operativni i usaglašeni ciljevi koji su integrisani u osnivačke ugovore.

Imajući to u vidu rasprava o ciljevima mora da se zasniva na uvažavanju ove realnosti. Stoga možemo govoriti o postojanju dve grupe ciljeva – **pisanih** i **nepisanih**. Naravno, nije reč o formalnoj podeli ciljeva, već o njihovom grupisanju koje treba da nam pomogne u identifikaciji i razlikovanju ciljeva kao zvaničnih opredeljenja i onih koji to eksplicitno nisu, ali su sastavni deo opštih težnji tvoraca i nosilaca integracionog procesa.

---

<sup>4</sup> M. Prokopijević, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd 2009, 32.

<sup>5</sup> Vid. S. Zečević, *Evropska unija, Institucije i pravo*, Beograd 2000, 14–17.

## 1. *Nepisani ciljevi*

*Nepisani* ciljevi predstavljaju skup temeljnih opredeljenja EZ/EU koja, međutim, nisu eksplicitno iskazana u osnivačkim ugovorima EZ/EU. Oni proizilaze, s jedne strane, iz sveukupnog istorijskog konteksta evropskog prostora i, s druge strane, iz duha konstitutivnih ugovora. Imajući to u vidu njihova identifikacija i artikulisanje pretpostavlja, s jedne strane, razumevanje evropskog istorijskog prostora i, s druge strane, analitičko promatranje osnivačkih ugovora i globalnih stremljenja EZ/EU.

Nepisani ciljevi obuhvataju dve grupe ciljeva. Prva grupa se odnosi na istorijske ciljeve – motive koji su bili opredeljujući faktor i istorijski razlog pristupanju integracijama na tlu Evrope. Opšteprisutno raspoloženje i potreba da se Evropa pretvori u prostor mira i blagostanja predstavlja suštinu. Drugi svetski rat je očigledno predstavljao „poslednju kap“ u prepunoj istorijskoj „čashi“ podsećajući i upozoravajući na najdrastičniji mogući način da je potrebno preduzeti korake u pravcu sprečavanja budućih sukoba na tlu Evrope. Naravno, to je otvorilo pitanje – gde se nalaze uzroci sukoba? Odgovor na ovo pitanje je zahtevao predmetno i personalno lociranje uzroka sukobljavanja na evropskom tlu. Istorijska iskustva nepogrešivo su ukazala na Francusku i Nemačku kao na ključne subjekte odnosa u Evropi. Odnosi između ovih država sudbonosno su određivali budućnost Evrope, te su se ove dve države nametale kao ključni faktor razrešenja evropskih problema. Ovo je bila implicitna konstatacija i Vinstona Čerčila u njegovom govoru na Univerzitetu u Cirihu 1946. godine.<sup>6</sup> Zbog toga, predlažući formiranje Sjedinjenih Država Evrope, on je za glavne nosioce integracionog procesa odredio ove dve države, smatrajući ispravno da je u njihovim rukama, kako samo rešenje problema, tako i dugovečnost trajanja tog rešenja.

Ova konstatacija je potvrđena i u Deklaraciji Roberta Šumana iz maja 1950. godine, kojom je predloženo formiranje Evropske zajednice za ugalj i čelik.<sup>7</sup> Međutim, Deklaracija je otišla i korak dalje. Ona nije samo ukazala na ključne istorijske subjekte – gospodara rata i mira u

<sup>6</sup> Tekst govora videti u : J. Vinter (priređivač), *Pravo Evropske unije*, materijal za kurs, CID Podgorica, Nevski Beograd 2006, 19–22.

<sup>7</sup> Tekst Deklaracije videti u: *ibid.*, 22–24.

Evropi i svetu, već je jasno odredila glavne uzroke tog sukoba, odnosno predmetni okvir i izvor nesporazuma na prostorima Evrope. Reč je o proizvodnji uglja i čelika kao glavnim privrednim granama i istorijskom izvoru nesporazuma i sukobljavanja između Francuske i Nemačke. Razrešenje tog sukoba Deklaracija je videla u udruživanju proizvodnje uglja i čelika u okvirima EZUČ, što je prema predlagraču dokumenta trebalo da predstavlja istovremeno i osnovu za ostvarivanje ekonomskih ciljeva kao dugoročnog zadatka i temelja njihovog ekonomskog razvoja.

Formiranje Evropske zajednice za uglj i čelik potvrdilo je go-repomenute pretpostavke. Ona je označila istovremeno ostvarenje dva cilja. Prvi se odnosio na konačan raskid sa periodom istorijskih sukoba na tlu Evrope, a drugi na početak nove evropske stvarnosti zasnovane najpre na jačanju ekonomske saradnje, a kasnije i na razvoju ostalih oblika saradnje i povezivanja država Evrope i izgradnji jedinstvenog ekonomskog i političkog prostora. Sa ove vremenske distance može se slobodno zaključiti da je razrešenje jednog konkretnog problema dovelo do pokretanja istorijskog procesa na tlu Evrope. Naravno, taj proces nije bio nimalo jednostavan i lak. Naprotiv, on je obilovao razvojnim usponima i padovima, promenom kurseva kretanja, pa i unutrašnjim nesporazumima. Međutim, njegova dominantna crta bila je sadržana u istrajnosti njegovih pokretača na putu ostvarivanja utvrđenih ciljeva.

Druga grupa nepisanih ciljeva obuhvata političke i ekonomske vrednosne sadržaje kojima teži evropski integracioni proces. Oni proizilaze iz duha konstitutivnih ugovora, odnosno iz sveukupnosti ekonomskih i političkih opredeljenja sadržanih u njihovim odredbama. Usmereni su na održavanje zajedničkog političkog i ekonomskog nasleđa koje se zaniva na višestranačkoj demokratiji i tržišnoj ekonomiji tj. na vrednostima kapitalističkog ekonomskog i društvenopolitičkog sistema odnosa.

Političko-vrednosna ciljna opredeljenja usmerena su na ostvarivanje i zaštitu standarda višestranačke parlamentarne demokratije. Njih pronalazimo, između ostalog, u članu 1bis Ugovora o EU u kom se se kao bazični principi na kojima počiva Evropska unija navode: poštovanje demokratije, slobode, ljudskog dostojanstva, pravne države, kao i prava čoveka. Inače član 1bis Ugovora o EU – verzija iz Lisabona jeste zamena za bivši član 6 prethodne verzije Ugovora o osnivanju Evropske

unije gde su u stavu 1 navedena osnovna načela EU – načelo slobode, demokratije, ljudskih prava i vladavine prava. Prema članu 49 Ugovora o EU, poštovanje pomenutih principa predstavlja uslov za prijem novih članova u EU. Ova obaveza budućih članica Unije potvrđena je i u kriterijumima iz Kopenhagena. Naime, shodno političkim kriterijumima iz Kopenhagena država koja pristupa Uniji mora prihvatiti i praktikovati iste principe parlamentarne demokratije i pravne države kao i ostale države članice Evropske unije<sup>8</sup>. Takođe, i u izveštaju Evropske komisije, u kome se procenjuje administrativni kapacitet države kandidata za prijem u EU tzv. Madridski kriterijumi, posebna pažnja se pridaje ispunjavanju političkih i ekonomskih kriterijuma.<sup>9</sup> Konačno, ovo ciljno opredeljenje sadržano je i u ugovorima o stabilizaciji i pridruživanju, kao novoj generaciji evropskih sporazuma. U tom smislu, oni predviđaju između ostalog i svesrdnu pomoć budućim članicama na planu demokratizacije i izgradnje institucionalne stabilnosti.

Ekonomski ciljni opredeljenja EU proizilaze iz sveukupnosti sadržaja ekonomskih aspekata evropskih integracija. Ona su zasnovana na temeljnim ekonomskim načelima otvorene tržišne privrede i slobodne konkurencije i predstavljaju suštinsku pretpostavku ostvarivanja zajedničkog tržišta koje je Jedinstvenim evropskim aktom dopunjeno unutrašnjim tržištem. Kao bazična odrednica karaktera Unije, njihovo prihvatanje predstavlja i uslov svih uslova za ulazak u članstvo Evropske unije.

Imajući u vidu da je prva grupa nepisanih ciljeva evropskih integracija dostignuta, te je – na svu sreću – postala istorijski prevaziđena, nosioci evropskih integracija očigledno su se usredsredili na realizaciju druge grupe nepisanih ciljeva. Ova grupa nepisanih ciljnih opredeljenja ima trajan karakter tj. sadrži dimenziju trajne brige za održavanje utvrđenih vrednosnih sadržaja što, između ostalog, otvara i nepoznanicu na koji će se način tumačiti pomenuta trajnost. Osnovni problem koje se ovde nameće jeste opasnost da forma zameni sadržinu, da odbrana uniformnog pristupa postane prepreka iznalaženju efikasnijih načina koji mogu obezbediti dodatni politički i ekonomski razvoj Unije. Na

<sup>8</sup> B. Košutić, *Uvod u evropsko pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd 2006, 83.

<sup>9</sup> T. Mišćević, Madridski kriterijum: administrativni kapacitet kao uslov članstva u EU, *Izazovi Evropskih integracija*, broj 1/2008, Službeni glasnik, 97–107.

to nas, s jedne strane, upozorava činjenica da su ovi ciljevi proizvod jednog istorijskog trenutka u razvoju društva koji je bio opterećen ideološkim sukobima i, s druge strane, prisutna praksa da neposredni demokratski oblici odlučivanja – referendumima postaju manje poželjni u donošenju važnih odluka na nivou Evropske unije. Referendum kao najneposredniji oblik demokratskog iskazivanja volje građana Unije očigledno postaje žrtva u sudaru sa sve izraženijim „birokratskim“ načinom odlučivanja. O tome najbolje govore činjenice da važne odluke u Evropskoj uniji poput odluka o pristupanju država članica Evropskoj monetarnoj uniji nisu donete na bazi referendumskog izražavanja volje njihovih građana,<sup>10</sup> zatim odluke o izmenama konstitutivnih ugovora uglavnom su se donosile putem predstavničkih oblika demokratije, pri čemu je referendum bio sporadično primenjivan i najčešće je njegova upotreba bila fatalna za sudbinu ovih dokumenata (drastičan slučaj Ustava EU), a postojanje demokratskog deficita postaje neizbežna tema u Evropskoj uniji i među teoretičarima. Ovde treba pomenuti i probleme koji su proizašli iz snažne recesije koja potresa Evropsku uniju, kao i svet u celini. Dosadašnja tržišna rešenja i mehanizmi kojima ona raspolaže, po svemu sudeći, nisu dali očekivane rezultate što je zahtevalo njihovu korekciju snažnijim ekonomskim uplitanjem država.

## **2. Pisani ciljevi**

### **2.1. Ciljevi EEZ/EZ**

Osnovni cilj Evropske ekonomske zajednice, postavljen Rimskim ugovorom iz 1957. godine,<sup>11</sup> odnosio se na uspostavljanje zajedničkog tržišta.<sup>12</sup> Ovaj cilj je određen sadržajno i dinamički. U sadržajnom smislu predviđao je preduzimanje unutrašnjih i spoljašnjih mera. Unutrašnje mere su podrazumevale ukidanje carina i kvantitativnih ograničenja između država članica, a spoljašnje mere – uvođenje jedinstvene carinske tarife prema trećim državama. Dinamičko određenje se

---

<sup>10</sup> M. Prokopijević, 299.

<sup>11</sup> Član 2 Ugovora o EEZ.

<sup>12</sup> Vid. S. Zečević, 27–28.

prevashodno odnosilo na utvrđivanje krajnjeg roka za njegovu realizaciju. Kao krajnji rok za realizaciju ovog cilja bio je predviđen 31. decembar 1970. godine.

Postavljanje zajedničkog tržišta kao osnovnog cilja Evropske ekonomske zajednice u potpunosti je odražavalo suštinu Zajednice tj. odrednicu „ekonomska“ u nazivu Zajednice. Dominantna pozicija ovog cilja u evropskom integracionom procesu uzrokovala je i formalnu identifikaciju Evropske ekonomske zajednice sa njim. Tako je dugo u svakodnevnoj komunikaciji u Zajednici ali i van nje Evropska ekonomska zajednica nazivana Zajedničko evropsko tržište ili skraćeno ZET.

Ugovorom iz Mastrihta postojeći ciljevi Evropske ekonomske zajednice su prošireni i dograđeni novim ciljevima. Ovim izmenama i dopunama, prvobitni ciljevi izlaze iz ekonomske i zahvataju druge društvene sfere Zajednice, čime je ona manifestovala svoje buduće opredeljenje i pravce razvoja napuštajući isključivo ekonomski karakter. U skladu sa tim, Zajednica je promenila i svoj zvanični naziv. Članom 1 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice ona menja svoj naziv Evropska ekonomska zajednica u Evropsku zajednicu.

Inače, u članu 2 Ugovora o Evropskoj zajednici utvrđeni su sledeći ciljevi:

*Zajednica ima za cilj da, uspostavljanjem zajedničkog tržišta, kao i ekonomske i monetarne unije i sprovođenjem zajedničkih politika ili aktivnosti predviđenih članovima 3 i 4, unapređuje skladan, uravnotežen i trajan privredni razvoj u celoj Zajednici, visok stepen zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakost između muškaraca i žena, trajan i neinflatorni rast, visok nivo konkurentnosti i usklađenosti ekonomskih rezultata, visok nivo zaštite, kao i poboljšanje kvaliteta životne sredine, podizanje nivoa i kvaliteta života, privrednu i društvenu povezanost i solidarnost između država članica.*

Kao što se može videti, ciljevi iz člana 2 Ugovora obuhvataju ekonomske i šire društvene ciljeve. U ekonomske ciljeve spadaju:

- a) unapređivanje skladnog, uravnoteženog i trajnog privrednog razvoja u celoj Zajednici;
- b) visok stepen zaposlenosti i socijalne zaštite;
- c) trajan i neinflatoran rast;
- d) visok nivo konkurentnosti i usklađenosti ekonomskih rezultata;

e) privredna i društvena povezanost.

U šire društvene ciljeve spadaju:

- a) jednakost između muškaraca i žena;
- b) visok nivo zaštite, kao i poboljšanje kvaliteta životne sredine;
- c) podizanje nivoa i kvaliteta života;
- d) privredna i društvena povezanost i solidarnost između država članica.

Takođe, član 2 Ugovora predviđa da će se utvrđeni ciljevi ostvarivati putem uspostavljanja zajedničkog tržišta, ekonomske i monetarne unije i sprovođenjem zajedničkih politika ili aktivnosti utvrđenih u članovima 3 i 4 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. U skladu sa tim, navedenim članovima 3 i 4 Ugovora izvršena je sadržajna i operativna konkretizacija opštih ciljnih opredeljenja iz člana 2 Ugovora. Na osnovu ove operacionalizacije osnovnih ciljeva uočava se blago naglašavanje ekonomskih prioriteta u razvojnom trendu Zajednice/Unije. Naime, više od 60% navedenih delatnosti direktno ili indirektno se odnosi ili sadrži ekonomske razvojne aspekte.

Prema članu 3 Ugovora, delatnosti Zajednice koje su usmerene na realizaciju ciljeva obuhvataju:

- a) zabranu između država članica, carinskih dažbina i kvantitativnih ograničenja na uvoz i izvoz, kao i svih drugih mera koje imaju slično dejstvo;
- b) zajedničku trgovinsku politiku;
- c) unutrašnje tržište koje se karakteriše ukidanjem između država članica, prepreka za slobodno kretanje lica i protok roba, usluga i kapitala;
- d) mere koje se odnose na ulazak i kretanje lica kako je to predviđeno naslovom IV;
- e) zajedničku politiku u oblasti poljoprivrede i ribarstva;
- f) zajedničku politiku u oblasti saobraćaja;
- g) sistem koji obezbeđuje da se ne krše pravila konkurencije na unutrašnjem tržištu;
- h) usklađivanje nacionalnih zakonodavstava u meri u kojoj je to neophodno za funkcionisanje zajedničkog tržišta;
- i) podsticanje koordinacije politike zaposlenosti država članica sa ciljem jačanja njihove efikasnosti putem razvoja koordinirane strategije zapošljavanja;

- j) zajedničku politiku u socijalnoj oblasti koja obuhvata i Evropski socijalni fond;
- k) učvršćivanje ekonomske i socijalne kohezije;
- l) zajedničku politiku u oblasti zaštite životne sredine;
- m) jačanje konkurentnosti industrije Zajednice;
- n) unapređivanje naučnoistraživačkog rada i tehnološkog razvoja;
- o) podsticaj stvaranju i razvoju transevropskih mreža;
- p) doprinos ostvarivanju visokog nivoa zdravstvene zaštite;
- q) doprinos kvalitetnom vaspitanju i obrazovanju, kao i razvoju kultura država članica;
- r) zajedničku politiku u oblasti saradnje za razvoj;
- s) pridruživanje prekomorskih zemalja i teritorija u cilju povećanja razmene i da bi se zajedničkim naporima unapredio privredni i društveni razvoj;
- t) doprinos poboljšanju zaštite potrošača;
- u) mere u oblasti energetike, civilne zaštite i turizma.

Član 4 Ugovora o Evropskoj zajednici precizira delatnosti država članica i Zajednice usmerenih na ostvarivanje utvrđenih ciljeva, a uz obavezu poštovanja načelnih opredeljenja vezanih za održavanje stabilnosti cena, zdravih javnih finansija i monetarnih uslova i stabilnog platnog bilansa. Krug delatnosti koje navodi član 4 a koje se odnose na države članice i Zajednicu obuhvata *utvrđivanje ekonomske politike zasnovane na tesnoj koordinaciji ekonomskih politika država članica, na unutrašnjem tržištu i na definisanju zajedničkih ciljeva, u skladu sa načelima otvorene tržišne privrede i slobodne konkurencije*. Isti član ukazuje da je sastavni deo ovih delatnosti i *neopozivo fiksiranje deviznih kurseva radi stvaranja jedinstvene valute, kao i utvrđivanje i sprovođenje jedinstvene monetarne i devizne politike*. Osnovni cilj ovih politika jeste *održavanje stabilnosti cena, podrška opštim ekonomskim politikama Zajednice, u skladu sa načelima otvorene tržišne privrede i slobodne konkurencije*.

## 2.2. Ciljevi Evropske unije

Usvajanjem Mاستrihtskog sporazuma 1992. godine, kojim je konstituisana Evropska unija, konkretizovana je višegodišnja težnja država članica za izgradnjom političkih integracionih sadržaja. Evrop-



ska unija je predstavljala formalan izraz tih napora, iskazan u kompromisnom organizacionom rešenju ove tvorevine – hram sa tri stuba. U pogledu ciljnih opredeljenja, Mاستrihtski sporazum je, s jedne strane, kao što smo to već rekli, proširio ciljeve Evropske zajednice (ranije Evropske ekonomske zajednice) i, s druge strane, definisao nova ciljna opredeljenja u okviru Evropske unije.<sup>13</sup> Tako locirani u dva dokumenta oni su predstavljali kompatibilne delove jedne celine, pri čemu njihova razdvojenost predstavlja potvrdu pretpostavke da iza toga očigledno, s jedne strane, stoji istorijski kompromis država članica i, s druge strane, njihova odlučnost da prošire integracione tokove na političku sferu saradnje.

Ciljevi Evropske unije verno odražavaju njenu suštinu, obeležavajući novu etapu u procesu stvaranja tešnje unije među narodima Evrope<sup>14</sup> i oslanjajući se pri tome na ekonomska ciljna opredeljenja koja su u prethodnom periodu razvoja dokazala svoj integracioni potencijal. U skladu sa tim, član 2, stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji utvrđuje sledeće ciljeve Evropske unije:

- da podstiče uravnotežen i trajan privredni i društveni razvoj i visok nivo zaposlenosti, posebno stvaranjem prostora bez unutrašnjih granica, jačanjem privredne i društvene kohezije i uspostavljanjem ekonomske i monetarne unije, koja će u dosledno vreme sadržati i jedinstvenu monetu, u skladu sa odredbama ovog Ugovora;
- da potvrđuje identitet na međunarodnoj sceni posebno vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike, što obuhvata i postepeno stvaranje zajedničke odbrambene politike koja može dovesti do zajedničke odbrane, u skladu sa odredbama člana 17;
- da jača zaštitu prava i interesa državljana svojih članica uspostavljanjem prava građanstva Unije;
- da održi i ojača Uniju kao prostor slobode, bezbednosti i pravde, na kome je slobodno kretanje lica obezbeđeno uz paralelno usvajanje odgovarajućih mera iz oblasti kontrole spoljnih granica, imigracije i prevencije i borbe protiv kriminala;

<sup>13</sup> Vid. R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Kragujevac 2006, 12–14.

<sup>14</sup> D. Sidanski, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta / Evropa pres, Subotica 1996, 306.

- da u celosti očuva tekovine Zajednice i da ih dalje razvija što obuhvata i razmatranje pitanja u kojoj meri bi trebalo izmeniti politike i oblike saradnje uspostavljene ovim ugovorom, u cilju osiguranja delotvornosti zajedničkih mehanizama i institucija Zajednice.

Stav 2 istog člana Ugovora o Evropskoj uniji predviđa, između ostalog, realizaciju navedenih ciljeva uz poštovanje principa supsidijarnosti. To praktično znači da se u realizaciji ciljeva Unije prioritet daje državama članicama tj. poštovanju principa veće delotvornosti užiha zajednica.

Kao što se može videti ciljevi Evropske unije hrabrije i sadržajnije izlaze iz ekonomske i ulaze u šire društvene sfere. U skladu sa svojom predmetnom orijentacijom mogu se grupisati u ekonomske, političke, ciljeve koji se odnose na prava pojedinaca i njihovu zaštitu i ciljeve budućeg razvoja i jačanja Zajednice i očuvanja njenih tekovina.

Ekonomski ciljevi obuhvataju:

- a) podsticanje uravnoteženog i trajnog privrednog i društvenog razvoja;
- b) visok nivo zaposlenosti;
- c) sredstva i načine za njihovo ostvarivanje:
  - stvaranjem prostora bez unutrašnjih granica,
  - jačanjem privredne i društvene kohezije,
  - uspostavljanjem ekonomske i monetarne unije, koja će u dogledno vreme sadržati i jedinstvenu monetu.

Politički ciljevi obuhvataju:

- a) potvrđivanje identiteta Unije na međunarodnoj sceni;
- b) sredstva i načine ostvarivanje ovog cilja:
  - vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike,
  - postepenim stvaranjem zajedničke odbrambene politike koja može dovesti do zajedničke odbrane.

Ciljevi koji se odnose na prava pojedinaca i njihovu zaštitu:

- a) jačanje zaštite prava i interesa državljanah članica;
- b) sredstvo ostvarivanja cilja:

- uspostavljanjem prava građanstva.

Ciljevi budućeg razvoja i jačanja Zajednice i očuvanja njenih tekovina:

- a) održati i ojačati Uniju kao prostor slobode, bezbednosti i pravde;
- b) očuvanje u celosti tekovina Zjednice i njihovo dalje razvijanje.

### ***2.3. Lisabonski sporazum i ciljevi EU***

Kada govorimo o ciljevima EU u okviru Lisabonskog sporazuma, moramo imati u vidu aktuelne sveukupne odnose u Uniji, odnose između država članica i snažnu poziciju već izgrađene organizacione infrastrukture Unije. Oni su, po svemu sudeći, određivali osnovne evropske integracione tokove, a time ostvarili i odlučujući uticaj na definisanje konceptijskih odrednica Sporazuma. Ovaj splet složenih odnosa u kom su se preplitali nacionalni i integracioni interesi, te očigledan strah od daljeg jačanja i dominacije nadnacionalnih komponenti, bio je jedan od uzroka neuspeha Ustava Unije. Lisabonski sporazum se javio kao rešenje koje je trebalo da popuni prostor koji je inače bio namenjen ustavu i time otvori put i pruži šansu za dalji uspešan nastavak integracionog procesa. O značaju oživotvorenja projekta Lisabonskog sporazuma govori i činjenica da je sporazum rađen u potpunoj tajnosti, a pojedine države članice poput Nemačke, Italije i država Beneluksa zagovarale su zaobilazanje referendumu u postupku njegovog usvajanja i ratifikacije. Praktično, zarad uspeha Sporazuma postojala je spremnost produbljenja demokratskog deficita Unije.<sup>15</sup>

Inače, Ugovor iz Lisabona o izmeni Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o formiranju Evropske zajednice potpisan je u Lisabonu 13. decembra 2007. godine. Predviđeno je da stupi na snagu 1. januara 2009. godine, nakon ratifikacije u svim državama članicama. Međutim, zbog zastoja u postupku ratifikacije uzrokovanog neuspelim referendumom u Irskoj, Sporazum je stupio na snagu tek 1. decembra 2009. godine nakon uspešno ponovljenog irskog referendumu.

