

УНАПРЕЂЕЊЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ И СУЗБИЈАЊЕ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА, ТЕРОРИЗМА И ЕКСТРЕМИЗМА: ПОУКЕ ВЕЛИКИХ СИЛА

Божидар Бановић¹, Ненад Стекић²

Апстракт

Академска проучавања социолошких појава попут организованог криминала, тероризма и екстремиз(а)ма у новије време попримају већи значај због повећаног броја изазова са којима се савремене државе суочавају. Повећано интересовање се огледа доминантно у сфери националне безбедности узимајући у обзир да све државе теже да задовоље минимум потребног нивоа сигурности грађана, али и других објеката заштите попут критичне инфраструктуре, државних граница, те традиционалне војне безбедности. Циљ овог рада је да прикаже могуће модалитете унапређења стратешког и легислативног оквира Републике Србије у односу на идентификоване безбедносне ризике са којима се суочава током треће деценије 21. века. Анализа је усредсређена на приказ недостатака правног регулисања ове материје и могућности унапређења постојећег стања. Аутори најпре анализирају позитивноправне норме у овој области, а потом нуде приказ могућег модела организације стратешког и нормативног корпуса аката Републике Србије по узору на решења из Народне Републике Кине, као могућег модела једне од светских суперсила у систему међународних односа. Осим систематичног приказа нормативних аката кроз Регистар правних прописа и осталих аката које регулишу борбу против наведених безбедносних појава, аутори кроз дискусију

¹ Редовни професор, Факултет безбедности Универзитета у Београду, e-mail: banovicb@fb.bg.ac.rs

² Научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, e-mail: nenad.stekic@diplomacy.bg.ac.rs

Рад је настао у оквиру пројекта који финансира Фонд за науку Републике Србије у оквиру Програма „Идеје“ – Management of New Security Risks – Research and Simulation Development, NEWSIMR&D, #7749151.

нуде сет препорука које могу послужити као улазни параметри за софтверску симулацију безбедносних ризика у будућим истраживачким напорима.

Кључне речи: организовани криминал, екстремизам, тероризам, национална безбедност, систем националне безбедности, Србија, НР Кина.

Ка систематичном креирању стратешког оквира

Академска проучавања социолошких појава попут организованог криминала, тероризма и екстремиз(а)ма у новије време попримају већи значај због увећања изазова по националну безбедност са којима се савремене државе суочавају. Повећано интересовање се огледа доминантно у сфери националне безбедности, узимајући у обзир да све државе теже да задовоље минимум потребног нивоа сигурности грађана, али и других објеката заштите попут критичне инфраструктуре, државних граница, те традиционалне војне безбедности. Зарад остваривања тог циља предузимају се комплексне процене ризика како би се утврдио приоритет заштите, али и могући интензитет последица у случају наступања ризика. Када је уврштена као аналитички алат у теоријски систем студија безбедности, процена ризика је, доминантно, била окренута ка сајбер простору и тада „новим безбедносним парадигмама“ (Biringer et al., 2007). Након терористичких напада на САД 2001. године, институционалне, али и академске процене ризика прелиле су се и на сферу ових безбедносних појава. Студије које третирају процену ризика против тероризма³ усмерене су на појединачну процену ризика о томе да ли је „безбедносно интересантан“ појединац у стању да учини ово кривично дело (Hart, Michie & Cooke, 2007; Monahan, 2016; Monahan & Skeem, 2016), као и на процену испољавања тероризма и сродних кривичних дела у оквиру опште стопе криминалитета на одређеном простору (Woo, 2002).

Циљ овог рада је да прикаже могуће модалитете унапређења стратешког и легислативног оквира Републике Србије у односу на идентификоване безбедносне ризике са којима се суочава током треће деценије 21. века. Анализа је усредсређена на приказ недостатака правног регулисања ове материје и могућности унапређења постојећег стања. Поред тога, овај чланак има неколико додатних циљева. Најпре, анализа случаја правних прописа Републике Србије која ће бити приказана у наставку текста треба да послужи као основ за идентификацију недостатака у нормативном и стратешком оквиру Републике

³ Додатно, уочљива је дистинкција на ауторе који фаворизују квантитативне у односу на квалитативне процене ризика испољавања тероризма. О томе више видети у: Biringer, Betty E., Rudolph V. Matalucci, and Sharon L. O'Connor. *Security Risk Assessment and Management: A professional practice guide for protecting buildings and infrastructures*. John Wiley & Sons, 2007; Woo, Gordon. "Quantitative terrorism risk assessment." *The Journal of Risk Finance* (2002).