Lisabonski sporazum je izvršio konceptijske ali i izvesne sadržajne promene ciljeva EU/EZ. Ove promene rezultat su, pre svega, činjenice da je Sporazum sledio rešenja sadržana u neuspelom Ustavu Unije. Poseban značaj ima dalji iskorak u pravcu integrisanja Evropske zajednice u Evropsku uniju. Izmenom Ugovora o Evropskoj uniji

---

<sup>15</sup> M. Prokopijević, 653.

i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice izvršena je promena naziva Ugovora o osnivanju Evropske zajednice u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije čime je ujedno došlo i do zamene i nasleđivanja Evropske zajednice Evropskom unijom. U tom smislu, ČLAN PRVI Izmena Ugovora o Evropskoj unji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice u delu *Zajedničke odredbe* u tački 2, podtačka b, stav 2 kaže se:

*Unija se zasniva na ovom ugovoru i na Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije /u daljem tekstu ugovori/. Ova dva ugovora imaju istu pravnu vrednost. Unija zamenjuje i nasleđuje Evropsku zajednicu.*<sup>16</sup>

Dalje, u ČLANU 2 stav 1, tačka 1 kaže se:

*Ugovor o osnivanju Evropske zajednice menja se u skladu sa odredbama ovog člana.*

1) *Naziv Ugovora se menja i glasi: Ugovor o funkcionisanju Evropske unije.*<sup>17</sup>

Utapanje Evropske zajednice u Evropsku uniju imalo je za posledicu, pre svega, formalno objedinjavanje njihovih ciljeva. Naravno, nova sadržajna postavka ciljeva predstavljala je aktualizaciju akumuliranih vrednosti i pokušaj projektovanja budućih opredeljenja Unije kao jedinstvene organizacione i ekonomsko-političke integracione forme. U tom smislu, član 2 Ugovora o Evropskoj uniji kaže:

1. *Unija ima za cilj unapređenje mira, njenih vrednosti i blagostanja njenih naroda.*

2. *Unija pruža svojim građanima prostor slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica u kome je obezbeđeno slobodno kretanje lica, vezano za mere koje se preduzimaju u oblasti kontrole spoljnih granica, azila, imigracije, kao i prevencije kriminala i borbe protiv ovog fenomena.*

3. *Unija uspostavlja unutrašnje tržište. Unija se angažuje na dugoročnom razvoju Evrope koji počiva na ujednačenom ekonomskom rastu i na stabilnosti cena, tržišnoj privredi visoke konkurentnosti koja doprinosi punoj zaposlenosti i društvenom napretku, visokom nivou zaštite i poboljšanju kvaliteta životne sredine. Ona omogućava naučni i tehnički razvoj.*

---

<sup>16</sup> M. Janjević, *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Sl. glasnik, Beograd 2008, 20.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 46.

*Ona se bori protiv socijalne isključenosti i diskriminacije i za unapređenje pravde i socijalne zaštite, jednakosti između žena i muškaraca, solidarnosti između generacija i zaštite prava dece.*

*Ona unapređuje ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu usklađenost i solidarnost između država članica.*

*Unija poštuje bogastvo svoje kulturne i jezičke raznovrsnosti i angažuje se na očuvanju i razvoju evropskog kulturnog nasleđa.*

4. *Unija uspostavlja ekonomsku i monetarnu uniju čija je mone-ta evro.*

5. *U odnosima sa ostalim delom sveta, Unija potvrđuje i unapređuje svoje vrednosti i interese i doprinosi zaštiti svojih građana. Ona doprinosi miru, bezbednosti, dugoročnom razvoju planete, solidarnosti i uzajamnom poštovanju između naroda, slobodnoj i izbalansiranoj trgovinskoj razmeni, eliminisanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava dece, kao i striktnom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, naročito poštovanju principa iz Povelje Ujedinjenih nacija.*

6. *Unija postiže ove ciljeve sopstvenim sredstvima, u skladu sa Ustavom dodeljenim nadležnostima.*<sup>18</sup>

Kao što se može videti Lisabonski sporazum je izvršio prekomponovanje ranijih razdvojeno postavljenih ciljeva Evropske unije i Evropske zajednice pre svega putem objedinjavanja i aktualizacijom, ali i dogradnjom novim ciljnim opredeljenjima, te izbalansiranim pristupom njihovim sadržajima. Inače, oni se mogu grupisati u opštepolitičke – navedeni u tačkama 1 i 5, opšteekonomske – navedeni u tačkama 3, stav 1 i 4, kulturne – sadržani u tački 3, stav 4, ciljeve koji se tiču unapređivanja odnosa između država članica – tačka 3, stav 3 i ciljeve kojima se definiše odnos Unije prema svojim građanima – tačka 2.

Širi kontekst ciljnih opredeljenja iz člana 2 predstavljaju obaveze država članica i Unije da deluju na ostavarivanju njihovih ekonomskih aspekata. Reč je o članu 97ter Ugovora o funkcionisanju EU koji inače ne predstavlja nikakavu sadržajnu novinu već uz manje izmene preuzima tekst iz bivšeg člana 4 Ugovora o Evropskoj zajednici.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, 21.

### Umesto zaključka

Ciljevi Evropske unije nesumnjivo predstavljaju izrazito dinamičnu kategoriju. Skoro svaka promena osnivačkih ugovora bila je praćena manjim ili većim izmenama ciljeva kojima teži ova organizacija. Dinamičnost vrednosnih opredeljenja predstavlja ne samo karakteristiku Evropske unije, već i njenu odliku po kojoj se ona suštinski razlikuje od klasičnih međunarodnih organizacija. Klasična međunarodna organizacija se formira radi ostvarivanja ciljeva koji se uglavnom postavljaju kao vremenski trajne vrednosti koje se veoma retko podvrgavaju preispitivanju i promenama, a često i kao ciljna kategorija čije je ostvarenje povezano i sa gašenjem konkretne međunarodne organizacije. Vrednosna fleksibilnost ciljnih opredeljenja Evropske unije očigledno se nalazi u funkcionalnoj vezi sa nadržavnim težnjama ove međunarodne organizacije, odnosno njenih članica. I ukoliko imamo u vidu činjenicu da je ovakvo opredeljenje skopčano sa brojnim izazovima i preprekama, to je prosto logično da se ono mora realizovati i odvijati kroz jedan dugoročan proces čiji sastavni deo treba da čini i to da se vrednosno-ciljni okvir ne sme postavljati kao disonantna kategorija u odnosu na realno stanje stvari. Dosadašnja iskustva nepobitno potvrđuju navedene trendove. To je nedvosmisleno i jasno izraženo u tzv. pisanim ciljevima Evropske unije. Analizom sveukupnih istorijsko-političkih aspekata rada i delovanja Evropske unije, ovakav zaključak se može proširiti i na njene tzv. nepisane ciljeve. Konačno, sadašnja ciljna opredeljenja Evropske unije predstavljaju pouzdanu osnovu na čijem horizontu se jasno ocrtavaju budući trendovi razvoja i stremljenja ove organizacije.

### L i t e r a t u r a

- B. Košutić, *Uvod u evropsko pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd 2006.
- D. Sidanski, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta / Evropa pres, Subotica 1996.
- I. Janev, *Ustavno pravo i politički sistem Evropske unije*, Beograd 2007.
- J. Vinter (priređivač), *Pravo Evropske unije*, materijal za kurs, CID Podgorica, Nevski, Beograd 2006.
- M. Janjević, *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Sl. glasnik, Beograd 2008.
- M. Prokopijević, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd 2009.
- R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Kragujevac 2006.
- S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd 2007.
- S. Zečević, *Evropska unija, Institucije i pravo*, Beograd 2000.
- T. Mišćević, Madridski kriterijum: administrativni kapacitet kao uslov članstva u EU, *Izazovi evropskih integracija*, broj 1/2008, Službeni glasnik, Beograd.
- V. Dimitrijević, O. Račić, *Međunarodne organizacije*, Savremena administracija, Beograd 1978.

Doc.dr Meliha Frndić Imamović  
Univerzitet u Travniku  
Pravni fakultet  
meliha.fi@gmail.com

UDK: 347.61/.64:340.5  
347.634(497.6)  
Pregledni naučni rad  
Primljen: 30. 11. 2015.  
Odobren: 08. 03. 2016.

## SUROGAT MATERINSTVO – NE/OPRAVDANOST NORMIRANJA U BUDUĆEM ZAKONU O LIJEČENJU NEPLODNOSTI BIOMEDICINSKI POTPOMOGNUTOM OPLODNJOM U BOSNI I HERCEGOVINI

*SAŽETAK: Središnja tematika ovog rada je da se sagleda mogućnost uvođenja nekih oblika surogat materinstva u zakonodavstvo Bosne i Hercegovine, uvažavajući prvenstveno društvene vrijednosti našeg sistema i najbolji interes djeteta koje će biti začeto i rođeno na ovaj način. U radu je također urađen komparativni prikaz zakonskih rješenja pojedinih država u kojima je ovaj metod liječenja neplodnosti dozvoljen ili izričito zabranjen, u cilju pronalaženja odgovarajućeg modela rješenja pravnog okvira pogodnog za implementaciju u bosanskohercegovački pravni sistem.*

*KLJUČNE RIJEČI: surogat materinstvo, medicinski pomognuta oplodnja, surogacijski ugovor, genetska majka, gestacijska majka.*

### Uvod

Surogat materinstvo<sup>1</sup> predstavlja jedan od oblika reprodukcije medicinski pomognute oplodnje u kome žena (surogat majka) pristaje da iznese trudnoću sa namjerom da nakon porođaja dijete preda paru naručilaca.

---

<sup>1</sup> U pravnoj teoriji se osim termina surogat materinstvo (surrogate maternity) koriste i drugi termini za označavanje ovog oblika reprodukcije uz pomoć medicine i to: surogatna trudnoća (surrogate pregnancy, surrogate gestation), surogat roditeljstvo (surrogate parenting), te u domaćoj literaturi „rođenje iz usluge“. Surogat je riječ latinskog porijekla (surrogatum) a označava po kvalitetu i osobinama neodgovarajuću zamjenu.



Postoji osnovna podjela na tzv. djelimičnu ili nepotpunu surogaciju (kada gestacijska majka nosi embrion koji je začet od njene jajne ćelije) i na punu ili potpunu surogaciju (kada gestacijska majka nosi embrion koji je u potpunosti stvoren od genetskog materijala para naručilaca). Iako se smatra idealnim da embrion bude od genetskog materijala para naručilaca (potpuna surogacija), često to nije moguće, pa se koriste različite kombinacije kod nepotpune surogacije: spajanje jajne ćelije naručioca i donirana sjemena ćelija, spajanje donirane sjemene ćelije naručioca i donirane jajne ćelije, te spajanje jajne ćelije gestacijske majke i doniranih sjemenih ćelija.<sup>2</sup>

Kako je cilj surogat materinstva da do djeteta dođe žena koja je donor jajne ćelije, a ne žena koja kao surogat majka nosi i rađa dijete u korist druge osobe kojoj će poslje porođaja predati dijete, za pravo se postavlja interesantno pitanje uticaja ovog postupka na utvrđivanje materinstva. Drugim riječima, da li je pravno uopšte moguće – a ako jeste, pod kojim uslovima – da se majkom djeteta smatra žena koja je donor genetskog materijala, a ne žena koja je nosila i rodila dijete.<sup>3</sup>

### **Surogat materinstvo - uporednopravni prikaz**

Ovaj postupak je dozvoljen i danas se primjenjuje u Velikoj Britaniji, Izraelu, Grčkoj, Ukrajini, Jermeniji, Gruziji, državama SAD i Australiji, te Holandiji iako bez zakonske regulative, a zabranjen je u Njemačkoj, Austriji, Francuskoj, Danskoj, Švajcarskoj, Hrvatskoj, Crnoj Gori i Sloveniji.<sup>4</sup> Od zemalja u okruženju Republika Srbija je, uprkos postojećoj zabrani surogat materinstva prema Zakonu o liječenju neplodnosti postupcima biomedicinski potpomognutog oplodjenja (2009)<sup>5</sup>, jedino otišla korak dalje i u novom Prijedlogu Građanskog zakonika Republike Srbije predviđa uvođenje jednog od oblika instituta surogat materinstva.

---

<sup>2</sup> Đurković, Miša: Pokušaj uvođenja surogat materinstva u Srbiju, *Kultura polisa*, god. XII (2015), br. 27, str. 135–149.

<sup>3</sup> Draškić, Marija: Biomedicinski potpomognuto oplodjenje, <http://www.ius.bg.ac.rs/prof/Materijali/dramar/> zadnji pristup web stranici: 01. 12. 2015.

<sup>4</sup> Kovaček-Stanić, Gordana: Biomedicinski potpomognuto začeće i rođenje deteta: Surogat materinstvo u uporednom evropskom pravu i Srbiji, *Stanovništvo*, 1/2013, str. 1–21.

<sup>5</sup> Zakon se primjenjuje od 01. 01. 2010. godine.

Zemlje koje strogo zabranjuju uvođenje surogat materinstva u pozitivno zakonodavstvo su uglavnom pod velikim uticajem katoličke crkve koja smatra da je takva praksa suprotna koncepciji ljudskog dostojanstva te shvatanju porodice i rađanja djece unutar porodice.

U Njemačkoj negativna određenost surogat materinstva, prema Zakonu o zaštiti embriona iz 1990. godine, obuhvata zabranu i kažnjavanje sprovođenja vještačke oplodnje surogat majke i transfer embriona u tijelo surogat majke.<sup>6</sup> Zakonom o reformi prava o roditeljstvu iz 1997. godine eksplicitno se određuje da je majka djeteta žena koja je rodila dijete, bez izjašnjavanja o dozvoljenosti donacije jajne ćelije ili embriona. Žena koja je rodila dijete automatski se kvalifikuje kao pravna majka. Jedini način da se to promijeni je usvojenjem djeteta. U kontekstu surogat materinstva, opšta pravila dovode do istog zaključka. Surogat majka koja je rodila dijete postaje pravna majka bez obzira na način odnosno primjenjenu tehniku medicinski pomognute oplodnje.<sup>7</sup>

Savezni Zakon o reproduktivnoj medicini Austrije (Savezni zakonski list br. 275/1992) sa izmjenama iz 2001. godine ne dozvoljava surogat materinstvo. Pravna zabrana surogat materinstva je u tome što zakon zabranjuje heterologni transfer embriona ili donaciju embriona. Osim toga, jajna ćelija se može koristiti samo za ženu od koje je uzeta.<sup>8</sup> Žena koja je rodila dijete uvijek će se smatrati pravnom majkom. Svrha ovog pravila je da ilegalno sprovedene transfere embriona, kao i one sprovedene u inostranstvu, podvede pod odgovarajuću porodičnopravnu regulativu.

Bioetičkim zakonima Francuske iz 1994. godine surogacija je striktno zabranjena, bez obzira da li je na komercijalnoj bazi ili ne. Dijete rođeno na ovaj način ne bi moglo biti usvojeno od strane para naručilaca. Zakon proglašava ništavim surogacijske ugovore čiji je predmet prokreacija ili trudnoća za drugu osobu.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Jović, Olga: Surogat materinstvo – nova dimenzija roditeljstva, Zadužbina Andrejević, Beograd, 2005, str. 50.

<sup>7</sup> Kovaček-Stanić, Gordana: Biomedicinski potpomognuto začeće i rođenje deteta: Surogat materinstvo u uporenom evropskom pravu i Srbiji, op.cit., str. 11.

<sup>8</sup> Čl. 13 Zakona o reproduktivnoj medicini Austrije (Savezni zakonski list br. 275/1992).

<sup>9</sup> Kovaček-Stanić, Gordana: Biomedicinski potpomognuto začeće i rođenje deteta: Surogat materinstvo u uporenom evropskom pravu i Srbiji, op.cit., str. 11.

Odredbama Zakona o usvajanju djece iz 1986. godine u Danskoj je zabranjeno reklamiranje i pružanje usluga surugacije i svi ugovori sklopljeni po tom pitanju bi bili ništavi. U Danskoj je zabranjena donacija embriona, ali je dozvoljena donacija jajne ćelije. On ne objašnjava razloge ovakve distinkcije, već jednostavno navodi da bi donacija embriona pokrivala izuzetno mali broj slučajeva gdje su oba partnera neplodna.

Kad su u pitanju zemlje u okruženju, Republika Slovenija svojim Zakonom o lečenju neplodnosti i postupcima oplodnje uz biomedicinsku pomoć iz 2000.<sup>10</sup> i Republika Hrvatska svojim Zakonom o medicinski pomognutoj oplodnji iz 2012.<sup>11</sup> godine zabranjuju surogat materinstvo. U Sloveniji je predviđeno da žena koja namjerava da dijete po rođenju prepusti trećem licu, bilo uz novčanu naknadu, ili bez naknade, nema pravo na postupak oplodnje uz biomedicinsku pomoć.<sup>12</sup> Također, propisuje da ukoliko je dijete začeto uz pomoć medicinski pomognute oplodnje jajnom ćelijom donora, njeno materinstvo nije dozvoljeno utvrđivati.<sup>13</sup>

Zakonodavstva koja dozvoljavaju surogat materinstvo su: Zakon o humanoj fertilizaciji i embriologiji Velike Britanije (1990)<sup>14</sup>, Zakon o surogat materinstvu Izraela (1996)<sup>15</sup>, Zakon o medicinski asistiranoj reprodukciji Grčke<sup>16</sup>, Porodični zakonik Rusije (1995), predviđajući mogućnost da se roditeljima djeteta smatraju žena i muškarac koji žele da se staraju o djetetu (na osnovu Odluke u Velikoj Britaniji i Izraelu, na osnovu sudski odobrenog ugovora u Grčkoj a uz saglasnost surogat

---

<sup>10</sup> Zakon o zdravljenju neplodnosti in postopkih oplodive z biomedicinsko pomočjo (Uradni list 70/2002), 8. 8. 2000.

<sup>11</sup> Zakon o medicinski pomognutoj oplodnji Republike Hrvatske (Narodne novine br. 86/2012), stupio na sngu 3. 8. 2012.

<sup>12</sup> Čl. 7 Zakona o lečenju neplodnosti i postupcima oplodnje uz biomedicinsku pomoć Slovenije.

<sup>13</sup> Ibidem, čl. 41 Zakona.

<sup>14</sup> Human Fertilisation and Embriology Act 1990 stupio na snagu 1. 11. 1994.

<sup>15</sup> Law of Agreements of the Carrying of Fetuses 1996.

<sup>16</sup> Zakon o medicinski asistiranoj reprodukciji (Sl. list Republike Grčke br. 327/2002) dio je osme glave Građanskog zakonika.

majke u Rusiji).<sup>17</sup> U Velikoj Britaniji postoje dva zakona kojima se reguliše surogat materinstvo. Prvi je Zakon o surogat ugovorima<sup>18</sup> iz 1985. godine a drugi Zakon o humanoj fertilizaciji i embriologiji iz 1990. godine. Zakon o surogat materinstvu Izraela sadrži jedan broj materijalnih uslova koji moraju biti ispunjeni da bi ugovor mogao biti odobren i reguliše postupak odobravanja. Grčki Zakon o medicinski asistiranom reprodukciji reguliše, između ostalog, i surogat materinstvo.

### **Prijedlozi *de lege ferenda* u bosanskohercegovačkom pravu**

Apsolutna zabrana ovog postupka, kao postupka protivnog prirodnim zakonima, jer omogućava vršenje genetskog inženjeringa na ljudima je nedopustiva iz razloga što niko nema pravo da ignoriše pitanje onih koji ne mogu doći do potomstva prirodnim putem. Sa druge strane, sa moralnog stanovišta čini se neprihvatljivim bezrezervno prihvatanje svih postojećih oblika surogacije o kojima se govori u stranoj teoriji i praksi a koji unose konfuziju u uspostavljanju zakonskog roditeljskog odnosa prema djetetu začetom i rođenom primjenom surogacijskog postupka.<sup>19</sup>

Tematskoj problematici je potrebno umjereno pristupiti. Svako angažovanje u primjeni surogat materinstva trebalo bi da ispuni dva uslova:

1. ovaj postupak se može vršiti samo u terapijskom cilju, kao posljednje rješenje u borbi protiv steriliteta,
2. kod ovog postupka, kao i kod svih ostalih postupaka medicinski pomognute oplodnje, mora se voditi računa o interesima djeteta koje će se roditi na ovaj način.

To znači da surogat materinstvo, kao terapija steriliteta, treba da bude rukovođeno motivom očuvanja postojećeg sistema vrijednosti porodice i interesa djeteta.

Eventualni budući zakon treba da sadrži precizno i jasno navedene uslove u pogledu dopuštenosti oblika ovog postupka s obzirom na

---

<sup>17</sup> Kovaček-Stanić, Gordana: Legislativa o ljudskoj embriologiji uz biomedicinsku pomoć, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2008, str. 13.

<sup>18</sup> Surrogacy Arrangements Act 1985.

<sup>19</sup> Jović, Olga: Surogat materinstvo – nova dimenzija roditeljstva, op.cit., str. 64.

postojanje ili nepostojanje genetske veze između djeteta i surogat majke, kao i uslove za punovažnost surogacijskog ugovora. U tom smislu, treba odabrati model koji je najpodesniji historijskoj, socijalnoj i ekonomskoj slici našeg bosanskohercegovačkog društva.

Punu (gestacijsku) surogaciju treba normirati kao dozvoljen oblik jer ipak postoji potpuna genetska veza između roditelja naručilaca i djeteta koje će roditi surogat majka uz postojanje medicinskih indikacija kao što su: izostanak maternice, nerazvijenost maternice, dugotrajan izostanak trudnoće usljed višestrukih pokušaja primjene svih ostalih postupaka medicinski pomognute oplodnje.

Parcijalnu (genetsku) surogaciju trebalo bi zabraniti jer tada surogat majka jeste prava majka djeteta tj. biološko i pravno materinstvo poklapaju se u istoj ženi, surogat majci. Pravno je i moralno nedopustivo da se pravna biološka majka ugovorom unaprijed obaveže da će se odreći roditeljstva i predati ga roditeljima naručiocima.

Također, par naručilaca mora da ispuni određene zakonske uslove:<sup>20</sup>

1. Svi učesnici surogacijskog postupka moraju biti punoljetni, poslovno sposobni državljani Bosne i Hercegovine;
2. Jajne ćelije koje će biti korištene u postupku *in vitro* oplodnje ne smiju poticati od surogat majke;
3. Surogat majka i majka naručilac ne smiju biti u srodstvu u prvoj liniji bez obzira na stepen srodstva;
4. Roditelji naručiocu moraju biti u braku ili vanbračnoj zajednici;
5. Zabranjeno je svako plaćanje prilikom zaključivanja surogacijskog ugovora;
6. Postupak surogacijskog materinstva može da obavlja samo onaj centar za medicinski pomognutu oplodnju koji ima ovlaštenje nadležnog organa, na osnovu mišljenja posebnog etičkog komiteta.

## Zaključak

Zakonodavstvo i porodičnopravnu teoriju Bosne i Hercegovine karakteriše još uvijek nedefinisan stav prema postupku surogat mate-

<sup>20</sup> Jović, Olga: Surogat materinstvo – nova dimenzija roditeljstva, op.cit., str. 65.

rinstva, odnosno nepostojanje pravnog rješenja korištenja ove tehnike medicinski pomognute oplodnje, kao i problema koje izazivaju drugi postupci, naročito tehnike donacije embriona. Normiranje instituta surrogat materinstva, i to njegove blaže varijante tj. pune surrogacije, omogućilo bi nadu svima onima koji su lišeni mogućnosti da roditeljstvo ostvare prirodnim putem. Komparativni prikaz ovog instituta u različitim pravnim sistemima uporednog prava može poslužiti kao osnova za postavljanje pravnih okvira surrogat materinstva u našem pravu. Na osnovu svega izloženog, može se reći da je normiranje instituta surrogat materinstva u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine potrebno urediti u skorjoj budućnosti na način da se njime ne remete postojeće društvene vrijednosti našeg sistema, te da se prvenstveno uvažava najbolji interes djeteta koje će biti začeto i rođeno na ovaj način. Ključni momenat predstavlja potreba da država uspostavi kontrolu u ovom domenu, umjesto stalne osude ove napredne i korisne tehnike medicinske oplodnje.

### Izvori i literatura

1. Draškić, M. Biomedicinski potpomognuto oplodjenje, Preuzeto sa: <http://www.ius.bg.ac.rs/prof/Materijali/dramar>.
2. Đurković, M. (2015). Pokušaj uvođenja surrogat materinstva u Srbiju, *Kultura polisa*, god. XII br. 27, str. 135–149.
3. Human Fertilisation and Embriology Act 1990.
4. Jović, O. (2005). Surogat materinstvo – nova dimenzija roditeljstva, Beograd, Zadužbina Andrejević.
5. Kovaček-Stanić, G. (2008). *Legislativa o ljudskoj embriologiji uz biomedicinsku pomoć*, Novi Sad, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
6. Kovaček-Stanić, G. (2013a). Biomedicinski potpomognuto začeće i rođenje deteta: Surogat materinstvo u uporednom evropskom pravu i Srbiji, *Stanovništvo*, br.1/2013, str. 1–21.
7. Law of Agreements of the Carrying of Fetuses 1996.
8. Surrogacy Arrangements Act 1985.
9. Zakon o reproduktivnoj medicini Austrije (Savezni zakonski list br. 275/1992).

10. Zakon o zdravljenju neplodnosti in postopkih oplodive z biomedicinsko pomočjo Slovenija, (Uradni list 70/2002), 8. 8. 2000.
11. Zakon o medicinski pomognutoj oplodnji Republike Hrvatske (Narodne novine br. 86/2012).
12. Zakon o lečenju neplodnosti postupcima biomedicinski potpomognutog oplodjenja Republike Srbije (Službeni glasnik Republike Srbije br. 72/09)
13. Zakon o medicinski asistiranoj reprodukciji (Sl. list Republike Grčke br. 327/2002).

## **SURROGACY MATERNITY – JUSTIFICATION OR LACK THEREOF OF REGULATING IT IN THE FUTURE LAW ON MEDICALLY ASSISTED FERTILIZATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**SUMMARY:** The focal point of this paper is the review of the possibility of introducing some forms of surrogacy maternity in the legislative framework of Bosnia and Herzegovina, by honoring, among all else, the values of our society and the best interest of the child to be conceived and born in this way. The work also presents a comparative examination of legislative solutions of individual countries in which this method of infertility curing is allowed or strictly forbidden, all done with the goal of finding the appropriate model for a solution of the legal framework suitable for its implementation in the legislative framework of Bosnia and Herzegovina.

**KEY WORDS:** *surrogate maternity, medically assisted fertilization, surrogacy agreement, genetic mother, gestation mother.*

Dr. sc. Damir Juras, dipl. iur.  
Ministarstvo unutarnjih poslova, Split  
Pregledni naučni rad  
[djuras@mup.hr](mailto:djuras@mup.hr)

UDK: 343.364(497.5)  
Pregledni naučni rad  
Primljen: 17. 01. 2016.  
Odobren: 14. 04. 2016.