Србије за супротстављање безбедносним појавама у областима тероризма, екстремизма и нарушавања територијалне целовитости. У литератури се често идентификује нормативна проблематика регулисања ове области у зависности од нивоа имплементације права – национални или мултинационални какав је Европска унија (Føllesdal et al., 2008), али и смештања тероризма и организованог криминала у контекст међудржавних односа. Антонио Касезе (*Antonio Cassese*) наводи да кључни изазов у нормирању тероризма лежи у потреби за његовим укључивањем у оквире међународног јавног права, поредећи овај феномен са политички релевантним дешавањима у систему међународних односа (Cassese, 2006). Даље, остваривање увида у искуства великих сила, на пример Народне Републике Кине (у даљем тексту НР Кине или само Кине), послужиће као основ за уочавање могућих нормативних решења за супротстављање безбедносним ризицима и уочавање нише која омогућава идентификовање ризика који могу настати као последица одсуства системског решавања ових проблема. Коначно дискусија о наведеној тематици послужиће као основ за састављање улазних параметара за софтверску симулацију која ће бити реализована као једна од многобројних активности Националног симулационог центра за истраживање, обуку и образовање у области безбедности који ће бити успостављен у оквиру пројекта *NEWSIMR&D*.⁴

Овај чланак је организован на следећи начин. Најпре ће бити приказан стратешки и нормативни оквир Републике Србије у анализираним областима. Аутори идентификују потенцијалне правне и стратешке празнине позитивног права и нуде препоруке за побољшавање тренутног стања упућене доносиоцима одлука. У раду се приказују нормативна решења из Националне стратегије за спречавање и борбу против тероризма (2017), затим Закона о националној бази података за спречавање и борбу против тероризма (2021), као и нормативним решењима из Стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020–2024. Аутори потом усредсређују пажњу на приказ истоветног правног регулисања борбе против тероризма, али и осталих аката којима се гарантује територијална целовитост, на примеру НР Кине као суперсиле у систему међународних односа, и уочавају могуће поуке које би биле примењиве на локални контекст и правну традицију домаћег права. На крају, аутори нуде сет препорука и исхода за могуће софтверско симулирање ризика који могу настати као последица нерегулисања важне нормативне материје. Додатно, аутори у

⁴ Пројекат уводи иновативан приступ у управљању новим безбедносним ризицима. Главна новина пројекта је интердисциплинарни приступ анализама нових безбедносних феномена, попут сајбер безбедности, миграција, личних података, социопатолошких феномена и енергетске безбедности. Видети више на: <https://newsimrdproject.fb.bg.ac.rs/indexrs.html> (14.10.2022).

прилогу рада (Прилог 1) нуде краћи попис постојећих (2022) аката који регулишу анализиране области у Републици Србији.