## LAŽNO PRIJAVLJIVANJE KAZNENOG DJELA U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI REPUBLIKE HRVATSKE

*SAŽETAK: U radu se, uz navođenja stajališta pravne teorije i sudske prakse, te statističkih podataka daje prikaz pravne regulative kojom je u Republici Hrvatskoj normirano kazneno djelo lažnog prijavljivanja. Autor ističe da je svrha ovog kaznenog djela omogućiti nesmetan rad pravosuđa i zaštititi čast i ugled osoba koje se lažno optužuju za počinjenje kaznenog djela, te zaključuje da je zakonodavac dobro regulirao navedeno kazneno djelo, a na tijelima kaznenog pravosuđa je da pravne norme dosljedno provode u praksi.*

*KLJUČNE RIJEČI: kaznena prijava, kazneno djelo, lažna optužba, lažno prijavljivanje kaznenog djela, Republika Hrvatska.*

### 1. Uvod

Aktivnosti pravosudnih tijela su od velike važnosti za državu odnosno njezine građane pa postoji potreba zaštite pravosudnih tijela od postupaka kojima se ugrožava ili sprječava njihov rad. Zakonodavac u Republici Hrvatskoj je kaznena djela protiv pravosuđa grupirao u posebnu XXIX glavu Kaznenog zakona (Narodne novine, dalje: NN, broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, dalje: KZ).

Predmet ovog rada je jedno od kaznenih djela protiv pravosuđa – kazneno djelo lažnog prijavljivanja kaznenog djela. Svrha, odnosno



zaštitni objekt ovog kaznenog djela je dvostruk. Prvo, zaštita protiv denuncijanata koji lažnim prijavljivanjem ometaju rad pravosuđa, jer neopravdano pokreću pravosudni aparat, ili ga skreću u pogrešnom pravcu. Drugo, želi se zaštititi čast i ugled osobe koja je lažno prijavljena, čime su joj ugroženi čast i ugled i neopravdano je izvrgnuta aktivnostima pravosudnih tijela.

U razdoblju od 2012. do 2014. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (dalje: MUP RH) evidentiralo je 383 kaznena djela lažnog prijavljivanja kaznenog djela<sup>1</sup>, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (dalje: DORH) zaprimilo je kaznene prijave za kazneno djelo lažno prijavljivanje kaznenog djela protiv 592 osobe<sup>2</sup>, dok je za navedeno kazneno djelo osuđeno 209 punoljetnih osoba.<sup>3</sup>

**Tablica 1.** Statistički podaci o kaznenom djelu lažnog prijavljivanja kaznenog djela u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2010 do 2012. godine

Godina	Kaznena djela lažnog prijavljivanja kaznenog djela evidentirana u MUP-u RH	Kaznene prijave za lažno prijavljivanje kaznenog djela primljene i riješene u DORH-u			Osuđene punoljetne osobe
		Primljene prijave	Odbačaji prijava	Podignute optužnice	
2012.	116	202	154	99	71
2013.	137	186	92	66	67
2014.	130	204	134	81	71
Zbirno	383	592	380	246	209

<sup>1</sup> izvor podataka: MUP RH, Ravnateljstvo policije, dopis broj: 511-01-43-152-18/16 od 25. veljače 2016.

<sup>2</sup> izvor podataka: DORH, dopis broj: PPI-DO-3/2016 od 24. veljače 2016. – napomena: u navedenim podacima prikazano je koliko je i na koji način odlučeno o kaznenim prijavama tijekom navedene godine neovisno u kojoj godini je pojedina prijava zaprimljena.

<sup>3</sup> izvor podataka: Državni zavod za statistiku, Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2010., 2011., 2012., 2013. i 2014., [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr)

## II. Zakonsko uređenje lažnog prijavljivanja kaznenog djela

U Republici Hrvatskoj kazneno djelo „Lažno prijavljivanje kaznenog djela“ propisano je člankom 304 KZ-a koji glasi:

1. Tko prijavi neku osobu ili podmetne tragove koji upućuju na to da je počinila kazneno djelo, iako zna da to nije istina, a ne radi se o kaznenom djelu koje se progoni po privatnoj tužbi, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine.
2. Tko lažnom prijavom, podmetanjem tragova ili na drugi način izazove pokretanje kaznenog postupka protiv osobe za koju zna da nije počinitelj kaznenog djela, a ne radi se o kaznenom djelu koje se progoni po privatnoj tužbi, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.
3. Tko prijavi da je počinjeno kazneno djelo iako zna da to nije istina, a ne radi se o kaznenom djelu koje se progoni po privatnoj tužbi, ili tko sebe prijavi da je počinio takvo djelo iako zna da to nije istina, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine<sup>4</sup>.

U tri stavka sadržana su četiri oblika lažnog prijavljivanja: u st.

1. izravno lažno prijavljivanje, u st. 2. neizravno lažno prijavljivanje, u st. 3. dva različita oblika: lažno prijavljivanje kaznenog djela i lažno samoprijavljivanje.

### 2.1. Zajedničko svojstvo svih oblika kaznenog djela

Za postojanje ovog djela nije uvjet da je podnesena strogo formalna prijava, odnosno da je ona označena kao kaznena prijava. Bitan je sadržaj izjave, a ne je li ona formalno označena kao kaznena prijava, pa će djelo biti počinjeno i kada je počinitelj drugu podnio prijavu i u formi predstavke ili pritužbe<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> U prijašnjem Kaznenom zakonu, NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11, kazneno djelo lažno prijavljivanje kaznenog djela bilo je propisano u čl. 302.

<sup>5</sup> „Optuženica koja je u predstavi na rad suca općinskog suda upućenoj predsjedniku županijskog suda, predsjedniku VSRH i ministru pravosuđa, neistinito navela da je taj sudac za izradu pismenog otpavka presude zahtijevao 5.000 DEM, dakle neistinito tvrdila da je sudac počinio kazneno djelo primanja

Prijava može biti pisana, usmena, dana na zapisnik ili telefonom, upućena faksom ili elektroničkom poštom, ili kao neformalna izjava u nekom kontaktu s djelatnicima tijela kaznenog progona (redarstvenom vlasti, državnim odvjetništvom) ili primjerice u tijeku ispitivanja neke osobe kao okrivljenika u istražnom postupku.

Vrlo često se najgrublje lažne optužbe dostavljaju anonimno, pa treba istaći kako će ovo kazneno djelo „postojati i kad je prijava anonimna, a poslije se utvrdi tko je podnositelj prijave.“ (Bačić, Pavlović, 2001: 411). Štoviše, ako je takav podnesak anonimn, policija je dužna po službenoj dužnosti raditi na otkrivanju identiteta podnositelja jednako kao i u svim drugim slučajevima počinjenja kaznenog djela koje se goni po službenoj dužnosti od strane nepoznatog počinitelja - čl. 204, st. 1 i 207 Zakona o kaznenom postupku (NN, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, dalje: ZKP) i čl. 3, st.1, t.3. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (NN, br. 74/09, 92/14).

Djelo je dovršeno kada je prijava podnesena tijelima kaznenog progona ili pravosuđa: državnim odvjetniku, policiji, sudovima (Garačić, 2001). Smatra se da je prijava podnesena i kada je predana pravnoj osobi ili državnom tijelu, a ono ju je dostavilo nadležnom državnom

---

mita, čini kazneno djelo lažnog prijavljivanja iz čl. 302, st. 1. KZ. Za ostvarenje objektivnog učinka tog djela nije potrebno da je podnesena strogo formalna prijava, bitan je sadržaj predstavke u kojem se nesumnjivo tvrdi da je sudac počinitelj kaznenog djela koje se goni po službenoj dužnosti, jer tijela kojima je predstavka upućena s njome moraju postupati u skladu s odredbom čl. 173, st. 3. ZKP, a toga je bila svjesna i optuženica, dakle znala je da prijavljuje navedenog suca općinskog suda.“; presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: I-KŽ 532/96-3 od 1. rujna 1999.; „(...) nadalje vezano za bitna obilježja ovog kaznenog djela sud ističe da to što odbrana sugerira da ovo kazneno djelo ne bi objektivno ni moglo biti počinjeno na ovaj način, upućivanjem predstavki, ističe se da forma prijave nije strogo određena, dakle nije važno kada se osoba prijavljuje za počinjenje nekog kaznenog djela za koje se progoni po službenoj dužnosti, naznačuje li se ista prijava kao predstavka, zamolba, već je svakako važan sadržaj prijave pa po zaključku ovog suda predstavke i zamolba upućivane MUP-u protiv oštećenika (...), policijskog službenika, a da bi isti počinio kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti predstavljaju prijavu u smislu odredbe čl. 302, st.1. KZ-a.“; presuda Općinskog suda u Splitu, broj: K-400/10 od 26. listopada 2012.

odvjetniku<sup>6</sup>. Bitno je istaći da su sva državna tijela i pravne osobe dužni prijaviti kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti, a dojavljena su im ili su za njih sama saznala (čl. 204, st.1. ZKP-a). Izuzetak je lažno prijavljivanje podmetanjem tragova u kojem slučaju je djelo dovršeno kada dođe do pokretanja kaznenog postupka.

Prijava mora biti lažna odnosno njezin podnositelj mora biti svjestan objektivne neistinitosti tvrdnje, mora znati da ono što iznosi u prijavi ne odgovara stvarnosti<sup>7</sup>.

Prijava se mora odnositi na određenu osobu.

---

<sup>6</sup> „Trebalo, dakle, reći da je djelo lažnog prijavljivanja učinjeno uvijek kad je lažna prijava dostavljena nadležnim organima pravosuđa, bez obzira da li je učinilac tim organima prijavu podnio neposredno ili je prijava stigla posrednim putem. U protivnom bili bi neopravdano favorizirani oni podnositelji lažnih prijava koji se služe zaobilaznim putem mada je po njihovoj djelatnosti eventualno došlo do pokretanja kriv. postupka protiv nevine osobe.“ (Zlatarić, 1958: 533).

<sup>7</sup> „Naime, da bi se mogla prihvatiti tvrdnja oštećenika kao tužitelja da bi osumnjičenica počinila kazneno djelo lažnog prijavljivanja kaznenog djela na način da bi ga lažno prijavila za kazneno djelo prijetnje, bilo bi nužno utvrditi da je ta kaznena prijava bila takva objektivno i subjektivno, odnosno da bi osumnjičenica tu radnju poduzela iako je bila svjesna i znala da stvarne prijetnje nije bilo. Iz podataka pribavljenih tijekom prethodne obrade nije bilo moguće sa sigurnošću utvrditi da li se incidentna situacija doista dogodila na način kako je to opisala osumnjičenica iz ovog postupka, niti da li je osnovana tvrdnja oštećenika kao tužitelja da on u incidentu ni na koji način nije sudjelovao.“ Rješenje Županijskog suda u Splitu, broj: Kv II-25/16 od 21. siječnja 2016.; „Po zaključku ovog suda prijava okrivljenika odnosno njegova predstavka upućena Vladi RH od 20. prosinca 2010. g. je bila lažna tj. okrivljenik je bio svjestan da ono što je iznio u prijavi ne odgovara stvarnosti, svoje optužbe protiv (...) potvrdio je još jednom kada ga je USKOK pozvao na očitovanje bi li predmetna predstavka Vladi predstavljala kaznenu prijavu, međutim isti nije postupio po uputi iz Rješenja o odbačaju USKOK-a od 11. ožujka 2011. g. da može u roku od osam dana poduzeti kazneni progon protiv navedenih osumnjičenika podnošenjem optužnog prijedloga pred Općinskim sudom u S. objašnjavajući sudu da je tada imao druge prioritete i da bi mu to pričinilo dodatne troškove iz čega jasno proizlazi da je okrivljenik bio svjestan da lažno optužuje oštećenike, državne službenike za vrlo ozbiljna kaznena djela, a predstavka koju je uputio Vladi da je bila izraz nemoći i revolta zbog odluke o otkazu koja je za njega bila fatalna i s kojom se nije mogao pomiriti, a kako sam okrivljenik navodi u svojoj obrani.“; presuda Općinskog suda u Splitu, broj: K-1278/11b od 20. svibnja 2013.

Iz zakonskog opisa kaznenog djela proizlazi da je pretpostavka za ovo djelo da protiv osobe koja se lažno prijavljuje nije već prije pokrenut postupak za to djelo<sup>8</sup>.

Za postojanje ovog djela, osim kod neizravnog lažnog prijavljivanja (podmetanjem dokaza), nije uvjet da je došlo do pokretanja kaznenog postupka.

Lažna prijava mora se odnositi na djelo za koje se goni po službenoj dužnosti ili povodom prijedloga. Može se raditi o svršenom kaznenom djelu, o kažnjivom pokušaju ili pripremanju. Ako se ne radi o djelu za koje se goni po službenoj dužnosti ili povodom prijedloga, već privatnom tužbom, neće postojati kazneno djelo lažnog prijavljivanja, nego će se raditi o djelu klevete, koje se goni po privatnoj tužbi. Ovo djelo neće postojati ako iz sadržaja onoga što se prijavljuje proizlazi da se radi o prekršaju. Nema ovog djela ako postoje neke zakonske zapreke za vođenje kaznenog postupka (okolnosti koje isključuju kazneni progon: zastara, amnestija, pomilovanje i sl.).

Nije potrebno da je dana i pravna kvalifikacija djela.

Obilježje ovog kaznenog djela nije neki poseban motiv, npr. nastojanje podnositelja prijave da dođe do pokretanja kaznenog postupka, pa se od suda ne traži da utvrdi zbog čega je prijava podnijeta.

## **2.2. Posebnosti pojedinih oblika kaznenog djela**

### **2.2.1. Izravno lažno prijavljivanje (čl. 304, st. 1. KZ-a)**

Ovdje se radi o prijavljivanju određene osobe da je ona počinila kazneno djelo, koje se ne goni po privatnoj tužbi, iako podnositelj prijave zna da ta osoba nije počinitelj djela.

Prijava se mora odnositi na određenu osobu tako da se navodi da je ona počinitelj djela ili sudionik (poticatelj, pomagač) u nekom kaznenom djelu. Prijavljena osoba mora stvarno postojati<sup>9</sup>. „Ne moraju

---

<sup>8</sup> „Prvostupanjski sud je pravilno utvrdio kako je financijsko knjigovodstveni vještak dao nalaz i mišljenje po nalogu suda kada je već postupak bio u tijeku, pa zaključci u njegovom nalaz i mišljenju ne mogu predstavljati iniciranje niti prijavljivanje neke osobe da je počinjeno kazneno djelo.“, Županijski sud u Zagrebu, Kž 1230/05 od 20. rujna 2005.

<sup>9</sup> „Ne postoji djelo ako se prijava odnosi na izmišljene ili umrle osobe, to može

se dati puni podaci o identitetu osobe koja se prijavljuje. Dovoljno je da su dani podaci na temelju kojih se može utvrditi identitet te osobe.“ (Petrović, Simić, 1991: 302).

Pristanak osobe da protiv nje bude podnesena lažna prijava ne isključuje protupravnost lažnog prijavljivanja.

Nije važno je li prijavljeno djelo uopće počinjeno ili ga je počinila neka druga osoba.

Svi detalji prijave ne moraju biti lažni.

Na strani podnositelja prijave mora postojati svijest o tome: da je prijava lažna, da osoba koju prijavljuje nije počinitelj djela, da je prijavljena osoba nedužna. Neće se raditi o ovom djelu ako se u prijavi navode određene okolnosti i činjenice koje su podnositelja prijave navele na zaključak da je određena osoba počinila kazneno djelo<sup>10</sup>.

Prijava mora biti lažna objektivno, a ne samo po uvjerenju podnositelja prijave. Nije dovoljno da podnositelj prijave drži da je njegova prijava eventualno lažna.

Počinitelj djela može biti i službena osoba.

Bez obzira što je okrivljenik u kaznenom postupku slobodan u izlaganju svoje obrane i što obranu nije niti dužan iznositi, on čini ovo kazneno djelo ako izlazi izvan okvira svoje obrane i svjesno lažno tereti drugu osobu da je počinila kazneno djelo koje se ne progona po privatnoj tužbi jer takvo terećenje (iskazivanje) nije ni u granicama njegovih ustav-

---

biti djelo iz st. 3., kao što se može raditi o tom djelu iz st. 3. i onda kad u lažnom prijavljivanju nedostaje određenost u odnosu prema nekoj osobi kao počinitelju djela.“ (Pavlović, Rijeka, 2012: 658.

<sup>10</sup> „(...) navesti nepobitne podatke i dokaze koji bi ukazivali na zaključak da je podnositelj kaznene prijave znao da on nije počinio nikakve radnje kaznenog djela i da ga je unatoč tome saznanju kazneno prijavio, odnosno da je prijavitelj znao da ono što iznosi u prijavi ne odgovara stvarnosti. Inače se ne radi o ovom kaznenom djelu ako se u prijavi navode određene okolnosti i činjenice koje su prijavitelja navele na zaključak da je određena osoba (u konkretnom slučaju...) počinila kazneno djelo. Stoga nije dovoljno da (...) drži kako je prijava, navodno podnesena protiv njega zbog kaznenog djela, lažna.“ Rješenje Općinskog državnog odvjetništva u Splitu, broj: K-DO-76/2014 od 30. siječnja 2014.; „Utvrđiti što je laž, a što je istina, uvijek je poseban problem, uopće u krivičnom postupku, a naročito je problematično utvrditi da li je je počinitelj znao da je nešto istina – laž, ili nije znao. Na svu sreću, ovo djelo „lažnog prijavljivanja“ se ne može izvršiti iz nehata, te ono „mogao znati“ ne igra u ovom slučaju, ali, faktično, čak i to može imati odgovarajućeg (podsvjesnog) utjecaja na sud, prilikom utvrđivanja činjenice da li je počinitelj znao da ima ili nema krivičnog djela.“ (Ćirić, 2014: 117–118).

nih i zakonskih prava koja mu pripadaju u kaznenom postupku, a niti je u skladu s dobrom i odgovornom obranom (Pavlović, 2012)<sup>11</sup>. Bačić (1989) i Mrčela (2003) smatraju da, uvažavajući pravnu situaciju okrivljenika koji nije dužan iskazivati niti govoriti istinu kada iznosi obranu te ne može počinuti kazneno djelo davanja lažnog iskaza<sup>12</sup>, okrivljenik ne može počinuti kazneno djelo lažnog prijavljivanja kaznenog djela.

Postoji idealni stjecaj ovog djela i djela davanja lažnog iskaza kada svjedok u kaznenom postupku da iskaz koji odgovara djelu lažnog prijavljivanja<sup>13</sup> (Pavlović, 2012; Petrović; Simić, 1991). „Ovdje počinitelj

---

<sup>11</sup> „Značajno je upozoriti da lažna prijava da je drugi počinitelj određenog kaznenog djela može biti počinjena i pri iznošenju obrane u kaznenom postupku. Naime, sloboda obrane, posebno iskazivanje okrivljenika u kaznenom postupku, ne ide tako daleko da on može svjesno neistinito prijavljivati drugu osobu da je počinila kazneno djelo.“, Pavišić, Grozdanić, Veić, 2007: 661.; „ (...) svjesnim lažnim terećenjem druge osobe, protiv koje još nije pokrenut kazneni postupak, okrivljenik čini ovo kazneno djelo. U određenim situacijama, kad je iz postojećeg kaznenog postupka očito da ta druga osoba nije počinitelj kaznenog djela za koje ga tereti okrivljenik, uzimajući u obzir situaciju u kojoj se nalazi okrivljenik i druge okolnosti konkretnog slučaja, takva njegova izjava o lažnom terećenju druge osobe predstavlja beznačajno djelo (čl. 33), ali je u svakom slučaju treba uzeti kao otegotnu okolnost.“, Pavlović, 2012: 659.; „Kad okrivljeni u krivičnom postupku daje iskaz on je slobodan u iznošenju svoje obrane i za takav svoj iskaz, makar se utvrdilo da je lažan, ne može krivično odgovarati. Ali ako je okrivljeni prekoračio granice zakonskih ovlaštenja i izašao iz okvira svoje obrane na taj način što je drugu osobu svjesno lažno teretio da je počinitelj krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti, znajući da se zbog takvog njegovog iskaza protiv te druge osobe može pokrenuti krivični postupak, odgovarati će okrivljeni zbog lažnog prijavljivanja.“, presuda Vrhovnog suda SR Hrvatske, broj: KŽ 1979/57 od 8. studenog 1957. „Pravo okrivljenog na obranu ne sadrži i pravo na vršenje krivičnog djela, jer nitko ne može imati takvo pravo bez obzira na svoje svojstvo, pa ni okrivljeni u krivičnom postupku (...)“; Petrović; Milić, 1991: 302.

<sup>12</sup> Tko prijavi neku osobu ili podmetne tragove koji upućuju na to da je počinila kazneno djelo, iako zna da to nije istina, a ne radi se o kaznenom djelu koje se progona po privatnoj tužbi, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine. Tko lažnom prijavom, podmetanjem tragova ili na drugi način izazove pokretanje kaznenog postupka protiv osobe za koju zna da nije počinitelj kaznenog djela, a ne radi se o kaznenom djelu koje se progona po privatnoj tužbi – čl. 305, st. 1-2 KZ-a.

<sup>13</sup> „(...) svjedok nije dužan odgovarati na pojedina pitanja (...). (...) svjedok, koji se ne koristi ovom povlasticom, mora istinu govoriti, jer inače čini kriv. djelo (...). To mora važiti i za onoga, koji je podnio lažnu prijavu, pa bude o navodima iz svoje prijave saslušan kao svjedok.“, Zlatarić, 1958., str. 539.

s dvije vremenski odvojene radnje na dva načina povrjeđuje zaštićeno dobro, s tim što je druga povreda (lažan iskaz) mnogo teža od prve (to proizlazi iz zapriječenih kazni za oba djela.“ (Mrčela, 2003: 606)

Između kaznenog djela lažnog prijavljivanja kaznenog djela i kaznenog djela klevete postoji prividni stjecaj jer je kleveta konzumirana lažnim prijavljivanjem kaznenog djela (Zlatarić, 1958, Pavišić, Grozdanić, Veić, 2007). Atanacković (1985) smatra da se u ovom slučaju radi samo o lažnom prijavljivanju jer objekt zaštite nesmetanog djelovanja pravosuđa preteže nad objektom zaštite časti i ugleda kod klevete. Bačić (2001) smatra da se u ovom slučaju radi o idealnom stjecaju zbog različitosti objekta zaštite i težine jednog i drugog djela.

Ukoliko se radi o lažnom prijavljivanju koje nije učinjeno nadležnom tijelu kaznenog progona i takva prijava ne bude dostavljena takvom tijelu, u tom slučaju nisu ostvarena obilježja kaznenog djela lažnog prijavljivanja, ali prijavljenom ostaje mogućnost da tuži za klevetu.

## 2.2.2. Neizravno lažno prijavljivanje (čl. 304, st. 2 KZ-a)

Ovo djelo čini osoba koja lažnom prijavom, podmetanjem tragova<sup>14</sup> kaznenog djela ili na drugi način<sup>15</sup> izazove pokretanje kaznenog postupka<sup>16</sup> zbog kaznenog djela za koje se kazneni postupak ne pokreće po privatnoj tužbi protiv osobe za koju zna da nije počinitelj.

Zbog posljedice pokretanja kaznenog postupka protiv oštećenika, zakonodavac je za ovaj oblik kaznenog djela propisao strožu kaznu (Turković i dr., 2013).

---

<sup>14</sup> „Radnja počinjenja se može sastojati, primjerice, od podmetanja tragova ili drugih materijalnih dokaza koji upućuju na određenu osobu kao počinitelja djela, od stvaranja lažnih indicija (stavljanja, primjerice, ukradenih stvari u stan, automobil ili odjeću određene osobe), u krivotvorenju tragova: da se naprave tragovi kao kod istinskog kaznenog djela ili u preinačenju tragova, tako da se neki postojeći trag preinači u trag kaznenog djela; uopće, u bilo kakvom lažnom stvaranju dokaza, stavljanju tijelima kaznenog progona lažnog dokaznog materijala.“, Pavlović, 2012: 660.

<sup>15</sup> „Na drugi način bi bilo npr. podmetanje krivotvorene isprave, stvaranje lažnih dokaza, itd.“, Tomić, 2007: 340.

<sup>16</sup> Kazneni postupak započinje: 1. pravomoćnošću rješenja o provođenju istrage, 2. potvrđivanjem optužnice ako istraga nije provedena, 3. određivanjem rasprave na temelju privatne tužbe, 4. donošenjem presude o izdavanju kaznenog naloga (čl. 17, st. 1. ZKP-a)



Mora se raditi o podmetanjima koja se tiču okolnosti od bitnog značenja, koje mogu dovesti do pokretanja kaznenog postupka.

Motivi za počinjenje ovog djela mogu biti mržnja ili osveta, ali i odvratanje pozornosti od pravog počinitelja.

Počinitelj mora postupati s namjerom da izazove pokretanje kaznenog postupka odnosno mora znati da drugome stavlja na teret kazneno djelo koje taj drugi nije počinio.

Ako određena osoba putem druge osobe, koja nije znala za njezinu lažnost, podnese kaznenu prijavu, odgovarat će kao posredni počinitelj ovog kaznenog djela, a ukoliko je druga osoba znala za lažnost prijave, tada će odgovarati za ovo djelo, a osoba koja ju je potaknula na podnošenje prijave, odgovarati će za poticanje počinjenja istog kaznenog djela.

### 2.2.3. Lažno prijavljivanje kaznenog djela (čl. 304, st. 3. KZ-a)

Ovo djelo sastoji se od prijavljivanja da je počinjeno kazneno djelo koje se ne goni po privatnoj tužbi, iako podnositelj prijave zna da ono nije počinjeno. Radi se o prijavljivanju izmišljenog kaznenog djela, pri čemu se nitko ne prijavljuje kao počinitelj tog djela.