Стратешки оквир Републике Србије

Стратешко регулисање безбедносних појава у савременом друштвеном контексту Републике Србије учињено је, као последица реформе сектора безбедности, усвајањем Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране 2009. године, а потом и њиховом поновном израдом и усвајањем оба поменута документа 2019. године. Тероризам, према одредбама најновије Стратегије националне безбедности, представља „велики ризик и озбиљну претњу безбедности Републике Србије“, а „њени грађани, у земљи и иностранству, могу бити објекти терористичког деловања“ (Народна скупштина, 2019, стр. 2). Стратегија третира и деловање екстремистичких група које се јављају „у променљивом интензитету у појединим деловима Републике Србије и могу дестабилизovati политичко-безбедносну ситуацију“ (2019, стр. 2). Екстремизам, према одредбама стратегије, „може бити и генератор сепаратистичких тежњи, нарочито уколико за то постоји подршка из иностранства“ (2019, стр. 2). Када је реч о тероризму, у домену *стратешког*, Република Србија је остварила значајне кораке усвајањем Националне стратегије за спречавање и борбу против тероризма за период 2017–2021. године.⁵ У делу који се односи на планирање, документ наводи да је процена ризика и процена претњи, заснована на „бројним индикаторима и анализи кључних фактора и елемената који утичу на степен претње“ (Влада Србије, 2017), показала да су „терористичке претње Републици Србији реалне, што се манифестује у спознаји да унутар земље, као и у окружењу, постоје лица и групе способни и вољни да припреме, организују и спроведу терористичке нападе на мете у Републици Србији“ (Влада Србије, 2017). Стратегија је предвиђала четири приоритетне области – превенцију, заштиту (отклањањем претњи), кривично гоњење терориста уз поштовање људских права и, као последњу област, одговор система у случају терористичког напада (Влада Србије, 2017).

Паралелно са овом, Србија је остварила правни континуитет у области борбе против прања новца и финансирања тероризма, у оквиру које је до сада усвојено три стратегије – за период 2008–2013. године, затим друга за период 2014–2019. и тренутно важећу, трећу Националну стратегију за борбу против прања новца и финансирања тероризма са роком примене 2020–2024. године.⁶ Циљ стратегије

⁵ Међутим, узимајући у обзир да је Стратегија орочена на период од 5 година са трајањем до 2021. и да није усвојена нова стратегија која би на кохерентан начин третирала борбу против тероризма, Република Србија је остала без значајног акта у овој области.

⁶ Стратегија је заменила претходну која је била орочена на период 2014–2019.

јесте „у потпуности заштитити привреду и финансијски систем државе од опасности које узрокују прања новца и финансирање тероризма и ширења оружја за масовно уништење“ (Влада Србије, 2020, стр. 20). Полазишна основа на којој се базира документ јесте позивање на активнију сарадњу јавног и приватног сектора, те увођење приступа заснованог на анализи и процени ризика (2020, стр. 21), што последично треба да доведе до јачања система и интегритета институција финансијског и нефинансијског сектора и допринесе безбедности, сигурности и владавини права (2020, стр. 21).

Радно тело за израду ове стратегије спровело је краћу анализу ризика и утврдило да постоје три стуба који осигуравају стабилан рад институција: постојање политичке стабилности и континуиране посвећености и опредељења на високом политичком нивоу и на нивоу државних органа и институција појединачно; додатно разрађивање механизма координације и интерресорне сарадње; очување и додатно јачање ресурса, људских и материјално-техничких у складу са анализом и проценом ризика (2020, стр. 22). Стратегија препознаје смањивање ризика од прања новца, финансирања тероризма и ширења оружја за масовно уништење кроз континуирано унапређење стратешког, законодавног и институционалног оквира, затим спречавање уношење у финансијски и нефинансијски систем имовине за коју се сумња да је стечена кривичним делом, која је намењена финансирању тероризма или ширењу оружја за масовно уништење, односно унапредити откривање такве имовине уколико је већ у систему, као најзначајније посебне циљеве (2020, стр. 21). Поред тога, стратегија идентификује кажњавање извршиоца кривичног дела прања новца и уочавање и отклањање претњи од финансирања тероризма и кажњавање извршилаца кривичног дела финансирања тероризма као додатна два циља (2020, стр. 21). Осим поменутог, Акционим планом за спровођење поменуте стратегије, као активност под бројем 1.1.1, предвиђено је „утврђивање методологије и ажурирање националне процене ризика од прања новца и финансирања тероризма“.

Током 2021. године, Народна скупштина Републике Србије је усвојила Закон о националној бази података за спречавање и борбу против тероризма који установљава јединствену националну базу података као „платформу која садржи скуп података као део већ ускладиштених података у постојећим базама надлежних органа,⁷ и која омогућава приступ тим подацима и контролисану и

⁷ Закон идентификује министарство надлежно за унутрашње послове, министарство надлежно за спољне послове, Безбедносно-информативну агенцију, Војнобезбедносну агенцију и Војнообавештајну агенцију, министарство надлежно за послове одбране, Управу за спречавање прања новца министарства надлежног за послове финансија, Републичко јавно тужилаштво и Тужилаштво за организовани криминал као надлежне органе у овој области (2021, чл. 2, ст. 3).