Motivi za počinjenje ovog djela su različiti, primjerice osoba privođeni novac povjeren u službi pa prijavi da je nad njom počinjeno razbojništvo ili osoba skrivi prometnu nesreću pa prijavi da su joj ukrali vozilo<sup>17</sup>.

Nije djelo ako se u prijavi samo iznose sumnje i pretpostavke.

---

<sup>17</sup> „Optuženik je u kaznenoj prijavi naveo kako mu je nepoznata osoba 08. siječnja 2010. godine u vremenu od 23,10 do 23,50 sati, a dok se on nalazio u kafiću, otuđio osobno vozilo marke “BMW“ registarske oznake ST ... koje je u njegovu vlasništvu. Međutim, optuženik je prilikom prijave bio svjestan da se to zaista nije dogodilo, budući da je znao da se njegov automobil nalazi parkiran u Trogir, na adresi Put Muline 1, gdje ga je osobno ostavio nakon što je s tim automobilom sudjelovao u prometnoj nezgodi. Kod takvog stanja stvari, kod kazivanja optuženika i analize materijalnih dokaza, ovaj sud smatra da je činjenično stanje nedvojbeno utvrđeno, te da su se u ponašanju optuženika (...) ostvarila sva obilježja kaznenog djela iz članka 302. st. 2. Kaznenog zakona. Što se tiče subjektivnog odnosa optuženika prema počinjenom djelu, ovaj sud smatra da je optuženik kritične prigode postupao sa izravnom namjerom, tj. bio je svjestan svog protupravnog ponašanja i želio je njegovo počinjenje, čime su se u njegovom postupanju ostvarila obilježja kaznenog djela iz članka 302. st. 2. Kaznenog zakona.“, presuda Općinskog suda u Splitu, broj: K-123/10 od 8. 02. 2011.

#### 2.2.4. Lažno samoprijavljivanje – samooptužba (čl. 304, st. 3. KZ-a)

Ovo djelo čini onaj tko samog sebe prijavi kao počinitelja kaznenog djela koje se ne goni po privatnoj tužbi, iako zna da on nije počinio to djelo.

Djelo koje se prijavljuje može biti stvarno počinjeno, ali počinitelj tog djela nije osoba koja podnosi prijavu, a može biti i izmišljeno.

Motivi za počinjenje ovog djela su različiti, primjerice osoba sebe lažno prijavi za određeno djelo da bi sebi osigurala alibi i skrenula pozornost sa težeg djela kojeg je počinila ili osoba lažno prijavi sebe kao počinitelja radi preuzimanja krivnje odnosno pomaganja pravom počinitelju da izbjegne kaznenu odgovornost. „Ovo može biti ili neka vrsta privremenog „samožrtvovanja“ za odgovarajuću naknadu, a prije svega zato da bi se policija i tužiteljstvo naveli na krivi trag, ali često može biti i posljedica bespogovorne vjere u autoritet nekog šefa, u stvari svojevrsne psihološke inferiornosti, kada se ide i na to da se poduzima lažno samoprijavljivanje.“ (Čirić, 2014: 113) „Smatrati će se kao otežavajuća okolnost ako se samooptuživanje vrši u cilju da se organi pravosuđa skrenu sa pravog puta u istrazi protiv pravog počinitelja krivičnog djela, ali se krivična odgovornost može smanjiti ako se to čini iz plemenitih pobuda, na primjer iz požrtvovanja prema roditeljima, djeci, bračnom drugu itd.“ (Tahović, 1957: 545)

### III. Zaključak

Sudska praksa i statistički podaci pokazuju da je zakonodavac u Republici Hrvatskoj opravdano, s ciljem da se osigura neometan rad pravosuđa i zaštititi čast i ugled osoba koje se lažno optužuje, propisao kazneno djelo lažnog prijavljivanja kaznenog djela. U pravnoj teoriji i sudskoj praksi ne postoje značajniji prijevori u primjeni navedenog kaznenog djela, a bitno je istaknuti suglasje da forma lažne prijave nije od odlučne važnosti te da svi dijelovi prijave ne moraju biti lažni, kao i da će podnositelj prijave odgovarati za ovo kazneno djelo samo ako je svjesno uporabio neistinite navode o kaznenom djelu odnosno počinitelju.

Zakonodavac je propisao efikasan alat za zaštitu osoba od neosnovanih optužbi i za neometani rad pravosuđa, a na tijelima kaznenog progona je da navedeni alat učinkovito, dosljedno i cjelovito primjenjuju.

## FALSELY REPORTING A CRIMINAL OFFENSE WITHIN THE LEGISLATION AND PRACTICE IN THE REPUBLIC OF CROATIA.

**SUMMARY:** Along with stating the point of view of legal theory and quoting judicial practice, as well as providing statistical data, in the paper the author gives a review of the legislation which proscribes the criminal offense of false accusations in the Republic of Croatia. The author points out that the purpose of this criminal offense is to enable undisturbed operation of the justice system and protect the honour and reputation of persons who are falsely accused of committing criminal offense, and concludes that the lawmaker has provided a good regulation of the said criminal offense, and the criminal justice authorities need to consistently implement the legal standards in practice.

**KEY WORDS:** *criminal charges, criminal offense, false accusations, falsely reporting a criminal offense, Republic of Croatia*

### **Literatura:**

- Atanoković, D. (1985). *Krivično pravo, Posebni dio*, Beograd: Službeni list SFRJ
- Bačić, F., Šeparović, Z. (1989). *Krivično pravo, Posebni dio*, Zagreb: Narodne novine
- Bačić, F., Pavlović, Š. (2001). *Kazneno pravo, Posebni dio*, Zagreb: Informator
- Garačić, A. (2001). *Kazneni zakon u sudskoj praksi*, Zagreb: Naklada Zadro
- Čirić, J. (2014). Lažno prijavljivanje, *Pravna riječ*, br. 40.
- Mrčela, M. (2003). Kaznena djela protiv pravosuđa, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2
- Pavišić, B., Grozdanić, V., Veić, P. (2007). *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb: Narodne novine
- Pavlović, Š. (2012). *Kazneni zakon*, Rijeka: Libertin naklada
- Petrović, M., Simić, I. (1991). *Krivični zakon Srbije*, Beograd: Poslovna politika
- Tahović, D. (1957). *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd: Savremena administracija
- Turković, K., Novoselec, P., Grozdanić, V., Kurtović Mišić, A., Denčinović, D., Bojanić, I., Munivrana Vajda, M., Nola, S., Roksandić Vidlička, S., Tripalo, D., Maršavelski, A. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb: Narodne novine
- Zlatarić, B. (1958). *Krivični zakonik u praktičnoj primjeni*, II svezak, Zagreb: Narodne novine

Prof. dr Ljubo Pejanović  
Doc. dr Aleksandar Bošković  
Fakultet za pravne i poslovne studije  
dr Lazar Vrkić, Novi Sad  
pejanovicljubo@gmail.com

UDK: 351.759.6:504.2(497.11)  
005.334:614.841  
656.7.08  
Originalan naučni rad  
Primljen: 27. 01. 2016.  
Odobren: 17. 04. 2016.

## UZROCI POŽARA I AVIO-OPASNOSTI U ŠUMSKIM PREDELIMA

### 1. UVODNE NAPOMENE

Udes vazduhoplova na nepristupačnom terenu jedna je od najrizičnijih, najkomplikovanijih i najvećih opasnosti po bezbednost ljudskog zdravlja i života kako u samoj avio-olupini, tako i onih koji pristupe spasavanju. Prilikom pada vazduhoplova dolazi do gubljenja života, težih povreda, panike i straha kod onih koji nisu u stanju da pomognu ni sebi ni drugima u datoj situaciji. U takvim situacijama ljudi gube kontrolu i u strahu doprinose dodatnom pogoršanju svog i zdravlja drugih ljudi čime otežavaju rad spasilaca i ometaju ih u efikasnoj evakuaciji i lokalizaciji požara.

Elementarna nepogoda ovakvog oblika ima veliku razaračku moć. Vatrena stihija uzrokuje pretnje i opasnosti od širenja požara na velike prostore i urbanu sredinu. Stoga, razvijene zemlje raspolažu sa efikasnom osmatračkom i izviđačkom misijom koja iz kontrolnog centra blagovremeno otkriva i dojavljuje nastanak avio-incidenta.

Zahvaljujući sistemu osmatranja i obaveštavanja obezbeđuje se adekvatno sprečavanje, suzbijanje širenja stihije i evakuacija ugroženih. Okosnicu rada u sistemu osmatranja, otkrivanja i identifikacije incidenta čini precizna obrada podataka otkrivene opasnosti i javljanje dežurnom kontrolnom centru. Time se postiže efikasnost i za druge aktivnosti koje slede. Podatke o otkrivenom incidentu u sistemu osmatranja i obaveštavanja preuzimaju dežurni centri koji prosleđuju dalje nadležnoj ustanovi za rukovanje i upravljanje ovim aktivnostima.

Bezbednosne mere koje se preduzimaju za zaštitu od požara i eksplozija jesu efikasna lokalizacija, pokušaj smanjenja temperature i presecanje požara koji prethodi da izazove eksploziju spremnika sa eksplozivnim i zapaljivim materijama.

Za efikasnu evakuaciju ugroženih neophodni su odgovarajući uslovi – pristup nepristupačnom mestu nesreće, raspoloživost kvalitetne opreme za transport povređenih i ugroženih, kao i adekvatna sredstva za gašenje požara. U evakuaciji se koriste specijalizovane ekipe za pružanje prve pomoći i transport do bezbednog prostora.

Pored preduzetih preventivnih mera u otkrivanju udesa i nastanka požara, neophodne su i preventivne mere, radnje i aktivnosti tokom izvođenja akcija spasavanja ugroženih i lokalizacije požara. Za to je neophodno adekvatno snabdevanje, transport i obezbeđenje ugroženih predela kako se požar ne bi proširio na iste. Zatim, slučajni i radoznali prolaznici moraju biti na sigurnom. Istovremeno, preduzimaju se zaštitne mere za izvršioce aktivnosti kako ne bi bili izloženi opasnosti u slučaju izbijanja novog požara i drugih povreda, zagađenja i oboljenja.

Udes vazduhoplova u nepristupačnom predelu kao što su šume, iz svega navedenog, predstavlja veliku pretnju i opasnost po ljudske živote, donosi uništenje materijalnih i neprocenjivih vrednosti i ugrožavanje čovekove okoline.

### **1.1. Pojmovno određenje i definisanje požara i požarnih opasnosti**

„Požar – vatra koja je zahvatila veći prostor rastinja, zgrada, kuća ili drugih objekata. Nastaje dejstvom objektivnih uslova ili uticajem subjektivnih faktora. Tehnički objektivni uzroci požara su različiti: prirodni i mehanički, samozapaljivanje hemijskih smesa. Subjektivni faktor se ispoljava u nehatnim radnjama (usled nestručnosti ili nepažnje) i u namernom izazivanju. Namerno izazivanje požara je kriminalno motivisano koristoljublje (krađom), sabotazama i diverzijom, prikriivanjem drugog krivičnog delikta (ubistva, pronevere i prevare, delikta pod uticajem strasti izvršenih iz osвете i avanturističkih pobuda) (v. paljevina)<sup>1</sup>“

<sup>1</sup> Milo Bošković, *Kriminološki leksikon*, Matica srpska, Novi sad, 2015., str. 372–373.

Analizirajući navedenu definiciju, pod požarom se, u ovom smislu, smatra izazivanje ili paljenje vatre kako bi se uništila neka vrednost (vozilo, vazduhoplov, objekat, šuma i dr.). Namerno paljenje vatre, a time i izazivanje požara predstavlja piromaniju, pri čemu se želi naneti šteta ili osvetiti drugom licu. Piromani su obično psihički bolesna lica, ili lica koje se služe kriminalitetom, ili lica koja čine krivično delo sa ciljem prikrivanja tragova neke nedozvoljene radnje. S tim u vezi dobijena su i osnovna pojmovna određenja požara. Korišćenje požara za prikrivanje tragova, u tom smislu, predstavlja aktivnost u kojoj je ljudski faktor uzrok njegovog nastanka. Sa druge strane, požar može biti izazvan i prirodnim delovanjem – prilikom udara groma. Požari često bivaju izazvani i političkim motivima. Njima uglavnom pribegavaju pripadnici terorističkih skupina sa ciljem izazivanja straha, panike i nesigurnosti kod građana ili predstavnika vlasti. Najčešće su to sabotaze na prevoznim sredstvima, vazduhoplovima, instalacijama, industrijskim postrojenjima, objektima i slično. Dakle, sabotazama se želi oštetiti, pokvariti, oboriti ili zapaliti vazduhoplov da bi se nanela ogromna materijalna šteta, a kroz ljudske žrtve nametnula panika u društvu. Iz ovih i sličnih razloga dolazi do udesa vazduhoplova i u šumskim područjima. Sagledavanjem problema požara i požarnih opasnosti stiče se utisak da je požar prirodni fenomen, često potpomognut ljudskim faktorom i kao pojava predstavlja veliku pretnju i opasnost po bezbednost ljudi, imovine i drugih društvenih vrednosti uopšte.

## **1.2. Pojmovno određenje i definisanje požarne opasnosti prilikom nastanka požara**

„Opasnost, latentno, potencijalno teška situacija, opasno stanje koje prethodi da ugrozi neko dobro... Opasnost – nesreća, požari i eksplozija, na moru, na radu (v. Apstraktna opasnost, Društvena opasnost, Izazivanje opšte opasnosti, Neznatna društvena opasnost, Opasna aktivnost, Opasna supstanca, Opasno stanje, Opšta opasnost, Stanje opasnosti Temibilitet)“.<sup>2</sup>

Na osnovu navedene definicije o pretnjama, usmeravamo se na analizu i postavljanje problema opasnosti koji nastaje uvek posle izbi-

<sup>2</sup> Isto, str. 338–339.

janja požara. Požari – kao prirodni fenomen – u najvećem broju slučajeva prouzrokovani su ljudskim aktivnostima. U slučaju pojave požara, dolazi do njegovog brzog širenja a time i do nastanka teške situacije za širu teritoriju, naročito ukoliko je uzrok udes vazduhoplova i nastanak požara u šumama. Nastankom ovakvog stanja ugrožavaju se mnogobrojni ljudski životi, materijalne i druge vrednosti društva čime se stiču uslovi za proglašavanje vanredne situacije na ugroženom prostoru i šire. Istovremeno se preduzimaju mere zaštite i spasavanja u veoma teškim, često nemogućim uslovima. Prema tome, požarna opasnost je prirodni fenomen, često uzrokovan ili potpomognut ljudskim aktivnostima koji uzrokuje neprocenjive posledice po živa bića i katastrofalnu štetu po imovinu i društvene vrednosti a često i nastanak vanredne situacije.

## 1. OBLICI POŽARNIH AVIO-OPASNOSTI I POSLEDICE

### 1.1. Nastanak udesa vazduhoplova i požarne opasnosti i posledice

Izbijanje požara na nekom od agregata vazduhoplova, usled čega dolazi do oštećenja instalacija komandi i kvara, dovodi do udesa letilice. Udesi i katastrofe civilnih vazduhoplova kao posledicu nose požare na različitim lokacijama kao što su:

- u blizini aerodroma – za vreme sletanja ili uzletanja,
- u urbanoj sredini preko koje je određen koridor za vazduhoplove,
- u šumskim predelima, na livadama, rekama, jezerima, morima i drugim nepristupačnim terenima.

Postoji, stoga, opasnost od širenja i izbijanja novih požara, a samim time i do novih pretnji po ljudske živote i materijalne vrednosti.

Za šumske požare karakteristično je prisustvo kiseonika u velikim količinama, čime se povećava opasnost za njegovo širenje i sagorevanje zapaljivih materija. Istovremeno, velika količina drveća jedan je od uslova za pojavu i širenje požara. Za nastanak požara potrebna su tri prirodna resursa – drvo, vazduh i toplota/plamen. Spajanjem drveta kao goruće materije, kiseonika i toplote ili plamena pri

udesu vazduhoplova dobija se vatrogasni trougao – počinje sagorevanje i širenje požara, a time i opasnost. Drvo pri sagorevanju širi zapaljive gase usled čega dolazi i do stvaranja drvenog i benzinskog katrana koji povećava plamen i temperaturu, a time i opasnost za prisutne u blizini nastalog požara.

## **1.2. Požarne opasnosti u šumama, livadama i urbanoj sredini**

U prirodi postoje mnogobrojne opasnosti čiji uzročnici vrlo često dovode do velikih požara. U ovom slučaju, najčešći uzročnik požara u šumi jeste udes vazduhoplova na kome je već izbio požar ili novi požar koji je u međuvremenu izazvan samim udesom i samozapaljenjem ili paljenjem lakozapaljivih tečnosti (benzin, kerozin, ulje i drugo) koje se rasipaju na velikom prostoru u rasponu i do nekoliko kilometara.

U tom slučaju dolazi do paljenja prosutih materija, stvari, ostataka vazduhoplova zajedno sa lišćem, travom i sl. na tom prostoru. Požar se razvija velikom brzinom obuhvatajući velike prostore, naročito kad se pojave prirodni vetrovi i požarne oluje koje gutaju sve ispred sebe. U takvom paklu ugroženi su životinjski svet, ljudski životi tj. svi oni koji se na tom i širem prostoru nađu u momentu udesa vazduhoplova. U datoj situaciji tj. udesom vazduhoplova i pojavom požara ugroženi mogu biti:

- putnici i članovi posade (poginuli i preživeli),
- lica koja su se slučajno zadesila u šumi,
- slučajni prolaznici u šumi kroz koju vode različiti putevi,
- učesnici u spasavanju i mnogi drugi.

Požar u šumi predstavlja veliku pretnju, naročito ako se ima u vidu prisustvo ogromnih količina kiseonika koje pospešuju brže sagorevanje drugih materija. Zapaljenjem velike količine lakozapaljivih materija povećava se i temperatura usled čega dolazi do lakog paljenja čvrstih materija u šumi (ugalj, drvo i sl.) jer temperatura dostiže i 275°C.

Isto tako, požari iz šuma se šire na livade sa zasađenim žitaricama i drugim usevima koje se takođe lako pale i predstavljaju novu opasnost kako po ljudske živote, tako i za životinjski svet, prirodna bogastva i useve. Preko otvorenih poljana sa usevima prolaze putevi na kojima se u svakom trenutku nalazi transport sa navedenim materijama koji takođe predstavlja dodatnu opasnost.



Zatim, požari se iz šuma mogu proširiti na urbana naselja ili mogu nastati direktnim padom vazduhoplova u naselju što za posledicu ima ugroženost velikog broja ljudi i materijalnih vrednosti. U urbanim naseljima se, takođe, nalaze ogromne količine lakozapaljivih materija što prilikom požara može uzrokovati nove eksplozije i opasnosti.

### 1.3. Požarne eksplozije

Padom vazduhoplova, koji može težiti 20–50 tona, rasipa se velika količina kerozina i ulja što, ukoliko se zapali, izaziva eksploziju velikih razmera u kratkom vremenskom roku. Prilikom požara na planinskim masivima i u klisurama, u kojima se nalaze pećine, ostaci rudarskih jama i druge šupljine, često se dogode i dodatne eksplozije zbog prisustva prirodnih gasova, te širenje takvog požara nosi i pretnje po ljudske živote, životinjski i biljni svet. Takođe, mora se imati u vidu da kroz šume prolaze različiti putevi (pruga, autoput, put, magistrala i sl.) i da se njima prevoze lakozapaljive i eksplozivne materije (benzin, plin, gasovi, ulja, farbe, sirova nafta, eksploziv, barut i sl.). Sve navedeno predstavlja pretnju da se mogu naći na putu požarne stihije, a iste u požaru se pale i eksplodiraju i dodatno predstavljaju novu pretnju i opasnost po živi i prirodni tj. biljni svet.<sup>3</sup>

Svemu navedenom i ugroženom od požara zajedničko je brzo i naglo oslobađanje energije u veoma kratkom vremenskom intervalu uz pojavu udarnih talasa i vatrenih lopti, a istovremeno je sve praćeno i zvučnim efektima što dodatno pojačava strah kod ugroženih koji u takvoj situaciji mogu posegnuti i za samoubistvom.

Požarne eksplozije predstavljaju veliku opasnost nakon pada vazduhoplova u nepristupačnim predelima, naročito u šumskim regionima. Nakon pada vazduhoplova dolazi do pucanja rezervaora, prolivanja kerozina i njegovog paljenja i eksplozije. Vatra se širi velikom brzinom, a uz toplotu i svetlost otvorenog plamena usled čega nastaje

---

<sup>3</sup> Jedan od mnogobrojnih primera – juna 1974. u Fliksborou, u Engleskoj, došlo je do isticanja oko 45 tona cikloheksana na temperaturi od 155° C i pod pritiskom kPa (8,5 bara). Naglim isparavanjem formirao se oblak koji je zapalio neke od peći u krugu hemijskog kompleksa. Prvo je nastao požar, a zatim se sagorevanje ubrzalo do eksplozije. Područje koje je bilo obuhvaćeno dostiglo je 12,5 km prilikom čega je poginulo 18, povređeno je 89 ljudi, dok je šteta procenjena na 100 miliona dolara.

prasad koji se naziva eksplozija. Materije koje uglavnom izazivaju eksploziju su: eksplozivni, pare zapaljivih tečnosti, zapaljivi gasovi i razne prašine.

Eksplozija može nastati kao rezultat različitih procesa pri udesu vazduhoplova u lakozapaljivom prostoru kao što je šuma sa bogatom količinom lakozapaljivih materija kojima se pridružuju kerozin i ulja iz vazduhoplova čime nastaje mešavina zapaljivih i lakozapaljivih sredstava a time požar ogromnih razmera uz učestale jake, srednje i manje eksplozije.

Do požara i eksplozija dolazi usled pada sa velike visine na tvrdu podlogu što izaziva silovit udar i pritisak na spremnik sa kerozinom. Varničenje koje se javlja u tom trenutku uzrokuje paljenje i eksploziju.

#### **1.4. Žrtve, povrede i oboljenja usled udesa vazduhoplova**

Nastankom udesa vazduhoplova na nepristupačnom terenu dolazi do požara, eksplozije, stvaranja otrovnog dima, rušenja drveća, odrona stena i zemlje. Posledice po ljude su mnogobrojne, od gubitka života, nastanka težih i lakših povreda do psihičkog stresa usled nedostatka brze pomoći, hrane, vode, a kod nekih osoba i kiseonika.

Najčešće, žrtve prilikom udesa nastaju pri padu sa velike visine što za posledicu ima smrtni ishod, padanjem delova olupine na povređena i nepokretna lica, izlivom goriva i gušenjem od istog, izbijanjem požara, padom drveća koje sagoreva u požaru, odronom stena i zemlje usled udara vazduhoplova i nastankom eksplozija. Stres, psihičko stanje i panika koji se javljaju u takvim situacijama utiču dalje na nekontrolisano ponašanje koje može dovesti do samoubistva ili čak i ubistva drugih. Ljudi u tom stanju predstavljaju opasnost i po lica koja im pristupe u pružanju pomoći. U tim uslovima nastaje potreba za konzumiranjem hrane i vode koje nema i to doprinosi dodatnom pogoršanju stanja zaražljenih lica kojima duže ne može stići adekvatna pomoć. Neispunjavanje bioloških potreba i borba za preživljavanje stvaraju krizne situacije i pojačavanje postojećeg stresa. To stvara dodatni problem spasiocima, ali se oni za reagovanje u takvim situacijama posebno edukuju i obučavaju.

Što se tiče obučenosti specijalizovanih ekipa za ovakve situacije, u Republici Srbiji jedina je takva Gorska služba za spasavanje i ista se mora brojčano i ekipno povećati.

## **2. Tehničko osmatranje i obaveštavanje o nastanku udesa i požarne elementarne nepogode**

U Republici Srbiji nije adekvatno razvijen sistem osmatranja i obaveštavanja o nastanku udesa vazduhoplova i elementarne nepogode koja se javlja nakon toga u šumama. U svetskim ekonomski razvijenim zemljama razvijen je i organizovan sistem osmatranja i obaveštavanja na celoj teritoriji a organizovana su i osmatranja iz vazduha. Jedan od najefikasnijih modela je osmatranje iz letećih objekata koji su neprekidno u kosmosu, a kojima ne raspolaže veliki broj država. Drugi vid osmatranja jesu posebno organizovane letelice za ove i druge namene koje se često uključuju i u kontrolu prostora njihove zone odgovornosti. Treći vid osmatranja i kontrole iz redovnog, komercijalnog saobraćaja predstavljaju posade koje obaveštavaju kontrolu letenja o nastanku incidenta na nepristupačnim terenima.

Kontrola letenja, kao operativni organ za praćenje redovnog komercijalnog saobraćaja, jedna je od redovnih učesnica u obaveštavanju jer saznanje o nestanku vazduhoplova sa koridora dobija praćenjem radarskog ekrana. U Republici Srbiji, kontrolu prostora obavljaju helikopteri MUP-a koji vršeći kontrolu saobraćajnica mogu otkriti i incident o kome se govori u ovom radu.

Stoga je neophodno i korisno organizovanje eskadrile malih vazduhoplova u posedu aero-klubova i kompanija u izviđačke svrhe kako bi se redovno osmatrali tereni, a naročito nepristupačni i šumski prostori i blagovremeno otkrivali udesi vazduhoplova, kao i požari. Uključivanje bespilotnih letelica ili dronova u izviđačke svrhe takođe može biti efikasan način kontrole, osmatranja i obaveštavanja o eventualnim incidentima.