безбедну размену података“ (Народна скупштина, 2021, чл. 2а) о индексираним лицима. Решења садржана у овом закону имају за циљ да на јасан и прецизан начин уреде поступак похрањивања података у базу, њену садржину, приступ подацима, њихово коришћење и заштиту, са посебним нагласком на поштовању међународних стандарда заштите људских права и слобода. Са друге стране, циљ одредаба овог закона јесте обезбеђивање ефикасне размене података између државних органа надлежних за превенцију и борбу против тероризма и подизање способности система безбедности за благовремени и ефикасни одговор на претњу коју представља тероризам. Закон предвиђа да су предмет индексирања сва физичка и правна лица, као и групе или организације „које су означене и стављене на међународну или националну листу терориста, терористичких организација или финансијера тероризма“ (Народна скупштина, 2021, чл. 2, ст. 4). Тако ограничен предмет индексирања, према одредбама закона, не искључује иностранца лица или организације које су већ регистроване од стране Уједињених нација и/или међународних организација, као ни са „консолидоване листе успостављене на основу закона који уређује међународне мере ограничавања“ (Народна скупштина, 2021). Закон предвиђа и коришћење већ постојећих база података других државних органа које укључују лица која су осумњичена, оптужена или осуђена за кривично дело тероризам и са њим повезана кривична дела (2021, чл. 5).⁸

Закон о националној бази података је добро законско решење које има и неколико својих мана. Разлози заштите података и приступа подацима јесу недвосмислено јасни и закон предвиђа да „надлежни орган који је проследио упит може од надлежног органа који је индексирао лице (прим. аут. БИА) захтевати достављање проширених података, ако је то неопходно за обављање конкретног посла из његове надлежности“ (2021, чл. 8). Како акт прецизира органе које имају надлежност делимичног приступа подацима, било би адекватно овај списак допунити и научноистраживачким институцијама које у својим акредитованим студијским програмима имају научне области студије безбедности. Тиме би се пружила могућност академској заједници да, у оквирима контролисане употребе појединих сетова података, оствари значајне увиде у обрасце испољавања терористичких активности у земљи и иностранству.

Оно што је добра страна приказаних аката јесте инсистирање на проценама ризика као алату који уједначено приказује хазарде који су улазни параметри за све анализе нарушавања (националне) безбедности. Међутим, ниједан од три приказана документа не прецизира ниво систематизације ризика као ни

⁸ Закон је Безбедносно-информативној агенцији поверио администрирање базом података.

методологију за израду процене ризика у креирању стратешких аката и њиховом ажурирању.

Као позитиван пример у правцу уважавања и примене међународно признате методологије у процени ризика требало би истаћи неколико докумената: Национална процена ризика од прања новца и национална процена ризика од финансирања тероризма, Процена ризика од прања новца и финансирања тероризма у сектору дигиталне имовине и Процена ризика од финансирања ширења оружја за масовно уништење (Закључак Владе РС, 2021).⁹ Поменуте процене ризика резултат су усклађивања стратешко-нормативног оквира Републике Србије са Препорукама Радне група за финансијску акцију (*Financial Action Task Force – FATF* 2012; 2022).¹⁰ Препоруком бр. 1, под насловом „Процена ризика и примена приступа заснованог на процени ризика“ (*risk-based approach*), сугерише се државама да идентификују, процене и схвате ризике с којима се суочавају на плану прања новца и финансирања тероризма и да предузму кораке, укључујући и одређивање органа или механизма који ће координисати мере за процену ризика, те да одреде ресурсе у циљу делотворног смањења тих ризика. Циљ процене ризика јесте да се дође до закључака о томе који сектори и какво поступање носе потенцијално виши ризик од прања новца и финансирања тероризма, а које нижи, како би држава могла адекватно да одговори на утврђене ризике кроз мере и активности које предузима, као и да у складу са процењеним ризицима донесе адекватне одлуке о расподели ресурса, чиме би се обезбедило да мере за спречавање или ублажавање прања новца и финансирања тероризма буду сразмерне идентификованим ризицима.

⁹ Ови документи усвојени су Закључком Владе Републике Србије, на седници одржаној 30. 09. 2021. године. Поменуте процене ризика обухватају период од три године, од 1. 1. 2018. године до 31. 12. 2020. године. **Прве националне процене ризика од прања новца и финансирања тероризма спроведене су 2012, односно 2014. године, а затим 2018. године.**

¹⁰ Радна група за финансијску акцију (*Financial Action Task Force – FATF*) јесте међувладино тело које су 1989. године основали министри држава-чланица. Задатак овог тела је успостављање стандарда и промовисање делотворне примене законских, регулаторних и оперативних мера за борбу против прања новца, финансирања тероризма и ширења оружја за масовно уништење, као и других сродних претњи по интегритет међународног финансијског система. Препоруке FATF постављају свеобухватан и конзистентан оквир мера које државе треба да примене како би се бориле против прања новца и финансирања тероризма и ширења оружја за масовно уништење. С обзиром на то да су Препоруке још 2003. године прихваћене од 180 држава, може се закључити да су стекле универзално признање као међународни стандард за борбу против прања новца и финансирања тероризма.

Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма прописује се да се „процена ризика од прања новца и финансирања тероризма на националном нивоу израђује у писменој форми и ажурира најмање једном у три године, а сажетак процене ризика ставља се на располагање јавности и не сме садржати поверљиве информације“ (2017, члан 70), чиме је процена ризика успостављена и као нормативна обавеза.¹¹

Поменуте националне процене ризика, осим што успостављају основу за доношење стратешко-политичких докумената у овој области, представљају и значајно унапређење посматрано и са методолошког аспекта, што смо идентификовали као слабост претходно анализираних стратешких докумената у овом раду. Према наводима у самом тексту националних процене ризика, као основа, коришћена је методологија Светске банке (*National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment Toolkit*), при чему је она у одређеним областима допуњавана. Развијени су домаћи критеријуми за процену ризичних форми привредних друштава, те допуњени критеријуми за процену ризика који се односе на прекограничне претње.¹²

Користећи поменуту методологију, Национална процена ризика од прања новца заснована је на анализи података о: кривичним делима чијим се извршењем стиче противправна имовинска корист (потенцијална предикатна кривична дела), предикатним кривичним делима поводом којих је покренут поступак и за кривично дело прање новца, учесталости извршења предикатних кривичних дела, висини скривене – одузете – процењене противправне имовинске користи из предикатног кривичног дела и укључености организованих криминалних група у извршењу кривичних дела. Методологија је укључивала и увид у предмете јавних

¹¹ Приступ заснован на процени ризика у области спречавања прања новца и финансирања тероризма у Србији први пут је уведен Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма из 2009. године.

¹² Новина у овом циклусу националне процене ризика јесте и то да је Република Србија по први пут спровела и процену ризика од прања новца и финансирања тероризма у сектору дигиталне имовине и процену ризика од финансирања ширења оружја за масовно уништење. За процену ризика од прања новца и финансирања тероризма у сектору дигиталне имовине коришћена је методологија Савета Европе, а за процену ризика од финансирања ширења оружја за масовно уништење коришћена је методологија RUSI Института за одбрамбене и безбедносне студије (RUSI), односно Водич за спровођење националне процене ризика од финансирања пролиферације, уз учешће и консултације експерата из САД и ЕУ.

тужилаштва и судова,¹³ те професионално искуство чланова радне групе за израду процене ризика.

Претња од тероризма темељи се на: информацијама и статистичким подацима прикупљеним од стране јавног тужилаштва, служби безбедности и других надлежних државних органа. Не улазећи дубље у анализу текста поменутих националних процена ризика, можемо констатовати да је методолошки поступак коришћен у њиховој изради путоказ за будуће стратешко политичке документе у овој области.