Elementarne nepogode predstavljaju veliku opasnost za ljude, životinje, biljni svet i druge materijalne vrednosti jer u slučajevima izbijanja požara srednjih i većih razmera oni postaju žrtve, naročito ako se imaju u vidu nepristupačni tereni kojima je teško ili gotovo nemogu-

će pristupiti, pružiti pomoć ugroženima i izvršiti evakuaciju. Koliko je naše društvo organizovano na suzbijanju šumskih požara pokazuje jedan od mnogih primera – šumski požari u Republici Srbiji krajem 2007. godine. U tim požarima su izgorela šumska, prirodna i druga bogatstva od neprocenljive vrednosti, a životinjski svet je ostao bez staništa što je za posledicu imalo uginuća.

Okosnicu organizovanih aktivnosti u sistemu osmatranja i obaveštavanja za vreme nastanka i trajanja požarne nepogode predstavljao bi centar za obaveštavanje po regionima, te organizovanje dežurnih vazduhoplova sa posadama u tim centrima, naročito ako imamo u vidu da za vreme požara dolazi do prekida telefonskih veza, električnog napajanja i komunikacija. U tim slučajevima, jedinu adekvatnu komunikaciju ostvarivali bi štabovi putem radio-veze sa letelicama i drugim štabovima u regionu. Koristan doprinos mogli bi dati i radio-amateri, ukoliko bi bili uključeni u ovaj sistem.

Na osnovu podataka i obaveštenja sa terena dobijenih osmatranjem iz letelica, lokalni štabovi bi obaveštavali republički centar za obaveštavanje, na osnovu čega bi se dalje donosile odluke o uključenju specijalizovanih timova za spasavanje i evakuaciju ugroženih, kao i lokalizaciju nastalog požara.<sup>4</sup>

Zaštita, spasavanje i pružanje pomoći ugroženima na nepristupačnim terenima jedan je od najtežih, najkomplikovanijih i najopasnijih oblika spasavanja pri svakoj elementarnoj nepogodi, naročito ako se imaju u vidu opasnosti prilikom udesa vazduhoplova, neorganizovanost i neopremljenost za ove svrhe za koje su neophodne velike količine finansijskih sredstava za nabavku opreme, neobučenost političkog rukovodstva za ove namene, nepostojanje organizovanih i obučanih timova za ovu vrstu intervencija, kao i nedostatak želje za uspostavljanjem sistema zaštite ove vrste.<sup>5</sup>

Takođe, može se konstatovati da obuka, pripremanje i edukacija stanovništva, pripadnika civilne zaštite i rukovodećeg sastava nije orga-

---

<sup>4</sup> Detaljnije, „Odbrana i zaštita“ br. 3–4, Sekretarijat za narodnu odbranu, Berograd, 1989., st. 35.

<sup>5</sup> Koliko su predstavnici vlasti i odgovorna lica pripremljeni i obučeni za ovu vrstu organizovanja, ukazuje primer nastanka šumskih požara u RS 2007. kad odgovorni nisu ni znali da JAT raspolaže sa eskadrilom vazduhoplova za gašenje šumskih požara. Kad su za iste saznali, poslali su ih u Grčku na suzbijanje požara.

nizovana ni za pristupačne prostore, a kamoli za nepristupačne na koje se ni ne pomišlja. Za rukovođenje evakuacijom i spasavanjem, pružanje pomoći, lokalizaciju požara i sprečavanje eksplozija neophodna su visokostručna znanja i veštine kako bi se obezbedila kvalitetna aktivnost i izbegla opasnost za učesnike svake akcije.

Kvalitetno organizovanje i rukovođenje u pružanju pomoći, evakuaciji i spasavanju ugroženih i povređenih na nepristupačnim terenima predstavlja bitan činilac spremnosti i sposobnosti svakog, pa i našeg društva. U mnogim državama se posvećuje velika pažnja ovoj vrsti organizovanja i priprema kako stanovništva, tako i specijalizovanih timova. Koliko je vlast u Republici Srbiji ovom problemu posvetila pažnju govore činjenice da dugo nemamo organizovanu obaveznu civilnu zaštitu, a kamoli specijalizovane timove za ove namene. Sem vatrogasnih jedinica i dobrovoljnih društava za zaštitu od požara, koji su osposobljeni za pristupačne terene po lokalnim zajednicama, drugi oblici organizovanja nisu u funkciji. Ovo potvrđuju činjenice neorganizovanosti civilne zaštite tokom poplava u Vojvodini i na jugu Srbije 2006, 2007, 2014, 2015. i 2016. godine kada se pokazala neefikasnost u spasavanju ugroženih i potopljenih lica prilikom sletanja autobusa u reku.

Organizovanje, rukovođenje i delovanje civilne zaštite jedan je od prioritetnih zadataka svake vlasti, pa i vlasti u Republici Srbiji. Organizovane aktivnosti bi morale biti neprekidne kako bi mogle prihvatiti svaki mirnodopski izazov, kao i efikasan prelaz na iste u ratnim uslovima. Jedan vid organizovanja zaštite i spasavanja započet je u Vojski Srbije, a to su pokazali vežbama u Novom Sadu i Nišu. Vojska se, bar dosad, pokazala u zaštiti na pristupačnim i u urbanim prostorima, dok na nepristupačnim prostorima još uvek nisu u potpunosti obavljene pripreme.

Neke prirodne nepogode i nesreće na našim prostorima su svakodnevnica i predstavljaju opasnost u miru, a koje pretnje i opasnosti bi bile u ratnom stanju, može se samo pretpostaviti. Iz tog razloga se i oseća problem stručnog rukovođenja, a samim tim se nameće potreba za hitnim iznalaženjem adekvatnog rešenja o unapređenju i poboljšanju organizovanja ove veoma potrebne i neophodne delatnosti. U poslednje vreme, rukovođenje i upravljanje u vanrednim situacijama vrše predstavnici vlasti po svojim funkcijama koji uopšte ne prolaze obuku za ove namene.

Za uspešno organizovanje ove vrste delatnosti neophodna je stručnost kadrova koji se postavljaju na rukovodeća mesta i izvršnih kadrova, što u našem društvu nije zastupljeno, već se i ova delatnost „pokriva“ partijskim kadrovima iz vlasti. Poslovi bezbednosti i zaštite nisu politički, već ih moraju obavljati stručni kadrovi sa dokazanom osposobljenošću. Stoga su neophodne stalne obuke, edukacije i osposobljavanja svih pripadnika uz neprekidno usvajanje iskustava drugih razvijenih država u ovoj materiji. Da su neke države dale značaj ovoj delatnosti potvrđuju činjenice da su organizovale posebna ministarstva ili direkcije za vanredne situacije a u čijim su nadležnostima aktivnosti o kojima se govori u ovom radu.

Organizovanje civilne zaštite i rukovođenje istom predstavlja doktrinarno pitanje i strateški značaj kojim se obezbeđuje bezbednost i zaštita ljudskih života i svih društvenih vrednosti koje su ugrožene društvenim, prirodnim i tehničko-tehnološkim oblicima pretnji. S tim u vezi, u ovom radu se govori o pretnjama udesa vazduhoplova u redovnom stanju i nastanku požara u nepristupačnim terenima. Međutim, ovi slučajevi se dešavaju u svakom stanju, pa i u ratnim uslovima, te iz tog razloga navodimo i druge pretnje požarom, a time i posledice. Pretnje ugrožavanja društvenih vrednosti posmatraju se iz više pravaca kako od ljudskih namernih i nenamernih aktivnosti, tako do prirodnih elementarnih pojava i nastanka tehničko-tehnoloških udesa. Navešćemo neke:

**a) društvene pretnje:**

- **rat i ratna razaranja** u kojima ljudi bivaju ubijeni, ginu prilikom rušenja objekata, nastanka požara, eksplozija i drugih opasnosti. Osim ljudskih života ugrožene su i materijalne vrednosti. U ovim uslovima dolazi do udesa vojnih, pa i civilnih vazduhoplova;
- **terorističke aktivnosti** obuhvataju ubistva ljudi, trovanja, rušenje objekata, izazivanje požara, ali i obaranja aviona podmetanjem eksploziva;
- **kriminalne aktivnosti** – vrše se ubistva, ruše objekti, otimaju privatna i zajednička bogatstva, izazivaju požari i druge nesreće, otimaju avioni uz pretnje sabotazom i rušenjem;
- **piromanske namerne i nenamerne aktivnosti** kojima se

izazivaju požari i nesreće sa ljudskim žrtvama a koje prate i uništavanje drugih vrednosti. Piromani su u ovom slučaju avanturisti koji mogu izazvati požar i u vazduhoplovu dok lete istim;

- **Otmice vazduhoplova** usled kojih dolazi i do udesa i nesreća sa velikim posledicama;

**b) prirodne nepogode:**

- **požari** usled udara groma, prekida dalekovoda i varničenja, a samim tim i paljenja lakozapaljivih materija;
- **zemljotres** pri kojem dolazi do rušenja objekata, dalekovoda, tehničkih instalacija, izliva opasnih i zapaljivih materija čijim paljem nastaju požari i eksplozije;
- **padavine i poplave** usled kojih nastaju oštećenja objekata i instalacija i nastanak požara i drugih opasnosti, pa i kod vazduhoplova;
- **dugotrajne suše** izazivaju požare i druge posledice;
- **oluje, vetrovi i bure** izazivaju rušenja objekata (mogu i vazduhoplova), kidanje elektro i drugih instalacija što može izazvati požare, eksplozije i druge opasnosti;

- c) tehničko-tehnološki udesi** nastaju na vazduhoplovima, instalacijama, gasovodima, industrijskim postrojenjima usled čega izbijaju otrovne materije, požari i eksplozije, a samim tim i druge opasnosti.

S tim u vezi, neophodno je zakonom urediti ovaj problem, propisati i organizovati savremene mere bezbednosti za suzbijanje požara usled udesa vazduhoplova u šumama.

## **2.1. Mogućnost osnivanja centara zaštite u Republici Srbiji**

U Republici Srbiji već postoje poljoprivredne i požarne piste, kao i aero-klubovi sa kojih uzleću i na koje sleću avioni za tretiranje insekata, žitarica i gašenje požara, kao i letelice za sportske i druge privat-

ne namene. Stoga ih je neophodno obnoviti i prilagoditi za adekvatnu namenu, makar neke od njih: mogli bi se otvoriti požarni centri i rasporediti dežurni vazduhoplovi i druga sredstva za evakuaciju, spasavanje ugroženih i lokalizaciju požara. Najpogodniji i najefikasniji prostori za osnivanje, organizovanje i funkcionisanje tehničkih centara za osmatranje i obaveštavanje su oni sa kojih uzleću vazduhoplovi za požarne situacije. Za ove svrhe pogodni su i helikopteri, pomoću kojih se mogu vršiti osmatranja i transport ugroženih lica.

### **2.1.1. Rukovođenje centrima za elementarne nepogode**

Na teritoriji Republike Srbije, tj. u sklopu Uprave za zaštitu i spasavanje neophodno je formiranje posebnog tela koje bi rukovodilo svim centrima u zemlji i koje bi upravljalo u vanrednim situacijama prilikom nepogoda među kojima su i požari. U drugim tj. regionalnim centrima bili bi određeni dežurni organi ili lica sa zadacima da prikupljaju potrebne podatke i obaveštavaju glavni centar i koji bi upravljali letilištima u svom rejonu.

## **Z A K L J U Č A K**

Teorijskim razmatranjem i pretpostavkom o ugroženosti vazdušnog saobraćaja pri nastanku udesa aviona, koji dovodi do povreda, oboljenja i životne opasnosti putnika, uočava se nedostatak specijalizovanih timova za spasavanje i evakuaciju ugroženih u slučaju udesa vazduhoplova.

Mnogobrojni udesi vazduhoplova na nepristupačnim terenima, u urbanim naseljima, vodama i sličnim prostorima ukazuju na dodatnu opasnost i pretnju po ljudske živote zbog neblagovremenog pristupa mestu nesreće i pružanja adekvatne pomoći. Ekonomski razvijene države delimično su regulisale ovaj problem, dok nerazvijene i siromašne zemlje u svojim planovima i organizacijama ne raspolažu sa potrebnim specijalizovanim jedinicama ili službama sa adekvatnom opremom za pružanje dragocene pomoći ugroženim i unesrećenim ljudima koji su se našli u datom vazduhoplovu prilikom udesa.

U Republici Srbiji još uvek postoje putevi i područja kojima se



ne bi moglo pristupiti sa odgovarajućim sredstvima za pružanje pomoći, što je istovremeno slučaj i sa rekama, jezerima, potocima, kanalima i barama na kojima, takođe, ne postoje uslovi za pristup plovniha objekata za evakuaciju, kao i snadbjevanje vodom za gašenje požara u šumama, na livadama i njivama.

U mnogim regionima i centrima ne postoje ni odgovarajuće ustanove za pružanje prve medicinske pomoći i lečenje unesrećenih lica, što u slučaju udesa zahteva transport do većih gradova pri čemu se gubi dragoceno vreme za životno ugrožene. Kao primer može poslužiti slučaj spasavanja bebe iz Novog Pazara i neorganizovanost ove vrste evakuacije.

Društvo nije ni pokušalo da organizuje malu, privrednu, sportsku ili drugu avijaciju sa ciljem izviđanja potencijalnih prirodnih i veštačkih nepogoda i obaveštavanja o tome kako bi se blagovremeno moglo pristupiti evakuaciji, spasavanju ljudi i materijalnih vrednosti, kao i sanaciji požara i drugih oblika ugrožavanja.

U Republici Srbiji tj. u preduzeću JAT postojala je organizovana i specijalizovana vazduhoplovna eskadrila za gašenje požara iz vazduha. Ova institucija preuzeta je od Kontrole letenja u čijem je vlasništvu i protivpožarna eskadrila. Pripadnici štabova ili službi za upravljanje rizicima takođe nisu edukovani za ove namene kako bi stručno i profesionalno rukovodili akcijama u slučaju nepogoda. U prilog tome može poslužiti primer šumskih požara u Republici Srbiji od pre nekoliko godina kada privredna avijacija JAT-a nije bila uključena u njihovo gašenje jer rukovodstvo nije ni znalo da postoji takva služba u zemlji. Kada su saznali za istu putem sredstava informisanja, pomenuta služba je bila pozvana da gasi šumske požare – ali u Grčkoj čija je vlast pohvalila i nagradila pripadnike eskadrile. Ovaj i slični primeri pokazuju da ovlašćena lica ne posvećuju dovoljnu pažnju niti odgovornost za ove veoma značajne aktivnosti i ne pristupaju odgovarajućoj edukaciji. Slični primeri su i sa poplavama na prostoru Vojvodine, južne i istočne Srbije.

Prema tome, zaključak je da u Republici Srbiji postoji specijalizovana eskadrila za gašenje šumskih požara iz vazduha, a da se ona ne koristi. Ne postoje izgrađeni odgovarajući putevi i prilazi nepristupačnim terenima i iste je neophodno izraditi, u skladu sa mogućnostima društva.

Formiranje regionalnih centara za osmatranje, obaveštavanje i upravljanje u situacijama izazvanim prirodnim nepogodama i vanrednim situacijama je hitno neophodno, u skladu sa mogućnostima.

Edukacija i osposobljavanje stručnih kadrova po profesijama i nivoima jedan je od prioritarnih zadataka vlade i njenih organa kako bi se izbegle velike žrtve, štete i posledice usled učestalih nepogoda i nepriklina koje se dešavaju na našim prostorima.

## Literatura

1. Dragan Mlađan, *170 godina organizovane zaštite od požara u Republici Srbiji i 140 prve profesionalne vatrogasne službe u Beogradu*, „Bezbednost“ br. 2, MUPRS, Beograd, 2004.
2. Grupa autora, *Civilna zaštita 88/2*, NIRO, Privredni vjesnik, Zagreb, 1988.
3. Grupa autora, *Civilna zaštita, 89/2*, NIRO, Privredni vjesnik, Zagreb, 1989.
4. Ismailović Kerim, *Zaštita i spasavanje stanovništva i materijalnih dobara*, „Odbrana i zaštita“, 3–4, Beograd, 1989.
5. Hilmo Baručija, *Mjere zaštite od požara i eksplozije prirodnog gasa, biogasa i metana*, „Odbrana i zaštita“, 3–4, Beograd, 1989.
6. Manojilo Svorcan, *Mjere sigurnosti i sredstva za gašenje požara u drvnoj industriji*, „Odbrana i zaštita“, 4–5, Beograd, 1988.
7. Milo Bošković, *Kriminološki leksikon*, Matica srpska, Novi sad, 2015.
8. Ljubo Pejanović, Branko Habuš, *Mere zaštite od požara prilikom udesa vazduhoplova*, „Civitas“ br. 4, Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić, Novi Sad, 2013.
9. Ljubo Pejanović, *Avioni u gašenju požara*, JAT, Beograd, 1997.

Проф. др Момчило Талијан  
Факултет за пословни менаџмент у Бару  
Проф. др Мирослав М. Талијан  
Војна академија  
Универзитета одбране у Београд  
Др Светлана Ристовић, проф., научни сарадник  
Криминалистичко-полицијска академија у Београду

UDK: 351.86(497.16)

351.746.1(497.11:497.16)

Оригиналан научни рад

Примљен: 23. 04. 2016.

Одобрен: 25. 05. 2016.

## ОСМИШЉАВАЊЕ ЕФИКАСНЕ ГРАНИЧНЕ БЕЗБЕДНОСТИ – ЈЕДАН СТРАТЕШКИ ПРИСТУП

*Резиме: Почетак процеса савремених реформи структура безбедности у Републици Србији и Црној Гори катализован је Студијом ОЕБС о раду полиције у Савезној Републици Југославији написаном у октобру 2001. године. Сврха те студије била је процена и анализа тадашњег стања полиције и постављање путоказа које би она требало да прати да би постала демократска, репрезентативна и, заиста, савремена служба која се придржава међународних норми и демократских вредности. Од тада донето је више стратешких докумената који имају значај за безбедност. У овом раду излажу се важеће стратешке основе са тежњом да се у њима препознају, селекују и креативно промисле садржаји од значаја за граничну безбедност. У питању су /1/ Стратегија националне безбједности Црне Горе и /2/ Стратегија интегрисаног управљања границом Црне Горе.<sup>1</sup>*

Кључне речи: државна граница, гранична безбедност, стратегије безбедности, интегрисано управљање границом.

---

<sup>1</sup> Рад је настао као резултат обједињених сазнања коаутора на пројектима број 47011 и 179045, које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, као и истраживања на пројекту „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. година.

### Уводне напомене

Почетак процеса савремених реформи структура безбедности у Републици Србији и Црној Гори катализован је Студијом ОЕБС о раду полиције у Савезној Републици Југославији написаном у октобру 2001. године.<sup>2</sup> Сврха те студије била је процена и анализа тадашњег стања полиције и постављање путоказа које би она требало да прати да би постала демократска, репрезентативна и, заиста, савремена служба која се придржава међународних норми и демократских вредности. Од тада донето је више стратешких докумената који имају значај и за граничну безбедност. У наставку следе излагања важећих стратешких основа са тежњом да се у њима препознају, селектују и креативно промисле садржаји од значаја за граничну безбедност. У питању су /1/ *Стратегија националне безбједности Црне Горе* и /2/ *Стратегија интегрисаног управљања границом Црне Горе*.

Наведена стратешка документа представљају концепцијске и стратегијске основе за реформу и даљи развој полиције у Црној Гори и правна решења о организацији и пословима полиције и њених функционалних и организационих целина, попут граничне полиције као основног субјекта граничне безбедности.

### СТРАТЕГИЈА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ЦРНЕ ГОРЕ

*Стратегија националне безбедности Црне Горе*<sup>3</sup> представља основни документ којим се дефинишу развој и функционисање система националне безбедности Црне Горе и израз је њеног опредељења да буде део регионалних и међународних (УН, НАТО, ЕУ и ОЕБС) система безбедности.

---

<sup>2</sup> Студија је заснована на налазима: Монк, Р., Извештај о раду полиције у Савезној Републици Југославији, Београд, ОЕБС, 2001. година. Коплементаран са овим документом био је: Слејтер, Џ., Извештај о процени стања људских права, етике и стандарда полицијског функционисања у Савезној Републици Југославији, Србији и Црној Гори, Београд, Савет Европе, септембар 2001. године. Студија се налази на адреси: <http://www.osce.org/sr/spmu/17677>, 25. 06. 2012.

<sup>3</sup> "Сл. лист Црне Горе", бр. 75/08 од 08. 12. 2008.

Стратегијом се, на основу утврђених националних интереса, безбедносних изазова, ризика и претњи одређују: /1/ безбедносни циљеви, /2/ могуће реаговање државе Црне Горе, /3/ систем националне безбедности и /4/ потребни ресурси.

Стратегија представља основу за суштинску реформу сектора националне безбедности, као и за нормативно прилагођавање и даљи развој система националне безбедности.

Из наведеног садржаја, који је селектован из уводног дела Стратегије, може се закључити да овај документ представља основу и за реформу граничне безбедности као елемента система националне безбедности; њено нормативно прилагођавање, као и дефинисање даљег развоја и функционисање. Истовремено, у наведеном садржају се (индиректно-по смислу) потенцира да гранична безбедност преко система националне безбедности представља (наменску и партнерску) компоненту регионалних и међународних (УН, НАТО, ЕУ и ОЕБС) система безбедности.

Када су у питању актуелна функција и организација, као и иманентан безбедносни менаџмент, на њих утичу, опредељују их и одређују Стратегијом утврђени /1/ национални интереси и циљеви и /2/ безбедносни изазови, ризици и претње.

**Национални интереси и циљеви Црне Горе** – Стратешки циљ Црне Горе јесте изградња интегрисаног, функционалног и ефикасног безбедносног система који омогућава превенцију, управљање и решавање евентуалних криза, конфликта и спорова, без обзира на њихов ниво и карактер, а у складу са међународним стандардима и принципима.

У вези са националним интересима и циљевима, Стратегија националне безбедности Црне Горе, између осталог, уврђује и следеће постулате:

- национални интереси представљају *најважније потребе* Црне Горе и њених грађана. Произилазе из највиших вредности Црне Горе утврђених Уставом, а то су: слобода, једнакост, национална и родна равноправност, стабилност друштва, социјална правда, људска права, имовинска сигурност, очување природе и животне средине, владавина права и демократија. Мирно и стабилно

околу, заштита живота и имовине грађана, развој демократије представљају важне националне интересе;

- спољна и безбедносна политика Црне Горе је посебно усмерена на развијање добрих односа са суседима и јачање регионалне сарадње у циљу успостављања поверења и промовисања мира у Југоисточној Европи, као и чланства у међународним и регионалним организацијама;

- Црна Гора сматра (има виђење) да мале државе могу најбоље осигурати и решавати сопствену безбедност приступањем систему колективне безбедности;

- Црна Гора активно учествује и доприноси стабилности и безбедности у региону и евроатлантској заједници активним ангажовањем у регионалним иницијативама и процесима, билатералном и мултилатералном сарадњом с партнерима и савезницима;

- с обзиром на то да је процес учлањивања у ЕУ стратешки приоритет Црне Горе, хармонизација са заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније, као и европском безбедносном и одбрамбеном политиком, као њеним интегралним делом, чиниће окосницу развоја постављања према регионалним, европским и светским питањима;

- регионална сарадња и односи са суседима су од кључног значаја за остваривање стабилности и безбедности како целог региона, тако и саме Црне Горе, али су и предуслов за напредак у евроатлантским и европским интеграцијама. Укључивањем у пуноправно чланство регионалних безбедносних иницијатива Црна Гора ће додатно оснажити механизме безбедносно-политичке сарадње;

- Црна Гора са свим својим суседима развија добре односе и комуникацију уз узајамно поштовање и сталну изградњу политичких, економских и културних контаката и сарадње, те посебно повезивања и кооперације на безбедносном пољу. Препознајући да је развој свих ових односа од изузетног значаја за безбедност и стабилизацију

региона, Црна Гора може рачунати на сигурно место у стабилном региону и динамизирање учлањења у евроатлантску и европску интеграцију;

- учлањивањем и активним учествовањем у раду међународних организација – Уједињених нација, Организације за европску безбедност и сарадњу, Савета Европе и других Црна Гора остварује приоритете и циљеве безбедносне и спољне политике. Посебним ангажманом у УН и ОЕБС на изградњи и активним учешћем у колективној безбедности, Црна Гора ће додатно афирмисати своју позицију кад су у питању области као што су учешће у /1/ међународним мировним и хуманитарним операцијама и мисијама, /2/ непролиферацији оружја, контроли наоружања, као и оружја за масовно уништење и у /3/ низу других активности од значаја за промоцију међународне улоге Црне Горе у оквиру ових организација.<sup>4</sup>

Изложене премисе и постулати представљају основну оријентацију – репер за развој и делотворни допринос институција граничне безбедности у остваривању *безбедносних интереси и циљева Црне Горе*.

Остваривање дефинисаних безбедносних интереса и циљева Црне Горе вишеструко је условљено и повезано са ефикасним функционисањем граничне безбедности. Они се, на једној страни, могу посматрати као стварање амбијента за несметани рад свих друштвених институција, па тако и установа граничне безбедности, а са друге стране, управо гранична безбедност, посредно и/или непосредно, доприноси њиховом остваривању. У једном од задатака потенцира се: *јачање капацитета Црне Горе за борбу против тероризма, организованог криминала и корупције и јачање безбједности граница*.

---

<sup>4</sup> Рад је настао као резултат обједињених сазнања коаутора на пројектима број 47011 и 179045, које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, као и истраживања на пројекту „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. година.

**Изазови, ризици и претње безбедности** – могу да буду војне и невојне природе.

*Војни* изазови, ризици и претње безбедности могу да се испоље у облику: агресије, оружане побуне и других облика употребом оружане силе.

*Невојни* изазови, ризици и претње безбедности могу да се испоље у облику: тероризма, организованог криминала, корупције, елементарних непогода, техничко-технолошких и других несрећа и опасности.