Стратешко регулисање криминалитета – случај НР Кине

НР Кина представља академски релевантан случај велике силе у међународном систему, чији би пример правног регулисања тероризма, екстремизма и унутрашњих претњи националној безбедности могао да послужи као релевантан извор за систематичније уређивање правних решења у случају других земаља. У наставку ће бити приказани важни проблеми који су третиран правним актима на стратешком нивоу – супротстављање тероризму и етнорелигијском екстремизму, прецизније ситуација у кинеској западној провинцији Синђанг, али и изазови са проблемима унутрашње безбедности који се односе на ситуацију у Хонгконгу, као и проблеми са оспореном сувереношћу на делу кинеске територије коју званични Пекинг третира делом Кине – Тајваном.

Провинцију Синђанг насељавају претежно Ујгури, туркофона национална мањина сунитских муслимана којих у Кини има око 10 милиона (Britannica, 2022). Међуетничке тензије које су настајале током претходне три деценије у овој провинцији између Кинеза (Хан) и Ујгура кулминирале су серијом инцидената током 2009. године у којима је живот изгубило око 200 Хан Кинеза, што је условило систематичну борбу централних власти против екстремизма и, како су их тада оцениле, „тероризма у овој области“. Једно од првих нормативних одговора централних власти на изазове у поменутој провинцији био је кинески

¹³ На самом почетку су анализиране одредбе Кривичног законика и посебних закона којима су прописана кривична дела. На овај начин сачињена је листа од укупно 115 кривичних дела. До података о предикатним кривичним делима поводом којих је покренут и поступак за прање новца дошло се увидом у списе предмета јавних тужилаштва и судова, као и анализом годишњих извештаја о раду Републичког јавног тужилаштва, статистичких извештаја надлежних јавних тужилаштва и судова. Њиховом анализом дошло се до закључака о учесталости извршења појединих предикатних кривичних дела, висине имовинске користи повезане са извршењем кривичног дела, секторима преко којих је вршено прање новца, учешћу организованих криминалних група у прању, откривеној готовини која се доводи у везу са прањем, као и бројним другим подацима.

Закон о супротстављању тероризму из 2015. године. Он третира тероризам као сваки „предлог или радњу која ствара друштвену панику, угрожава јавну безбедност, нарушава личност и имовину или врши принуду над националним властима или међународним организацијама, методама као што су насиље, уништавање, застрашивање, како би постигле њихове политичке, идеолошке или друге циљеве“ (China Counter-terrorism Law, 2015, art. 3). Занимљиво је да закон укључује Кинеску народноослободилачку армију, кинеске народне оружане полицијске снаге и организације народне милиције у спречавање и руковођење терористичким активностима уз ангажовање институција на националном, али и на нивоу провинција, за борбу против тероризма.¹⁴ Посебно поглавље закона посвећено је анализи безбедносне проблематике и превенције терористичких активности на територији Кине. Закон предвиђа да сви телекомуникациони и интернет оператори морају да, када открију информације које указују на могуће планирање терористичких или екстремистичких аката, одмах обуставе њихов пренос и избришу релевантне информације или затворе релевантне веб странице и укину релевантне услуге, а такве кориснике пријаве надлежним органима (China Counter-terrorism Law, 2015, art. 19).

Закон додатно регулише услове под којима се суди за специфична кривична дела тероризма и осталих екстремистичких активности – попут расприривања међуетничке, верске или идеолошке мржње, као и битнија нарушавања јавне безбедности. Међутим, оно што је особеност овог закона, а што је један од корених узрока због којих званични Пекинг трпи критике међународне заједнице и оптужбе западних држава предвођених САД, односи се на третирање затвореника након одслужења затворске казне. Према одредбама овог акта, за осуђенике који су одслужили казну затвора, пре пуштања на слободу по одслужењу казне, „надлежне инстанце врше процену њихове опасности по друштво на основу природе, околности и штете по друштво њиховог злочина, њиховог понашања током издржавања казне и утицаја њиховог пуштања на слободу на њихову заједницу“ (China Counter-terrorism Law, 2015, art. 30). Када процене укажу да осуђеници представљају опасност по друштво, затворски службеници имају задатак да доставе суду препоруку за упућивање у „едукативне кампове“ у месту издржавања казне, а копију писмене препоруке шаљу и тужилаштву за исти степен (2015, art. 30).¹⁵

Следећа важна одлика овог закона јесте и сарадња између државних институција и органа у пословима супротстављања тероризму и то између министарстава

¹⁴ Међутим, Закон оставља могућност да поједини органи попут Државног савета НР Кине (владе) и Централне војне комисије имају право вета на такво учешће других органа.