Изазови, ризици и претње безбедности имају комплексан карактер, па се са сличним садржајем, обимом и интензитетом могу испољити на глобалном, регионалном и националном нивоу. Полазни критеријум у разматрању и навођењу изазова ризика и претњи јесте тежина последица по безбедност које би могле да настану у случају њиховог испољавања.

Садржај, обим и вероватноћа испољавања изазова, ризика и претњи безбедности непосредно утичу на дефинисање политике националне безбедности и изграђивање адекватних способности система националне безбедности. Управо главни носиоци (снаге) система националне безбедности су институције безбедности које треба да одговоре стварном испољавању наведених изазова, ризика и претњи.

У вези са изложеним, у Стратегији националне безбедности се констатује или, боље речено, оцењује да је Црна Гора *спремна да одговори на ризике и претње* по националну и међународну безбедност, *извршавајући следеће четири мисије:*

- *Одбрана* – Црна Гора развија и одржава своју способност да заштити и одбрани свој суверенитет, *границе*, територију, ваздушни простор, морски простор и становништво од претњи и коришћења силе стратешких размера. Способност заштите и одбране подразумева: одржавање кредибилног одбрамбеног капацитета; ефикасан и флексибилан систем унутрашње безбедности; високе стандарде опремања и обуке; степен спремности који се може прилагођавати развоју ситуације и интероперабилне снаге способне да заједнички делују са снагама других држава;



- *Одржавање и унапређивање унутрашње безбедности* заштитом уставног поретка, демократског политичког система, људских права и основних слобода и других уставно-правно обезбеђених вредности, те са одржавањем унутрашње стабилности. За успешно одржавање унутрашње безбедности Црне Горе *од посебног значаја је безбедност и заштита граница која се остварује системом интегрисаног управљања границама и сарадњом са другим земљама, а доприноси ефикаснијој борби против тероризма и организованог криминала;*

- *Управљање ванредним ситуацијама* изазваним природним катастрофама, еколошким, техничко-технолошким, хемијским, биолошким, нуклеарним и радиолошким катастрофама, епидемијама, као и последицама тероризма и других хазаарда који могу створити ризике и претње по безбедност Црне Горе и региона. Учествоваће у пружању помоћи на међународном плану у случају природних, техничко-технолошких и других несрећа угроженима;

- *Учешће у међународним мировним и хуманитарним операцијама* под вођством УН, НАТО и ЕУ: Црна Гора је одлучна да пружи допринос изградњи и очувању мира на регионалном и глобалном нивоу. При доношењу одлука о учешћу у међународним мировним и хуманитарним операцијама водиће се рачуна о међународноправној основи мандата, интеграционим циљевима Црне Горе, расположивим ресурсима, локацији кризног жаришта и утицају на националну безбедност;

У свим наведеним мисијама неопходно је (и препознаје се) *место и улога граничне безбедности*, као и одговарајуће учешће институција које је остварују – полиције, царине и осталих субјеката (фитосанитарне инспекције, ветеринарске инспекције, здравствено-санитарне инспекције и др). Менаџмент наведених институција граничне безбедности треба да усмери и усклади њихов садржај рада, да организује и обезбеди да оне ефективно, ефикасно и законито функционишу у извршавању наменских задатака у све четири наведене мисије.

***Систем националне безбедности*** – чини *функционално јединство свих елемената државе* ради обезбеђења заштите националних интереса и вредности Црне Горе.

### ФУНКЦИОНАЛНО ИНТЕГРИСАНИ СИСТЕМ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Црна Гора развија функционално интегрисани систем националне безбједности, којим се обезбјеђује:

- 1) ефикасно функционисање елемената система у свим условима ради обезбјеђења заштите интереса и вриједности Црне Горе;
- 2) интероперабилност елемената система националне безбједности и рационална употреба ресурса;
- 3) координација и ефикасно управљање системом националне безбједности;
- 4) равномјеран развој свих елемената система;
- 5) транспарентан рад свих елемената система;
- 6) потребна кадровска стручност и способност државе да превентивно дјелује на изазове, ризике и пријетње по безбједност и да на њих адекватно одговори;
- 7) допринос регионалној и глобалној безбједности.

Систем националне безбједности је под демократском и цивилним контролом.

*Из Стратегије националне безбједности Црне Горе,  
“Сл. лист Ц Г”, бр. 75/08, стр. 5.*

*Структура система националне безбедности* – чине је институције и органи државе који управљају, планирају, организују, усклађују и остварују мере и активности у систему безбедности.

Основни елементи система националне безбедности су: /1/ Скупштина Црне Горе; /2/ председник Црне Горе; /3/ Влада Црне Горе; /4/ Савет за одбрану и безбедност /5/ снаге безбедности: војска и полиција; /6/ снаге за деловање у ванредним ситуацијама; /7/ Агенција за националну безбедност; /8/ тужилаштво; /9/ судови и /10/ остали елементи система националне безбедности: грађани, доборовљна удружења грађана, привредна друштва, агенције за приватно обезбеђење објеката, локална самоуправа, установе и организације од значаја за безбедност и одбрану.

Набројани елементи система националне безбедности, осим извршавања основне мисије, а у оквиру исте и *делотворно остваривање граничне безбедности*, подржавају и друге елементе приликом вршења мисија када је то потребно.

**Управљање системом националне безбедности** – има својства интегрисаног система који обезбеђује координацију и сарадњу различитих организација и институција које обављају заједничке и комбиноване цивилне, полицијске и војне дужности на нивоу државе или локалне самоуправе у ситуацијама редовног, ванредног и ратног стања.

Управљање системом националне безбедности остварују: Скупштина Црне Горе, председник Црне Горе, Влада Црне Горе и Савет за одбрану и безбедност.<sup>5</sup>

**Ресурси** – Основни ресурси система националне безбедности су људски и материјални.

*Људски ресурси* представљају основ за изградњу система националне безбедности. Стратегија наглашава да посебно треба имати у виду да нови безбедносни изазови, ризици и претње захтевају *нове способности и савремену обуку*. Развој обука кадрова је кључна област за изградњу успешног система безбедности Црне Горе, а тим пре и његовог дела задуженог за граничну безбедност, за чије стручно оспособљавање и усавршавање треба користити (и користе се) механизме међународне сарадње, а посебно за школовање специјалиста за коришћење и размену информација, употребу савремене технологије и заштиту информационог система од компјутерског тероризма.

**У завршним одредбама Стратегије националне безбедности** истиче се да она /1/ полази од реалног безбедносног стања и представља оквир за изградњу и функционисање интегрисаног система националне безбедности; /2/ представља основу за изградњу система безбедности Црне Горе, дефинисање безбедносне политике и израду стратешких и нормативних и других докумената у области функционисања и развоја система безбедности и одбране, те да сви документи који уређују националну безбедност Црне Горе морају бити усаглашени са Стратегијом и коначно да је /3/ Стратегија документ подложен променама у зависности од безбедносног окружења, интереса, економских могућности и промене других чинилаца који је одређују.

---

<sup>5</sup> О надлежностима ових институција шире: *Стратегије националне безбедности Црне Горе* ("Сл. лист Ц Г", бр. 75/08), стр. 6.

## СТРАТЕГИЈА ИНТЕГРИСАНОГ УПРАВЉАЊА ГРАНИЦОМ ЦРНЕ ГОРЕ

Стратегија интегрисаног управљања границом Црне Горе полази од модела за управљање границом ЕУ, који се спроводи у циљу: /1/ очувања унутрашње безбедности држава чланица, на спречавању и откривању /2/ незаконитих миграција и /3/ прекограничног криминала.

Предмет (садржај) интегрисаног управљања границом обухвата:

- надзор границе у складу са Шенгенским кодексом о границама, релевантну анализу ризика и оперативну службу за борбу против криминала;

- откривање и истраге прекограничног криминала у сарадњи са свим надлежним телима за спровођење закона;

- моделе четири нивоа – /1/ мере у трећим земљама, /2/ сарадња са суседним земљама, /3/ надзор границе, /4/ мере надзора унутар подручја слободног кретања укључујући и повратак, међуагенцијску сарадњу у управљању границом, међународну сарадњу и усклађеност деловања држава чланица ЕУ.

Стратегија презентује ефекте *укидања контроле на унутрашњим границама*, као и начине долажења до постигнућа који су учинили Европску унију сигурнијом у погледу унутрашње безбедности. Кључ је у /1/ јачању правосудне и полицијске сарадње, /2/ давању највећег приоритета на остваривању надзора заједничке спољне границе и на увођење јединствених стандарда и процедура у контроли границе и /3/ испољавању високог нивоа узајамног поверења између земаља чланица ЕУ, нарочито у доследном спровођењу заједничких активности, подели обавеза, одговорности и солидарности.

У складу и у склопу обавеза Црне Горе, које проистичу из процеса њеног приступања Европској унији, ***Црна Гора је 2006. године успоставила интегрисано управљање границом (ИУГ)*** и наставила усавршавање овог система у складу са препорукама и најбољом праксом Европске уније.

Овај процес је пратио низ активности предузетих у сарадњи са Европском унијом, са *следећим приоритетима*:

- усклађивање законодавства са правном тековином Европске уније;
  - закључивање билатералних споразума о државној граници, граничним прелазима и пограничном саобраћају;
  - потписивање билатералних споразума о полицијској сарадњи и протокола о заједничким патролама;
  - усклађивање организационог и кадровског концепта, модернизација и унапређивање система образовања и обуке и подизање нивоа професионализма припадника граничних служби;
  - унапређење информационог система и граничне инфраструктуре;
  - набавка техничке опреме потребне за спровођење граничних провера и надзора границе;
  - успостављање и усавршавање анализе ризика и размене информација у складу са заједничким интегрисаним моделом анализе ризика и
  - јачање капацитета у борби против корупције и јачање правног оквира и механизма за билатералну и мултилатералну сарадњу.
- Све ово је допринело да Црна Гора додатно ојача партнерство, побољша стабилност и укупни раст и умањи безбедносне ризике.

Концепт интегрисаног управљања државном границом Црне Горе и других држава Западног Балкана све више доприноси да простор Југоисточне Европе буде зона партнерства, стабилности и привредног развоја, јер се смањивањем потенцијалних безбедносних ризика стварају предуслови за бржи и квалитетнији развој друштва.

Зато је за даље остваривање (новодонете/актуелне) **Стратегије интегрисаног управљања границом Црне Горе у периоду 2014–2018. године**<sup>6</sup> битно /1/ остваривање критеријума и достизање европског система безбедности, као и /2/ јачање способности преузимања обавеза које произилазе из чланства у Европској унији и усклађивања са захтевима Шенгена.

На првим страницама ове стратегије (стр. 3 и 4.) потенцирају се надзор и заштита државне границе и усклађивање законодавства у области безбедности граница са правном тековином ЕУ.

<sup>6</sup> [www.mup.gov.me/biblioteka/strategije](http://www.mup.gov.me/biblioteka/strategije) 11. 10. 2015.

Наиме, Стратегија истиче да ће надзор и заштита државне границе и у будућем периоду представљати кључни изазов, јер ова област обухвата проблематику спољних граница, странаца, азила, миграција, виза и шенгенску правну тековину. Као приоритет се утврђује *усклађивање законодавства у области безбедности граница са правном тековином ЕУ, те у том смислу потпуно усклађивање Закона о граничној контроли Црне Горе са Шенгенским кодексом о границама, Шенгенском конвенцијом и Шенгенским приручником, како би се припремили за преузимање одговорности за обезбеђење спољних граница ЕУ и усклађивање са захтевима Шенгена.*

Стратегија интегрисаног управљања границом и Оквирни акциони план за период 2014–2018. године урађени су на основу ЕУ концепта интегрисаног управљања границом – Шенгенског каталога за надзор спољних граница, повратак и поновни прихват, Шенгенског кодекса о границама и Шенгенском конвенцијом.

Концепт интегрисаног управљања границом Европске уније који Црна Гора усваја и спроводи у пракси показује посвећеност за ефикасно спровођење заједничких правила и стандарда за приступање Европској унији и шенгенском простору.

Црногорска Стратегија прати концепт ИУГ Европске уније о чему сведочи садржај документа ***Стратегија интегрисаног управљања границом у периоду 2014-2018. година*** и постигнућа у имплементацији опредељења и одређења у истом.

***Карактеристике границе*** – границе Црне Горе са бившим републикама унутар бивше СФРЈ одређене су и дефинисане у складу са Уставом СФРЈ из 1974. године, те су као такве, након обнове независности признате и потврђене као државне.<sup>7</sup>

На територији Црне Горе функционише 28 *граничних прелаза*.<sup>8</sup> Након поступка поновне категоризације граничних

---

<sup>7</sup> Државна граница Црне Горе протеже се копном, морем, језерима и рекама и њена дужина је због неодређивања граничне линије са суседним државама – апроксимативно одређена и износи око 840,4 км. Државна граница на копну тзв. зелена граница дуга је 571,6 км, а тзв. плава граница: на језерима 50,5 км, рекама 81,3 км и мору 137 км.

<sup>8</sup> Од укупног броја граничних прелаза 19 је друмских, ваздушних 2, поморских 5 и железничких 2, од чега према Републици Хрватској функционишу 2 гранична прелаза, Босни и Херцеговини 8, Републици Србији 6, Републици Косову 1 и Републици Албанији 4 гранична прелаза.

прелаза и потписивања споразума са суседним земљама, гранични прелази ће бити подељени у следеће категорије: /1/ гранични прелази за међународни саобраћај путника и промет роба са свим инспекцијским службама; /2/ гранични прелази за међународни саобраћај путника и промет роба; /3/ гранични прелази за међународни саобраћај путника и /4/ гранични прелази за погранични саобраћај. Стратегија интегрисаног управљања границом препознаје условљеност *сложености управљања црногорском државном границом* у њеним специфичностима:

- дуга државна граница у односу на укупну површину државне територије;
- гранична линија је утврђена и обележена само са Републиком Албанијом;
- гранична линија није уговором уређена, нити означена са Републиком Хрватском, Републиком Србијом, Босном и Херцеговином и Републиком Косовом (утврђивање државне границе закључивањем међународног уговора);
- велики број граничних прелаза;
- одређени број путева који секу граничну линију будући да су грађени у време када се на том простору није протезала државна, већ републичка граница (административне границе);
- државна граница која се протеже рекама због ниског нивоа водостаја погодна је за незаконите преласке;
- морска граница се највећим својим делом наслања на међународне воде, а мањи део морске границе је према Републици Хрватској и Републици Албанији и
- планински ланци отежавају заштиту зелене границе, а у појединим подручјима су испресецани путевима.

***Геополитички положај и главне безбедносне претње*** – у Стратегији интегрисаног управљања границом, између осталог, констатује се да је Црна Гора европска, средоземна и балканска земља, која преко Јадранског мора има везу са читавим светом. Црној Гори припадају и одређене водене површине Јадранског мора, Скадарског и Билећког језера.<sup>9</sup> Црна Гора, због свог

---

<sup>9</sup> Унутрашње морске воде Црне Горе захватају преко 346,7 км<sup>2</sup>, територијалне морске воде 2.047,2 км<sup>2</sup> а епиконтинентални појас обухвата око од 4.917,1 км<sup>2</sup>.

географског положаја: јужноевропска и медитеранска земља која се налази на раскршћу између Источне и Западне Европе и јужног и северног дела континента представља природну везу преко које прелазе одређени *токови миграција и промета*.

#### ГЛАВНЕ БЕЗБЕДНОСНЕ ПРЕТЊЕ

*Незаконите миграције.*- Црна Гора је за већину незаконитих миграната, углавном, транзитна земља за мигранте који путују у друге земље одредишта, преко такозване западнобалканске руте

*Прекогранични криминал.*- Поред наведених миграционих токова, треба нагласити да је такозвана балканска рута и даље актуелна, преко које се кријумчаре недозвољене дроге, украдена возила и оружје и која повезује земље Европске уније са Блиским и Далеким истоком, што представља изазов за све органе који су укључени у управљању границом.

Кријумчарење акцизне и друге робе представља додатни изазов, не само за Царину, већ и за друге органе који имају одговорност на сузбијању прекограничног криминала.

*Главни изазови у области граничне контроле.*- Просјечна стопа путника у прекограничном промету у посљедњих пет година процијењена је на 13 милиона годишње, са трендом раста од око 6%.

У поређењу са претходним годинама, подаци показују повећање броја путника на ваздушним и поморским граничним прелазима, што прати актуелни тренд повећања мобилности на нивоу Европске уније.

Имајући у виду обим промета који је у значајној мјери условљен великим протоком у туристичкој сезони и током празника, потенцијални изазов ефикасном управљању границом представљају покушаји незаконитог преласка државне границе фалсификованим путним исправама.

*Главне пријетње за надзор државне границе.*- Надзор државне границе је кључни елемент граничне контроле и веома значајан сегмент дјелокруга рада Граничне полиције.

Имајући у виду конфигурацију терена (планински вијенци, ријеке, путеви који сијеку границу), путне правце незаконитих миграната и прекограничног криминала на зеленој и плавој граници, у континуитету се спроводи појачани надзор најугроженијих праваца погодних за незаконити прелазак државне границе у циљу развијања техничких рјешења за перманенти надзор будуће спољне границе.

Политичке и хуманитарне кризе у трећим земљама, у претходном периоду имале су за посљедицу расељавање великог броја људи, у потрази за међународном заштитом у земљама Европске уније.

Имајући у виду да ће и црногорска морска граница бити будућа спољна граница Европске уније, правац незаконитих миграната могао би се преусмјерити и на морски дио границе.

*Из Стратегије интегрисаног управљања границом Црне Горе 2014-2018. год. ([www.mup.gov.me/biblioteka/strategije](http://www.mup.gov.me/biblioteka/strategije) 11.10.2015.)*



**Организациона структура** – укупно изложено о стратегијским основама граничне безбедности, а посебно *главне безбедносне претње* указују на сложеност задатака који се обављају на граници што захтева адекватно реаговање државе, а у првом реду њених примарних субјеката граничне безбедности: граничне полиције, Управе царина као и осталих субјеката граничне безбедности (Фитосанитарна инспекција, Ветеринарска инспекција, Здравствено-санитарна инспекција). Неопходно потребна је и *подршка других државних органа и органа управе* у раду граничних служби. Да би се успоставио систем ИУГ компатибилан са европским стандардима неопходно је обезбедити сарадњу наведених субјеката са: Министарством вањских послова и европских интеграција, Министарством правде, Министарством одбране, Министарством саобраћаја и поморства, Министарством одрживог развоја и туризма, државним тужилаштвом и судовима, Агенцијом за националну безбједност, Управом за некретнине, Агенцијом за заштиту личних података и слободан приступ информацијама, као партнерство са осталим елементима система националне безбедности: грађанима и њиховим добровољним удружењима, привредним друштвима, агенцијама за приватно обезбеђење објеката, локалном самоуправом, установама и организацијама од значаја за безбедност и одбрану.

**Координирајући механизми** – спровођење Стратегије интегрисаног управљања границом координира *Комисија за обављање послова разграничења и утврђивања државне границе, одређивање граничних прелаза, утврђивање режима пограничног саобраћаја са суседним државама и реализацију Стратегије интегрисаног управљања границом*, а спровођење конкретних мера у надлежности је органа укључених у систем ИУГ, у складу са њиховим надлежностима.

Приоритетни циљ ове *међуресорске комисије* јесте побољшање координације и сарадње између органа укључених у управљање границом, како би се избегло дуплирање поступака приликом обављања послова везаних уз надзор државне границе, смањило време обављања одређених процедура, уклонили празни ходови, боље ускладио рад свих органа који имају надлежност на граници у циљу успешнијег сузбијања свих облика прекограничног криминала.

Међуресурска комисија може основати сталне или *ad hoc* стручне радне тимове ради обављања специфичних задатака из концепта интегрисаног управљања границом, као што су иновирање Стратегије, праћење и усклађивање правног и регулативног оквира са правном тековином Европске уније, унапређење граничних и других процедура, израда заједничке анализе ризика, коришћење инфраструктурних објеката и техничке опреме, организовање заједничких обука и вежби, израда приручника и сл.

**Шенгенски акциони план** – у циљу усклађивања законодавства са законодавством Европске уније и планирања активности које се односе на изградњу институционалних и инфраструктуралних капацитета, у складу са Акционим планом за Поглавље 24, утврђена је обавеза примене Шенгенског акционог плана. У питању су свеобухватне мере и активности за усвајање шенгенске правне тековине и унапређење административних капацитета граничне полиције у области управљања границом, азила, миграција, виза, полицијске сарадње, борбе против организованог криминала и тероризма, сарадње у сузбијању криминала која се односи на наркотику, сарадње царинских служби и сарадње правосудних органа у областима кривичних и грађанских питања.

**Остали значајни документи** – поред Стратегије интегрисаног управљања границом постоје и други значајни планови који чине правни и регулаторни оквир за ефикасну контролу државне границе и спровођење најбољих пракси Европске уније и то: План надзора зелене и плаве границе, План за антикорупцију на граници, а примењиваће се и концепт спровођења компензацијских мера на унутрашњој граници након усклађивања са захтевима Шенгена. У области управљања миграционим токовима Црна Гора је усвојила и *Стратегију за интегрисано управљање миграцијама* коју такође треба узети у обзир у оквиру интегрисаног управљања границом.

**Усклађивање националног законодавства са законодавством ЕУ** – до приступања Европској унији црногорско законодавство ће бити у потпуности усаглашено са законодавством Европске уније и шенгенском правном тековином. У делу

шенгенске правне тековине која се односи на ШИС, издавање шенгенских виза, укидање контроле на унутрашњим границама и компензацијске мере, одвијаће се процес усаглашавања који ће како је то утврђено Стратегијом бити завршен најкасније до приступања шенгенском простору.

**Концепт интегрисаног управљања границом Европске уније** – концепт интегрисаног управљања границом се одређује као општеприхваћени модел за управљање границом ЕУ, као значајан елемент очувања унутрашње безбедности земаља чланица, посебно на спречавању и откривању незаконитих миграција и других облика прекограничног криминала и представља скуп оперативних мера којима земље чланице обезбеђују ефикаснији систем управљања границом.

**Црногорска Стратегија интегрисаног управљања границом – димензије ИУГ** – прати концепт ИУГ ЕУ и заснована је на четворослојном моделу контроле (четири филтера контроле). Интегрисано управљање границом састоји се од следећих димензија:

*Гранична контрола* – имајући у виду геополитички положај, територију, безбедносне ризике и претње, у контексту усвајања шенгенских стандарда на будућим спољним шенгенским границама, гранична контрола ће се обављати са циљем:

- унапређења активности граничне полиције у области надзора државне границе и граничних провера;
- спровођења граничних процедура и наставка изградње система за надзор државне границе, у складу са шенгенским стандардима;
- изградње граничне инфраструктуре;
- јачања система за анализу ризика и криминалистичку оперативну аналитику;
- надзора плаве границе;
- граничних провера на аеродромима.

*Сузбијање и откривање прекограничног криминала* – у спровођењу ове компоненте у Стратегији се наглашава да треба имати у виду специфичне облике прекограничног криминала препознате као главне претње са циљем:

- унапређења прекограничне полицијске сарадње у области сузбијања прекограничног организованог криминала;
- јачања прекограничне царинске сарадње у области борбе против кријумчарења и фалсификовања;
- превенције трговине људима и кријумчарења незаконитих миграната;
- сузбијање кријумчарења недозвољених дрога и злоупотребе њихових прекурсора;
- борбе против тероризма;
- доприноса безбедности на међународним спортским догађајима.

*Четворослојни модел контроле приступа* – у средишту интегрисаног управљања границом налази се модел четири слоја контроле приступа, те овај модел захтева да се у различитим слојевима (филтерима контроле) спроводи скуп комплементарних мера.

Стратегија Црне горе, сагласно концепту интегрисаног управљања границом Европске уније, утврђује:

- *мере које се предузимају у трећим земљама*, нарочито онима које се односе на визну политику и визне процедуре;

- *сарадњу са суседним земљама* са циљем закључивања и спровођења граничних споразума са свим балканским земљама са којима се Црна Гора граничи и ради спровођења регионалних пројеката о сарадњи;

- *мере надзора унутар подручја слободног кретања*, укључујући повратак и поновни прихват, ради одржавања одговарајућег нивоа безбедности и истовременог доприноса Црне Горе безбедности ЕУ тј. шенгенског простора са циљем:

- контроле кретања и боравка странаца;
- успостављања прекограничне сарадње са суседним земљама ЕУ;
- спровођења мера које се односе на реадмисију (повратак и поновни прихват);
- сарадње органа у области азила и успостављања EURO-DAC;

- укидања граничне контроле на унутрашњим границама;
- увођења компензацијских мера.
  - *међуресорску сарадњу* која омогућава оптимално ангажовање и коришћење постојећих људских и техничких ресурса свих укључених органа са циљем ефикаснијег прекограничног промета, унапређења граничне безбедности, заштите живота, здравља и имовине људи, здравља животиња, вегетације и екосистема дуж државне границе и сузбијања прекограничног криминала.

Овај циљ остварује се координираним активностима и спровођењем усаглашених и јасно утврђених процедура са циљем:

- усаглашавања правног оквира;
- координације активности надлежних органа;
- усаглашавања и даљег развоја стандардних процедура;
- унапређења сарадње у обуци;
- комуникације и размене информација и података;
- интероперабилности ИТ система;
- активности Управе царина;
- активности инспекцијских служби (Ветеринарска инспекција, Фитосанитарна инспекција и Здравствено-санитарна инспекција).

***Координација и усклађено деловање са органима и осталим телима ЕУ*** – Црна Гора, будућа чланица ЕУ и шенгенског простора, развија концепт ИУГ ЕУ са земљама чланицама и релевантним агенцијама и телима ЕУ са циљем:

- унапређења сарадње са FRONTEX-ом;
- унапређења сарадње са OLAF-ом;
- активног учешћа у радним групама на међународном нивоу;
- учешћа у регионалним иницијативама у области управљања границом;
- учешће у заједничким акцијама на унутрашњим границама – заједнички надзор.

Утврђени циљеви биће остварени реализацијом неопходних активности имајући у виду следеће аспекте:

- потребу за усклађивањем правног оквира;
- неопходне мере за ефикасно управљање и организацију;
- даљи развој стандардних процедура;
- обезбеђивање људских и техничких ресурса и капацитета и адекватне обуке;
- потребну техничку и инфраструктурну подршку;
- обезбеђивање комуникације и размене информација.

**Шенгенски информациони систем (ШИС)** – предуслов за приступање шенгенском простору је успостављање и функционисање Шенгенског информационог система.

Област заштите личних података је у надлежности Агенције за заштиту личних података која врши надзор над спровођењем заштите личних података, у складу са законом. Полиција учествује у спровођењу ШИС-а као један од крајњих корисника.

\*\*\*

Ради имплементације Стратегије ИУГ сачињен је и **Оквирни акциони план** са потребним конкретним активностима, носиоцима и роковима за спровођење ове стратегије.

Стратегија ИУГ обавезује актере њеног спровођења да, у складу са Оквирним акционим планом, сачињавају **Годишњи акциони план за спровођење Стратегије ИУГ**.

### **Закључне напомене**

На основу изложених одредаба *Стратегије националне безбедности Црне Горе* види се да она полази од реалног безбедносног стања и да представља основу и оквир за изградњу и функционисање интегрисаног система националне безбедности Црне Горе, дефинисање безбедносне политике и израду стратешких и нормативних и других докумената у области функционисања и развоја система безбедности и одбране.

Из садржаја *Стратегије интегрисаног управљања границом Црне Горе 2014–2018. год.* може се констатовати да је

ова стратегија припремљена у складу са концептом интегрисаног управљања границом ЕУ и стандардизованим процедурама на спољним границама, претњама са којима се суочавају државе чланице ЕУ, те захтевима за јачањем оперативне сарадње на пословима граничне контроле, унапређења анализе ризика и међуресурске и међународне сарадње. Ради имплементације Стратегије ИУГ сачињен је и Оквирни акциони план са потребним конкретним активностима, носиоцима и роковима за спровођење ове стратегије.

На крају се наглашава да ће */1/ годишњи акциони планови за спровођење Стратегије ИУГ* бити припремани у складу са Оквирним акционим планом за спровођење Стратегије ИУГ и оствареним напретком у овој области у процесу интеграција Црне Горе у ЕУ како би испунили захтеве за пуноправно чланство у ЕУ, пре евалуационих посета Црној Гори у вези са Шенгеном, као и да */2/ кључну улогу* у спровођењу Стратегије ИУГ и Оквирног акционог плана у овој области *имају Министарство унутрашњих послова и гранична полиција, са осталим релевантним органима у спровођењу концепта ИУГ.*

## Литература:

1. Бекер, Ј., Комлози, А., (2005). *Границе у савременом свету*, „Филип Вишњић“, Београд.
2. Дапчевић-Марковић, Љ., (2013). *Гранична безбедност*, Бар.
3. Димитријевић, Д., (2012). *Државне границе након сукцесије СФР Југославије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд.
4. Талијан, М., Талијан, М. М., (2014). *Безбедносни менаџмент*, монографија, Факултет за пословни менаџмент, Бар.
5. Талијан, М., Талијан, М. М., Ристовић, С., (2014). *Опити и безбедносни менаџмент, Принципи и начини остваривања*, монографија, Универзитет Унион у Београду, Факултет за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатаћ“, Нови Сад.
6. Милетић, С., Талијан, М., (2011). *Јавна безбедност*, монографија, Факултет за правне и пословне студије, Прометеј, Нови Сад.

7. Триповић, Т., (2006). *Нови закон о надзору државне границе – Прелазак државне границе уз што мање формалности, усмјереност граничне полиције на недозвољене активности и стварање осјећања сигурности код грађана*, Перјаник, бр. 9/10, Полицијска академија Даниловград.

8. *Извештај о раду полиције у Савезној Републици Југославији*, Београд, ОЕБС, 2001.: <http://www.osce.org/sr/spmu/17677>, 25. 06. 2012.

9. *Стратегије националне безбједности Црне Горе* (“Сл. лист ЦГ”, бр. 75/08)

10. *Стратегија интегрисаног управљања границом Црне Горе 2014–2018. год.* ([www.mup.gov.me/biblioteka/strategije](http://www.mup.gov.me/biblioteka/strategije) 11. 10. 2015.)

## DEVisING EFFECTIVE BORDER SECURITY - ONE STRATEGIC APPROACH

SUMMARY: Start the process of modern reform of security structures in the Republic of Serbia and Montenegro was catalyzed by the OSCE Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia, written in October 2001. The purpose of this study was to assess and analyze the current state police and signposting that she should follow in order to become democratic, representative and truly modern service, which adheres to international norms and democratic values. Since then adopted a more strategic documents that have significance for border security. In this paper, exposing the current strategic plan, with a tendency to identify in them, select and creatively rethink the contents of significance for border security. These are /1/ The National Security Strategy of Montenegro and /2/ Integrated Border Management Strategy.

On the basis of the provisions exposed the National Security Strategy of Montenegro is seen that it is based on the real security situation and form the basis and framework for the construction and operation of an integrated national security system of Montenegro, defin-



ing security policy and the development of strategic and normative and other documents pertaining to the functioning and the development of security and defense system.

From the content of Integrated Border Management Strategy of Montenegro 2014-2018. it can be concluded that this strategy was prepared in accordance with the concept of integrated border management of the EU and standardized procedures at external borders, the threats faced by the EU Member States, the requirements for strengthening the operational cooperation of border controls, improving risk analysis and interdepartmental and international cooperation .

*KEY WORDS: state border, border security, security strategies, integrated border management.*

Марко Крстић  
Факултет за правне и пословне студије  
др Лазар Вркатић, Нови Сад  
[marko.krstic1982@gmail.com](mailto:marko.krstic1982@gmail.com)

UDK: 656.61:343.341  
341.225.5  
Прегледан научни рад  
Примљен: 27. 02. 2016.  
Одобрен: 28. 04. 2016.

## ПИРАТСКИ (ПОМОРСКИ) ТЕРОРИЗАМ – РИЗИЦИ, ЕФЕКТИ И ПОСЛЕДИЦЕ

*Сажетак: Овај рад ће презентовати феномен пиратерије која је присутна и понавља се од најстаријих времена до данас, али значајна пажња ће се посветити поморском тероризму и указати на сличности и везе између пиратерије и овог вида тероризма. Акцент ће се ставити на факторе који узрокују пиратерију, затим интензитет, услове, експанзију, стратегију и тактику која је карактеристична за поморски тероризам. У многим аспектима и модалитетима деловања, пирати су историјски аналогни међународним терористима који данас прете свету. Поморска пиратерија опстаје као значајан феномен, отварајући низ друштвених, историјских, геополитичких, сигурносних и економских питања и у међународној заједници постоји све већа забринутост да ови актери тесно сарађују једни с другима како би остварили своје специфичне аспирације. Пиратски напади су се интензивирали у последњих неколико година, а у циљу формулисања и спровођења ефикасних противмера, доносиоци одлука морају бити у стању да разликују поморски тероризам од пиратерије, о чему ће бити више речи у наредном излагању.*

Кључне речи: *пиратерија, тероризам, поморски тероризам.*

## УВОД

Насиље се одувек користило у људској историји од стране оних који су бирали да се супротставе државама, краљевима и владарима и, стога, тероризам није нова појава у људском искуству, али ови видови насиља се ипак разликују од онога што се назива тероризмом. Претња коју он носи интензивнија је него икада раније, јер се служи структуралним смртоносним насиљем како би застрашио цивилно становништво и произвео систематску доминацију и подређеност, а такође се користи као инструмент екстремног насилног противљења структурама доминације и експлоатације, или да се унапреде други циљеви. Веома га је тешко дефинисати, делом због тога што је тај термин временом еволуирао и што је повезан са активношћу која је дизајнирана да буде субјективна, а често се јавља и у контексту сукоба и представља својствену тактику или облик насилног конфликта.

Тероризам представља смишљену употребу или претњу насиљем од стране појединаца или група, како би се изнудили одређени политички или друштвени уступци кроз застрашивање ширих народних маса. Иако су мотиви терориста различити, њихове активности прате стандардни обрасци понашања и појављују се у различитим облицима: отмице авиона, киднаповања, убиства, претње, бомбардовања и самоубилачки напади<sup>1</sup>, где покушавају да убеди непријатеља да су довољно јаки да наметну значајне трошкове држави, уколико непријатељ настави да форсира одређену политику. Терористи користе застрашивање како би убедили становништво да су довољно снажни да казне непослушност владе и да докажу да је она сувише слаба да их заустави, тако да се људи на крају понашају онако како терористи желе.<sup>2</sup>

Неуспех покушаја дефинисања тероризма довео је неке теоретичаре до тврдњи да је његова дефиниција технички немогућа, или боље рећи непожељна са политичког становишта. Он и даље

---

<sup>1</sup> Walter Enders, Todd Sandler. Economic consequences of terrorism in developed and developing countries: an overview, USA, 2005.

<sup>2</sup> Andrew H. Kydd, Barbara F. Walter. The Strategies of Terrorism, International Security, Vol. 31, No. 1, 2006, 49–80.

представља политички термин који описује различите поступке и методе политичког насиља, што је превише непрецизан и широк израз да би се покренула кривична одговорност.<sup>3</sup> Већина студија на овом пољу фокусира се на три значајна питања: зашто се користи тероризам, како функционише његова методологија и, на крају, које су његове друштвене и политичке последице? Циљ је да се прикаже приступ ка анализи узрока ове појаве на основу поређења различитих случајева, како би се разликовали заједнички обрасци узročности који су историјски јединствени. Феномен тероризма је инспирисао обимну литературу у последњих неколико деценија и једна општа и јединствена теоријска анализа његових узрока једноставно је немогућа.<sup>4</sup> Истраживања на ову тему још увек нису у потпуности размотрила импликације недавних тврдњи да је „нови, постмодерни“ тероризам у експанзији у последњих неколико година и да ће превладавати у блиској будућности.<sup>5</sup>

Оригиналност и специфичност дефиниције тероризма огледа се у чињеници да крајњи политички циљ представља основне критеријуме за диференцирање терористичког дела од других кривичних дела.<sup>6</sup> Државе, појединци или групе су кроз историју увек примењивали насиље – не зато што је неизбежно, већ из разлога што је ефикасније и управо из тог обрасца и на таквој традицији се и развија тероризам у свим својим облицима и са својом стратегијом и жртвама.<sup>7</sup> Његова комплексност и специфичност су разлози зашто у свету не постоји консензус у практичном валоризовању и прихватању различитих дефиниција тероризма, јер оно што је за неке легитиман чин одбране, за друге

---

<sup>3</sup> Benn Soul, *Defining terrorism to protect human rights*, Fride foundation, Madrid, 2006.

<sup>4</sup> Marta Crenshaw, *The Causes of Terrorism*, *Comparative Politics*, Vol. 13 (4), 2006, 379–399.

<sup>5</sup> Marta Crenshaw, *The Psychology of Terrorism: An Agenda for the 21st Century*. *Polltrcal Psychology*. Vol. 21 (2), 1981, 405–420.

<sup>6</sup> David Casale, *EU Institutional and Legal Counter-terrorism Framework*. *Defence Against Terrorism Review*, 1(1), 2008, 49–78.

<sup>7</sup> Мирко Кларин, *Тероризам*, „НИН свеске“, Београд, 1978, 20.

је насилнички чин терора, оно што једнима даје славу, одобравање и назив борца за слободу, другима даје лик омражености и осуде терористичког деловања.<sup>8</sup>

Када се расправља о тероризму, готово увек се заузимају два антагонистичка става: овај чин може појединца квалификовати као терористу, али и са друге стране као хероја. Он представља један од најкомплекснијих и уједно и најкомпликованијих феномена савременог света, има више лица и може да се крије под окриљем религије, филозофије, политике, или под било којим другим именом. Тероризам је заправо начин и стил живота и постао је саставни део историје људске цивилизације и културе.<sup>9</sup> Операције које изводе терористи временом су промениле своје приоритете и прошириле циљеве са политичких и економских елита на финансијске центре, медије, енергетске инфраструктуре и слично, и уместо напада специфичног циља, глобални терористи све чешће практикују неселективно убијање цивила. Данас је тешко ићи у корак са терористима, јер нови глобални терористи делују децентрализовано и екстериторијално, а осим тога, они су све више заинтересовани за јавност насиља, где добијају велики публицитет, нарочито у последњих неколико година.<sup>10</sup>

Говорећи о пиратском и морском тероризму, оно што највише забрињава јесте чињеница да се „мачеви“ пиратерије и тероризма све више укрштају, те пиратерија на морима и океанима постаје кључна тактика терористичких група. За разлику од старијих пирата чији је једини циљ био брз, комерцијални добитак, многи данашњи пирати су, у ствари, поморски терористи са идеолошком обојеношћу и широким политичким програмом. Огромна поморска добра су широка област коју терористи и пирати активно покушавају да искористе у потрази за постизањем својих циљева и данас воде појединих делова света служе као доминантни региони

---

<sup>8</sup> Дарко Трифуновић, Горан Стојаковић, Милинко Врачар, Тероризам и вегабизам, „Филип Вишњић“, Београд, 2011, 25.

<sup>9</sup> Florin Stibli, Terrorism in the context of globalization, 2010, Vol. 9, No. 1, 1–7.

<sup>10</sup> Nilüfer Karacasulu, Security and Globalization in the Context of International Terrorism, Uluslararası Hukuk ve Politika Cilt 2, No: 5 ss., 2006, 1–17.

за појаву пиратерије која долази до изражаја у последњих десетак година. Пиратерија је заснована на прилично грубим оперативним методама које доводе починиоце у контакт са вредним циљевима који садрже у себи велику новчану вредност. Пиратерија данас представља питање високог профила у међународној трговини и транспорту и упркос међународним напорима стара пошаст пиратерије се распламсава где пирати терорису и врше нападе на неке од најпрометнијих светских поморских траса.

Савремена пиратерија привлачи све већу пажњу, доступни подаци о овој појави су далеко од задовољавајућих и обично се стављају у исти кош са оружаним пљачкама бродова, чиме се занемарују правне разлике између ове две категорије. Ова активност се интензивирала када су пирати могли са лакоћом да нађу уточиште, када закони против њих нису деловали и када су међународна сарадња и контра мере биле више реактивне него позитивне. Пиратерија је уздрмана када су владе одлучиле да примене силу неопходну да физички елиминишу пирате, њихове помагаче и вође. У свему овоме могу се научити важне лекције неопходне за борбу против данашњег међународног тероризма.

Феномен пиратерије данас привлачи пажњу медија и влада углавном због тога што у великој мери утиче на међународну трговину, али и поред ових стварних економских проблема постоје бројне шпекулације да терористи (углавном међународни) могу да почну са коришћењем отворених мора као медија за своје илегалне активности, на пример, употребом бродова као оружја или напада на посаде висококономских и симболичних вредности. Постоје чврсте и јасне везе између морског тероризма и пиратерије, међутим, детаљнија анализа показује да поморски тероризам и није толико велики проблем.

Историјски гледано, пиратерија већ дуго представља опасност за трговину на пучинама широм света, али статистика од пре петнаест година и надаље показује веома оштар наступ у оружаним нападима у поморском тероризму. Пиратерија је само једно од обележја модерног доба које носи опасност од приближавања тероризма, илегалне трговине наркотика и експанзије оружја и других облика организованог криминала. Поморско насиље у

различитим регионима обухвата различите феномене политичке пиратерије и поморског тероризма, а слабост државе и економски очај идентификовани су као главни узрочници ових деструктивних појава. Обично се при помену пиратског тероризма помишља на ратне поступке које су починила лица са одметничком идеологијом, док неке асоцира на криминалне активности које су починили разбојници ради стицања профита. Такве карактеризације су оскудне и не показују стварно значење овог термина.

Поморска област је посебно погодна за ове врсте непредвиђених претњи и данашњи пирати користе погодности нових технологија и оружја уместо сабљи и топова који су коришћени пре неколико векова. Они патролирају приобалним водама у модерним глисерима, а изненађење представља кључни елемент у њиховим нападима. У многим случајевима они долазе на брод прерушени у обалске стражаре или речну полицију, њихови злочини су у распону од једноставних крађа до крађа читавих бродова и убиства. На међународном плану морске нације се боре да пронађу начине да ефикасно одговоре на растуће незаконите активности на мору које су почеле у последњој четвртини 20. века. Морска средина поседује неке јединствене карактеристике које је, у принципу, чине доста привлачном за терористичке операције, укључујући и екстратериторијалност на пучини и фактор сиромаштва који нису у складу са безбедносним мерама које се примењују у приобалним подручјима и објектима у многим деловима света.

## ФЕНОМЕНОЛОГИЈА ПИРАТЕРИЈЕ

Пиратерија је увек представљала погодну прилику за бескрупулозне појединце који трагају за богатством, оживљавају узбуђење опасности, насиља и окрутности који пљачкају, повређују, убијају и заробљавају људе у циљу постизања финансијске добити. Етимологија речи пират потиче из латинског језика, али заправо вуче корене из грчког језика (*peirates*), што значи разбојник или *peira* – покушај тражења среће на мору. Акти пиратерије су постали део фолклора од античких времена, а осим као пловне трасе, мора и океани су почели да се користе као трговачки путеви. Феничани,

као велики трговци који су и сами били жртве пиратских напада на Медитерану, повремено су прибегавали делима пиратерије и трговини робљем. Гај Јулије Цезар је још у 78. п.н.е. заробљен и избављен од стране сицилијанских гусара као што је био Св. Патрик у 5. веку кога су заробили ирски гусари. Приче о рацијама и пљачкама Викинга из Британије, Ирске, Европе и Русије су надалеко познате, а такође, муслимански пирати терорисали су Медитеран крајем 9. века. Пиратерија није само ограничена на регион Западне Европе и Медитерана – гусари су деловали и у Источној Европи, затим у Африци, Азији и Полинезији.

Конвенција УН о праву на мору (*UNCLOS*) од 1987. године дефинише пиратерију као: (а) сваки илегалан (незаконит) акт насиља или притвора, или било ког чина погубног деловања извршеног у приватне сврхе, усмереног на стране посаде или на путнике приватног брода или приватног авиона, у сопственој режији и на пучини; (б) затим против другог брода или авиона, или против лица или имовине на броду или авиону и у односу на брод, авион, лице или имовину у месту изван надлежности било које државе; (ц) сваки акт изазивања или намерног олакшавања акта описаног у тачкама (а) и (б). Међутим, тамо има случајева аката насиља мотивисаних у циљу личног богаћења и из идеолошких и политичких разлога.<sup>11</sup>

Полемика око дефинисања речи *незаконитост* довела је до размимоилажења у судовима о томе чији закон треба узети у обзир приликом акта пиратерије. Заузима се став да треба да се суди из перспективе међународног или националног права и треба да буде под јурисдикцијом цивилног или кривичног закона. Проблем се погоршава јер сваки правни систем има своју дефиницију акта пиратерије. Други недостатак јесте да се 80% свих ових напада дешава у територијалним водама и лукама и на тај начин се не квалификују као пиратство под окриљем Конвенције УН из 1982. године којом се спречава ово дело на отвореном мору. Међутим, Резолуција УН из 2008. године, мада посебно усмерена на проблем у Сомалији, не пружа ту предност држави да лиши слободе пирате у територијалним водама државе.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> FATF report, Organised maritime piracy and related kidnapping for ransom, 2011.

<sup>12</sup> Helen B Bendall, Cost of Piracy: A Comparative Voyage Approach, Copenhagen 24–6 Section 1: Shipping Market Analysis, 2007, 4, 5.



Типичан пиратски напад јавља се често ноћу и укључује мање групе пирата смештене у малим бродовима, глисерима или чамцима на надувавање који прате бродове у приобалним водама, прете њиховим посадама оружјем и онда нестају у ноћи без даљег одлагања. Овај облик пиратерије је релативно једноставан јер не захтева много планирања као ни сложенију организациону структуру за отуђење робе. С друге стране, захтевнији и су они случајеви где пирати држе брод са теретом, посадом и путницима у циљу откупа, а најсложенији и најпроблематичнији су напади на велике бродове као што су велики нафтни танкери.<sup>13</sup>

*Друга дефиниција* релевантна за овај чланак јесте појмовно одређење поморског насиља, као што је дефиниција презентована од стране Заједничке међународне радне групе о једнообразности закона у вези са актима пиратерије и поморског насиља, која се репродукује касније у овом чланку. Заједничка међународна радна група је сматрала да је неопходно да се формулише дефиниција поморског насиља која ће постати разумљива, универзална и применљива у будућем периоду. Презентовање ове дефиниције може се тумачити као покушај да се стави тачка на неслагања и полемике да ли се одређени злочини на мору могу квалификовати као чин пиратерије, оружане пљачке, саботаже или тероризма, јер се свим овим акцијама даје заједнички именитељ, без обзира на мотив или локацију злочина.<sup>14</sup>

**Термин** пиратство обухвата две различите врсте дела: први је пљачка или отмица, где је суштински циљ напада крађа поморског брода или његовог терета; други је отмица, где су брод и посада угрожени док се откуп не плати. Сомалијски случај је јединствен по томе што скоро сви видови пиратерије подразумевају киднаповање због откупнине. Донедавно, пиратерија је била феномен у опадању, а у 21. веку први пут се појавила у Јужном кинеском мору и Малака мореузу, а напади су достигли врхунац на око 350 до 450 пријављених напада годишње у периоду 2000–2004.

---

<sup>13</sup> Bjørn Møller, Piracy, maritime terrorism and naval strategy, DIIS Report, 2009, 3.

<sup>14</sup> Maximo Mejia: Maritime Gerrymandering: Dilemmas in Defining Piracy, Terrorism, and other Acts of Maritime Violence, Jorunal of international of commercial law, 2003, 153–155.

године и затим су у паду за готово половину у 2005. години. Ово смањење се приписује ефикасним и координираним међународним акцијама против пирата, али у 2008–2009. години пиратерија поново доживљава скок, нарочито до драматичног повећања ових активности у близини обале Сомалије.<sup>15</sup> Предаторске поморске активности се спроводе као део ширих друштвенополитичких, културних и материјалних образаца, где пирати користе сва расположива средства ради уништења или оштећења рибарских бродова, крстарећи у посебним глисерима. У прошлости су тзв. пирати или гусари, у зависности од тачке гледишта, били легитимни нападачи или приватна лица који се баве „предаторском поморском привредом“ или независни актери који делују у супротности са интересима признатих политичких структура. Како би се разјаснила терминологија која ће се користити у дискусији о пиратерији, овај термин ће се употребљавати искључиво у контексту оних нападачких поморских активности спроведених од стране недржавних актера без признате подршке легитимних политичких структура.<sup>16</sup>

### **КОЛЕРАЦИЈА ИЗМЕЂУ ТЕРОРИЗМА И ПИРАТЕРИЈЕ: СЛИЧНОСТИ, РАЗЛИКЕ И МЕТОДОЛОГИЈА ДЕЛОВАЊА**

Опасности у вези са савременом пиратеријом су сложене и вишеструке и, на најосновнијем нивоу, напади представљају директну опасност по живот и благостање грађана различитих држава. Пиратерија, такође, има директан економски утицај у смислу преваре, украдених терета и одложених путовања, а потенцијално може поткопати способност приморског трговања држава. Са политичког становишта, пиратерија може одиграти

---

<sup>15</sup> Gregory F. Treverton (et.al.): *Film Piracy, Organized Crime, and Terrorism*, RAND Corporation California, 2009, 121.

<sup>16</sup> Adam J. Young (et.al.): *Ubrary roots of contemporary maritime „piracy“ in southeast asia a thesis ubmitted to the graduate division of the university of hawai int partial fulfillment of the requirements for the degree of master ofarts in asian studies*, 2004.

кључну улогу у подривању и слабљењу легитимног режима и охрабрује корупцију међу изабраним званичницима владе. На крају, напади имају потенцијал да изазову велику еколошку катастрофу, посебно ако се одигравају у препуним морским тракама тешко натоварених нафтних танкера. Компликоване поморске претње подстичу све веће спекулације да постоји тактичка веза између пиратерије и тероризма. Један од главних проблема јесте тај што водеће екстремистичке групе настоје да превазиђу постојећа оперативна ограничења у могућностима које море пружа радећи заједно са поморским криминалним бандама и синдикатима. Претпостављена сличност између морског тероризма и пиратерије је и даље под великим знаком питања. Ипак, до данас није било веродостојних доказа који би подржали назнаке о таквој врсти сарадње, и што је још важније, циљеви ова два актера остају потпуно различити.<sup>17</sup>

Циљеви и методе које користе пирати разликују се од оних које користе терористи јер, за разлику од пирата, поморски терористи теже да утичу на неки политички циљ. Дакле, циљеви који су изабрани од стране терориста могу се разврстати у четири категорије: 1. бродови као суштински циљеви; 2. бродови као економски циљеви; 3. бродови као масовни циљеви жртава; 4. бродови као оружје. Терористи нападају бродове који симболишу економске циљеве и чији напади могу дестабилизovati економску активност супротстављених држава, као што су танкери и нафтне платформе, као и сви бродови који превозе велику количину путника (нпр. бродови и трајекти). Терористи могу да поставе експлозив на брод и детонирају га у близини обале и било који од ових циљева има потенцијал да изазове хаос и ширење страха међу становништвом.<sup>18</sup>

У доктрини међународног и обичајног права, пиратерија и тероризам су различити злочини. Конвенција УН о праву мора из 1982. дефинише пиратерију као „акте насиља или притвора, или

---

<sup>17</sup> Peter Chalk: *The Maritime Dimension of International Security Terrorism, Piracy, and Challenges for the United States*, RAND corporation California, 2008.

<sup>18</sup> Eric Shea Nelson, *Maritime Terrorism and Piracy, Existing and Potential Threats*, Global Security Studies, Winter, Volume 3, Issue 1, 2012.

било ког чина погубног деловања, почињеног у приватне сврхе, који се извршава на пучини, изван надлежности било које државе“. Међународна поморска организација у ову дефиницију укључује и „оружане пљачке против бродова у унутрашњим водама државе, архипелагским водама и територијалним морима“. Заједно, све ове дефиниције илуструју пиратерију као приватни а не политички акт, за разлику од дефиниција тероризма које варирају, према којима је тероризам акт насиља небораца који манипулишу политичким и идеолошким циљевима. Овде су присутна преклапања између ових дефиниција, наравно у „политичко пиратство“. Стапања пиратерије и тероризма настала су у оквиру вида претњи „поморског тероризма“, етикете која покрива оба акта (а) политички мотивисани напади на бродове или објекте на мору и (б) политички мотивисани напади на земљиште које бродови користе за транспорт оружја или оперативно деловање, где потенцијалне тактике укључују „експлозив намењен самоубиству комерцијалних бродова, као и лансирања платформе за ракетне нападе; инфилтрирање подводних пливача у луке, беспилотне подводне експлозиве, доставна возила и подводне мине“<sup>19</sup>.

Нема сумње да су пирати криминалци али – да ли се могу оквалификовати и као терористи? Да ли разлика уопште постоји и да ли је битна? Одговори на ова питања су негативни. Пирати, иначе, пажљиво планирају операцију крађе целокупног терета где морају бити упознати са свим детаљима о терету и плану његовог одлагања са брода. У последње време, пиратерија је све више повезана са терористичким нападима на мору јер се 80% светске робе превози преко мора. У већини случајева она мора да прође кроз уске морске области као што су Малака мореуз и Суецки канал, барем једном током свог путовања, а чак и делимична блокада ових товара имала би озбиљан утицај на светску трговину и довела би до значајних додатних трошкова који би се мерили у милијардама евра. Многи тврде да би терористи усвојили и користили исте методе као гусари приликом одузимања брода или искористили своје знање да остваре своје циљеве. Разлика између дела тероризма

---

<sup>19</sup> Currun Singh, Arjun Singh Bedi, 'War on Piracy': the Conflation of Somali Piracy with Terrorism in Discourse, Tactic and Law, Working Paper No. 543, 2012

и пиратерије је релевантна са правне тачке гледишта, посебно у вези са правима и могућности казних санкција.<sup>20</sup>

Овде ће се за почетак презентовати једна оквирна дефиниција феномена пиратерије, а у догледно време треба се вратити правним дефиницијама пиратстава и морског тероризма које су од великог значаја за сузбијање ових активности. Једна прикладна привремена дефиниција пиратерије може је одредити као „оружане пљачке на мору од стране приватних актера који делују вођени личним побудама, нарочито у циљу стицања финансијске добити“. Ово омогућава да се постави дистинкција пиратерије од сродних савремених и историјских феномена као што су приобални препад, ненаоружане крађе из бродова, поморски тероризам, поморски аспекти побуна, а препад трговца или других цивилних бродова који припадају непријатељу народ као стратегија поморског ратовања. Сигурно је да постоје извесна преклапања између сваког од наведених облика и пиратерије, као када се терористичка група бави пиратеријом као што је претходно дефинисано, али са намером да искористи средства за терористичке активности. Као што не постоји меродавна ни универзална дефиниција тероризма, тако је и приморски тероризам тешко дефинисати. Оно што га разликује од пиратерије јесте углавном његов циљ – пиратерија се предузима злонамерно, како је раније наведено, тј. из себичних разлога, док је тероризам најбоље схватити и описати као један од неколико облика оружане побуне из неких личних, виших побуда. Осим тога тероризам је стратегија или тактика коју актер може изабрати, или потпуно и трајно или, много чешће, делимично и периодично, или наизменично или комбинацијом са ненасилном политичком борбом и герилским ратом или тероризмом. Иако је поморски тероризам досад био незнатан проблем, присутни су страхови да се не интензивирају сценарији који предвиђају коришћење бродова и плутајућих бомби, или доставних возила са експлозивним направама, можда чак и нуклеарним; или нападе на путничке бродове који намеравају да изазову максимум жртава; или потапање бродова како би се произвеле највише економске

---

<sup>20</sup> Lawrence Rutkowski, Is piracy terrorism? Maritime security, 2009

штете, на пример, блокирањем и закрчењем уских пловних путева као што су Малака Стрејт или Суецки канал.<sup>21</sup>

После 11. септембра 2001. године озбиљно је порасла забринутост у морским заједницама у погледу могућих терористичких напада против бродова и циљева као што су лучка постојења и коришћења бродова као терористичког оружја скоро на исти начин као што су авиони били коришћени као оружје за уништавање кула близнакиња у Њујорку.

Према Талеју и Рулу (*Talley and Rule*), пиратерија на отвореним морима тренутно постаје кључна тактика терористичких група.<sup>22</sup> Многи данашњи пирати су такође терористи са својим идеолошким мишљењима у широким политичким ставовима. Супротстављање пиратима и морским терористима представља значајне ризике за глобално светско тржиште пошто се већина светских залиха нафте и гаса, као и многобројни терети превозе бродовима светским, пиратима најугроженијим водама, као што су Јужнокорејско море, источна и западна афричка обала. Због свега тога сигурност мора постала је растући важна ставка политике многих обалских земаља јер њихове националне привреде могу озбиљно бити погођене несигурношћу морских траса а којима прете морски пирати и морски тероризам.<sup>23</sup>

С обзиром на сложену природу пиратства и морског тероризма не постоји једноставно решење овог проблема, то

---

<sup>21</sup> Bjørn Møller, Piracy, Maritime terrorism and naval strategy, DIIS Report, 2009:03.

<sup>22</sup> Између 2007. и 2011. године укупан број годишњих инцидената пиратског тероризма је порастао од 263 до 439. Према ИМБ ПРЦ дошло је до благог пада укупног броја забележених случајева пиратерије и оружаних пљачки широм света: од 445 у 2010. години у односу на 439 у 2011. години, пад броја долази после четири узастопне године повећане пиратерије широм света: 802 чланова посаде као таоци у 2011. години такође бележи пад у поређењу са 1.181 у 2010. години. У целој 2011. години, било је 45 отетих бродова, 176 посада, 8.113 нападнутих бродова и 105 пријављених покушаја напада. Укупно осам чланова посаде је погинуло током целе године, исти број као 2010. године. (Luise Butcher, Business and transport, 2012.).

<sup>23</sup> НАТО је 2009. године пружио заштиту комерцијалним пловилима од могућег напада пирата на источној афричкој обали.

је компликован и вишестран проблем и захтева и вишестрано решавање, историјско, политичко, војно и правно. Војне и политичке мере су добро документоване, док се то не може рећи за међународне које нису добро правно документоване (Савет безбедности УН усвојио је резолуцију 22. 11. 2008. године, коју је предложила Велика Британија, да се уведу јаче санкције против Сомалије због њеног неуспеха да спречи нападе пирата на мору).

Порекло одредби о пиратству налази се у UNCLOS-у (Конвенција о закону на мору УН и то је главна и највећа конвенција о пиратству) у чл. 100А, 107, 110 и то је једини низ правила која се налазе у члановима од 14 до 21 Женевске конвенције о отвореном мору из 1958. године. Ова правила се сматрају обичајним међународним правом, признају се и прихваћена су од стране Међународне морске организације (ИМО).

Навешћемо неке најпознатије примере који се односе на морски тероризам у периоду од 2000. до 2008. године:

1. Јуна 2000. Ал Каида је покушала да брод напуњен експлозивом доведе до америчких снага у Јемену;
2. Октобра 2000. Ал Каидин бомбаш самоубица је у глицеру напуњеном експлозивом направио оштећење америчкој подморници и том приликом је страдало 17 морнара;
3. Августа 2005. Ал Каида две реке (*Al Quaeda two river*) преузела је одговорност за напад говорећи да је циљано изабрала то место због његовог статуса као центра туризма и медијске привлачности и потом је уследио успешан напад;
4. 2006/2007. напад на *INS Hanit* показао је да групе каква је *Hezbollah* остају бар један корак испред безбедносних служби;
5. Новембра 2008. за време *Ahi Hanit* терористичке групе бродови пронађени на мору у Индији у ствари су били бродови које су користили терористи да би дошли на обалу Мумбаја и изазвали напад.

САД (МТСА) су захтевале да се оснује комитет за морску безбедност у свим америчким лукама који би координирао активностима тих лука, укључујући и јавне агенције различитих

нивоа, као и индустрије које имају специфичне задатке који су у складу са безбедносним плановима лука тако да би се ресурси који су посвећени безбедности могли ефикасно користити, а наравно да је од кључне важности обучена и посебна људска снага која зна да делује у складу са таквим новим захтевима.<sup>24</sup>

Садашњи период савременог приморског тероризма датира отприлике од раних 60-их година прошлог века, када се узму у обзир и узимања талаца у политичке сврхе као доминантни политички инциденти. Врло добро је позната отмица у *Акиле Лауро* од стране покрета Народног фронта за ослобођење Палестине (ПФЛП) у близини обале Египта 1985. године. Садашњи период приморског тероризма концентрисан у раним годинама 21. века следи образац самоубилачких напада на бродове. Данашња поморска пиратерија тежи економској добити, а не класичном тероризму у политичке сврхе.<sup>25</sup>

Место где би се потенцијални поморски напад могао догодити такође је од суштинског значаја за дефинисање терористичког сценарија. Специфични типови напада као што су кријумчарење оружја за масовно уништење у теретним контејнерима бродова могу укључивати и стране луке поласка и крајњу луку уласка. Поморски терористички напади се такође могу јављати на морима у областима концентрисаних испорука, као нпр. мореуз Гибралтар где је 2002. године Ал Каида наводно планирала да нападне САД и британске ратне и, евентуално, комерцијалне бродове. По речима безбедносних аналитичара, теснац Малака у југоисточној Азији је друга потенцијална локација поморских терористичких активности.<sup>26</sup>

Од терористичких напада 11. септембра 2001. године пиратски тероризам постаје све значајнија и актуелнија тема за бродове широм света. Међународна поморска организација (ММО)

---

<sup>24</sup> Hong Nil, *The international legal instruments in addressing piracy and maritime terrorism* China, 2011, 53.

<sup>25</sup> Donna Nincic: *Maritime Terrorism: How Real is the Threat?*, 2012, 12.

<sup>26</sup> Paul W. Parfomak, John Frittelli, *Maritime Security: Potential Terrorist Attacks and Protection Priorities*, CRS Report and congress, 2007.



усвојила је низ обавезујућих безбедносних мера, док су САД предузеле најдрастичније мере предострожности, укључујући и праћење товара на бродовима и самог утоваривања терета дуж читавих транспортних ланаца. С једне стране, они се поредудимају да спрече потенцијалне морске терористе да дођу у посед оружја и материјала, а са друге стране да би се избегло да бродови буду отети и коришћени као оружје, као што је био случај са авионима у терористичким нападима на Њујорк и Вашингтон 9/11.<sup>27</sup>

Терористичке групе могу унапредити и проширити своје циљеве у пиратске активности, а неки су једноставно искористили сличне технике онима које користе гусари (пирати) током напада. Међутим, претходно наведени терористички акти били су прилично специфични у својим циљевима, док се све чешће појављују пиратски напади који су насумице и некоординисано изведени. Мали су изгледи да би терористичке групе формирале савез са било којим спољним групама укључујући и пирате. Терористичке групе су врло блиско повезане, сумњичаве према странцима или онима који су им непознати, посебно ако не заступају исту идеологију. Вероватније је да ће терористи спроводити сопствену пиратску кампању него тражити помоћ било које криминалне групе. Укупан број инцидената у 2007. години указује на интензивирање броја напада у поређењу са 2006. годином када је дошло је до повећања од приближно 10% укупног броја напада пријављених центру за извештавање о пиратерији. Значајан пораст у инцидентима може се директно повезати са повећањем пријављених инцидената у Нигерији (42) и Сомалији (31) у односу на нападе у истим земљама у 2006. години (12 и 10). Овај раст се може приписати повећању способности пирата да нападну бродове даље на мору јер су боље наоружани, организовани и последње, али не најмање битно, недостатак одговарајуће државне правне снаге и регулативе да се спрече ови акти.<sup>28</sup>

Оба злочина – и пиратерија и приморски тероризам – укључују разбојнике и одметнике који се дистанцирају од својих

---

<sup>27</sup> Justin Guarigliapp, *Maritime highways of global trade*, 2009, 163.

<sup>28</sup> Roger L. Tomberlin, *Terrorism's Effect on Maritime Shipping*, 2008, 3.

матичних држава и формирају вантериторијалне енклаве, што је веома опасно. Они представљају две одвојене и различите манифестације недржавног насиља на мору тако да, док пирати могу бити непријатељи свих држава, ипак не чине исте акте насиља као терористи. Тероризам је претња или употреба физичке принуде првенствено над цивилима како би се усадио страх у циљу постизања различитих политичких циљева. Пирати су, међутим, укључени у ове подухвате из чисте финансијске користи, немају нарочит политички став чиме се разликују од терориста. Док шпекулације и нагађања о настајању везе између пиратерије и тероризма компликује законитост плаћања откупнине, веродостојни докази који потврђују ову претпоставку приближавања тек треба да испливају и као најбитније циљеви ова два актера остају потпуно различити. Посао пиратерије је директно зависан од напретка и активног глобалног поморства и преваходно има за циљ стицање профита, док су, насупрот томе, терористи (барем у контексту савременог света) били ангажовани у пиратским актима иницирајући уништење глобалних поморских трговинских мрежа за своје политичке циљеве. Иако акције које пирати спроводе могу имати утицај на светске трговинске токове, они више делују на локалном нивоу, док многе терористичке организације намерно и плански раде на глобалном, светском нивоу. Губитак живота никако не иде у корист пиратима јер се плаше освете и евентуалних правних последица таквих акција, док терористима такви поступци стварају већи публицитет. Пирати су у страху од губитка сопственог живота, а са друге стране, за терористе су последњих година карактеристични самоубилачки терористички напади.<sup>29</sup>

Ово искључује акте пиратерије уколико се ова дела чине у циљу дестабилизације владе или да изазову немире и терор, или на верској или националној основи јер су то карактеристични ставови модерног тероризма. Исто важи и за ослободилачке покрете, побуњенике и остала лица која одузимају брод из политичких разлога. Значење речи *нелегалан* у дефиницији пиратерије, у члану

---

<sup>29</sup> Bruce G. Paulsen, Jonathan D. Stoian: Piracy: An International Problem in Search of a Solution Legality and Insurance Issues, ABA Section of International Law's, 2009.

101 UNCLOS конвенције, није сасвим јасно. То је на судовима држава да одлуче да ли је чин насиља који се разматра био незаконит по међународном праву или националним законима држава. Као што је раније указано, у складу са правилима за сузбијање пиратерије, ратни брод не може да интервенише против аката насиља против другог приватног брода или против лица или имовине на броду, ако се исти налази у приобалним водама друге државе. Исто важи у односу на инцидент на пиратском броду ако је акт пиратерије почињен на пучини и пирати потражили склониште у страним приобалним водама. У принципу, обалне државе морају дати свој пристанак на такве захтеве и такво одобрење се може претпоставити, с обзиром на обавезу обалне државе да сарађује по питању сузбијања пиратерије.<sup>30</sup>

Пиратерија се разликује од тероризма тј. терористичке отмице из два разлога: прво, чин пиратерије захтева да два брода буду укључена у инцидент и друго, акт пиратерије изискује да злочин буде предузет у приватне а не у политичке сврхе. Дефиниција ИМВ-а (Међународног поморског бироа) обухвата стварне или пак покушаје напада, без обзира да ли је брод везан или усидрен на мору. Друштвени и социјални услови повезани са пиратеријом обично укључују сиромаштво, глад, незапосленост, лоше услове становања, као и политичку нестабилност. Они који искоришћавају рањивости створене социјалне неорганизованости делују као одговор на напетости и фрустрације испољене због недостатака основних животних потреба као што су храна, склониште и одећа. Терористи и гусари су безобзирни, али не и бројни, они не контролишу одређену територију трајно и ако снаге безбедности ремете њихове активности, неће постати одметници, јер ће све своје напоре усмерити на очување властитог опстанка.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Rüdiger Wolfrum: *Fighting Terrorism at Sea: Options and Limitations under International Law*, organized by the Center for Oceans Law and Policy, University of Virginia School of Law, Virginia, USA, 2006.

<sup>31</sup> Jon Shane, *Criminological Theories and the Problems of Modern Piracy*, Must be cited as: Shane, J.M. and Lieberman, C.A. (2009). *Criminological, theories and the problems of modern piracy*. In M.R. Haberfeld and Agostino von Hassell (2009). *Maritime Piracy and Maritime Terrorism: The Challenge of*

## ЗАКЉУЧАК

У последњих десет година бродске компаније су биле мета бројних пиратских напада, који су имали директан утицај на цену робе и тиме посредно и на међународну трговину и глобализацију. Поставља се питање: шта претња пиратерије и поморског тероризма представља за међународни мир и сигурност? Закључак је да ни пиратерија ни поморски тероризам, сами по себи, не представљају значајну претњу глобалној безбедности, али пиратерија свакако може подстаћи развој еколошких фактора који би поспешили овај вид тероризма.

Пиратерија и тероризам су два одвојена феномена и неопходно је указати на географске, политичке и социјалне факторе који погодују њиховом развоју, а затим покушати проникнути у методологију деловања и фокусирати се на безбедносну опасност од пиратерије. Ово подразумева процену рањивости држава и региона, као и процену опасности на основу могућности да ли се пиратерија може проширити изван поморских граница једне државе, нпр. кроз своје ефекте на крхко међународно бродарство. Евалуација пиратерије и њени ефекти свакако су проблематични, али посматрајући их као целину, финансијски аспект пиратерије, сам по себи, не штети глобалној економији.

Међународна заједница је под директним утицајем пиратерије и то ће вероватно остати тако и у блиској будућности. Обавештајни аналитичари, органи реда и политичари показали су забринутост услед могућности будућих поморских терористичких напада, а контролисање и сузбијање пиратерије има исто толико везе са побољшањем социјалних услова у политички нестабилним регионима света. Даље, од слабих правних и надлежношћу покривених система, као и повољног политичког окружења у земљи домаћину, користи ће ће имати обе групе.

Дискурзивна стапања пиратерије и тероризма покренула су тактички и правни рат против пиратерије, који се рефлектује и на рат против тероризма. Има оних који сматрају да плаћање откупа

---

Piracy for the 21st Century. Dubuque, IA: Kendall Hunt Publishing Company, 2,8,20.

само охрабрује будуће нападе пиратерије и ствара потешкоће у превентивном деловању на овом пољу. Ово је највероватнији и најреалнији сценарио, нарочито ако се уплате откупа врше илегално или произвољно од земље до земље. Након свега, пиратерија је свакако незаконита активност у систему међународног права, али питање је шта се дешава са бродовласницима, њиховим посадама или бродовима ако се пиратерија прогласи тероризмом?

Контролисање пиратерије има исто толико везе са побољшањем социјалних услова у политички нестабилним регионима света као што се то чини са манипулацијом са непосредним окружењем. Мултиаспектни напори ће обухватити учешће међународне владе у дестабилизацији регионима света и успостављање поморске сигурности дефинисањем и спречавањем терористичких и пиратских ситуација. Све интензивнија претња поморског тероризма може да доведе до већих трошкова, као што су повећане премије осигурања али, на крају крајева, ризик од жртава пирата је релативно мали. Заштита од терористичких напада, с друге стране, представља доказивање да је та борба препрека за међународни саобраћај услед наметања значајнијих трошкова.

Приликом разматрања сигурносних потеза, као што је „рат против тероризма“, морају се увек одмерити и узети у обзир проблематични ефекти примене склопа безбедносних мера против тероризма, предности, фокус проблема и мобилизација. Као што се и овде подразумева, десекуритизација подразумева престојавање из војних у цивилне контрапиратеријске стратегије. Укратко, стапања пиратерије са тероризмом у медијима, академским заједницама и политици су неоснована и неутемељена и контрапиратске иницијативе треба диференцирати од борбе против тероризма.

## Literatura

1. Enders W., Sandler T. (2005). Economic consequences of terrorism in developed and developing countries: an overview, USA.
2. Kydd A., Walter B. (2006). The Strategies of Terrorism, *International Security*, Vol. 31, No. 1. 49–80.

3. Soul B. (2006). Defining terrorism to protect human rights, Frida foundation, Madrid
4. Crenshaw M. (1981). The Causes of Terrorism, Comparative Politics, Vol. 13 (4), 379–399.
5. Crenshaw M. (2000). The Psychology of Terrorism: An Agenda for the 21st Century. *Political Psychology*. Vol. 21 (2), 405–420.
6. Casale D. (2008). EU Institutional and Legal Counterterrorism Framework. *Defence Against Terrorism Review*, 1(1), 49–78.
7. Кларин М. (1978). Тероризам, „НИН свеске“, Београд, 20.
8. Трифуновић Д., Стојаковић Г., Врачар М. (2011). Тероризам и вехабизам, „Филип Вишњић“, Београд, 25.
9. Stibli F. (2010). Terrorism in the context of globalization. Vol. 9, No. 1, 1–7.
10. Karacasulu N. (2006). Security and Globalization in the Context of International Terrorism, *Uluslararası Hukuk ve Politika Cilt 2*, No: 5.1–17.
11. FATF report. (2011). Organised maritime piracy and related kidnapping for ransom.
12. Bendall H. (2007). Cost of Piracy: A Comparative Voyage Approach, Copenhagen 24-6 Section 1: Shipping Market Analysis, 4,5.
13. Møller B. (2009). Piracy, maritime terrorism and naval strategy, DIIS Report, 3.
14. Mejia M. (2003). Maritime Gerrymandering: Dilemmas in Defining Piracy, Terrorism, and other Acts of Maritime Violence, *Journal of international of commercial law*, 153–155.
15. Treverton G., Matthies C., Cunningham K., Goulka J., Ridgeway R. (2009). *Annex WongFilm Piracy, Organized Crime, and Terrorism*, RAND Corporation California, 121.
16. Young A., Trimillos R., Chairperson B., Watson A., Valencia M. (2004). *Library roots of contemporary maritime „piracy“ in southeast asia a thesis ubmitted to the graduate division of the university of hawaii int partial fulfillment of the requirements for the degree of master of arts in asian studies.*

17. Ubrary roots of contemporary maritime „piracy“ in southeast asia a thesis ubmitted to the graduate division of the university of hawai int partial fulfillment of the requirements for the degree of master of arts in asian studies, 2004.
18. Chalk P. (2008). The Maritime Dimension of International Security Terrorism, Piracy, and Challenges for the United States, RAND CORPORATION.
19. Nelson E. (2012). Maritime Terrorism and Piracy: Existing and Potential Threats, Global Security Studies, Vol. 3, 1.
20. Singh C. Bedi A. (2012). ‘War on Piracy’: the Conflation of Somali Piracy with Terrorism in Discourse, Tactic and Law, Working Paper No. 543.
21. Rutkowski L. (2009). Is piracy terrorism? Maritime security.
22. Butcher L. (2012). Piracy and sea: overview and policy responses, Business and transport.
23. Hong N. (2011). The international legal instruments in addressing piracy and maritime terrorism China, p. 51–55.
24. Nincic D. (2012). Maritime Terrorism: How Real is the Threat?, 2012.
25. Parfomak P, Frittelli J. (2007). Maritime Security: Potential Terrorist Attacks and Protection Priorities, CRS Report and congress pp. 162–163: Justin GuarigliaMar i t ime highways of global t rade.
26. Tomberlin R. (2008). Terrorism’s Effect on Maritime Shipping, 1–16.
27. Paulsen B., Stoian J. (2009). Piracy: An International Problem in Search of a Solution Legality and Insurance Issues, ABA Section of International Law’s.
28. Wolfrum R. (2006). Fighting Terrorism at Sea: Options and Limitations under International Law, 2006, organized by the Center for Oceans Law and Policy, University of Virginia School of Law , Virginia, USA.
29. Shane J. (2009). Criminological Theories and the Problems of Modern Piracy, Criminological, theories and the problems of modern piracy. In M.R. Haberfeld and Agostino von Hassell (2009), Maritime Piracy and Maritime Terrorism: The Challenge of Piracy for the 21st Century. Dubuque, IA: Kendall Hunt Publishing Company.

## **PIRATED (SEA) TERRORISM - RISKS, EFFECTS AND CONSEQUENCES**

**SUMMARY:** This paper will present the phenomenon of piracy that is present and is repeated from ancient times until today, but considerable attention will be paid to the maritime terrorism and point out the similarities and links between piracy and this form of terrorism. Emphasis will be placed on the factors that cause piracy, then the intensity, conditions, expansion, strategy and tactics that is characteristic of maritime terrorism. In many of its aspects and modalities of operation, pirates Historically analog international terrorists who threaten the world today. Maritime piracy persists as a significant phenomenon of a series of social, historical, geopolitical, security and economic issues in the international community and there is a growing concern that these actors closely cooperate with one another to achieve their specific aspirations. Pirate attacks have intensified in recent years, with the aim of formulating and implementing effective countermeasures, decision-makers must be able to distinguish between terrorism, maritime piracy, which will be discussed in the next presentation.

**KEYWORDS:** piracy, terrorism, maritime terrorism.



CIP - Каталогизacija y publikaciji  
Библиотека Матице српске, Нови Сад

3(05)

**CIVITAS** : časopis za društvena istraživanja /  
glavni i odgovorni urednik Vladimir Njegomir. -  
God. 1, br. 1 (2011)- . - Novi Sad : Fakultet za  
pravne i poslovne studije, 2011- . - 25 cm

Dva puta godišnje.

ISSN 2217-4958 = Civitas (Novi Sad)

COBISS.SR-ID 261516807