¹⁵ Видети више у: (Seymour and Anderson, 2015).

(ориг. „одељења Државног савета“) који у својим портфељима имају различите ресурсе. Тако закон предвиђа да министарства НР Кине за спољне послове, јавну безбедност, националну безбедност, развој и реформу, индустрију и информатичко друштво, трговину и туризам треба да успоставе системе за процену ризика који би повећали степен безбедносне заштите кинеских држављана у земљи и иностранству и осигурали кинеске компаније, објекте инвестирања или средства са седиштем ван територије копна, ради спречавања и реаговања на терористичке нападе (2015, art. 41). Закон још регулише питања прикупљања обавештајних података, одговора на кризе, затим врсте и начине истражних поступака, те облике међународне сарадње.

У мају 2021. године Кина је усвојила посебан акт са снагом закона који се односи на улогу јавних органа безбедности у супротстављању организованом криминалу. Закон регулише превенцију и управљање процесом борбе против организованог криминала које имплементирају државни органи Кине, као и верификацију за прикупљање података. Према одредбама акта, органи јавне безбедности дужни су да користе савремену информациону технологију у складу са законом за успостављање механизма за прикупљање, истраживање и процену трагова организованог криминала и руковање њима путем оцењивања и класификације. Органи јавне безбедности благовремено спроводе „статистичке, аналитичке, истраживачке и судске послове о траговима организованог криминала и организују инспекцијски надзор у складу са законом; за питања која не спадају у делокруг органа јавне безбедности, предају се надлежним надлежним органима на решавање у складу са законом“ (China Law, 2021).

Паралелно са нормативно-правном регулацијом проблема са којима се суочава Кина у погледу националне безбедности, теку активности званичног Пекина на мултилатералном нивоу које се огледају у активностима испољеним нарочито према међународним организацијама, а доминантно у систему Уједињених нација. Крајем августа 2022. године, Кина је предала извештај под називом „Борба против тероризма и екстремизма у Синђангу: истина и чињенице“ канцеларији високог комесара Уједињених нација за људска права (енг. *The Office of High Commissioner for Human Rights* – ОНСНР). У документу на преко 100 страница, Кина настоји да оправда постојање „кампова за едукацију“ као борбу против тероризма и екстремизма која је потребна и оправдана (ОНСНР, 2022). Коначно, наводи се да због последица терористичких активности у западној провинцији испаштају бројне етничке групе и да је борба централних власти против екстремизма у овом делу државе управо подржана од стране свих народа који настањују Кину (2022, стр. 12). Према тврдњама из извештаја, „кампови за едукацију“ су места за дерадикализацију који су успостављени у складу са законом“ (2022, стр. 47).

Исходи за могуће софтверске симулације

Проблеми националне безбедности које идентификује Стратегија националне безбедности Републике Србије из 2019. године представљају плодотворну основу за спровођење софтверских симулација и анализу ризика од њиховог могућег испољавања, као и сагледавање последица по стабилност државе и региона. У наставку ће бити приказано неколико препорука/идеја које ће послужити као улазни параметри за софтверске симулације у спровођењу *NEWSIMR&D* пројекта.

1. *Спровести процену ризика по безбедност критичне енергетске инфраструктуре, а нарочито оне која је подложна саботажама и терористичким активностима.*

Диверсификација снабдевања енергентима је нарочито постала актуелна током кризе у Украјини, што је додатно учинило сложеним међународнополитички положај у ком се Република Србија тренутно налази. Нова безбедносна архитектура у Европи условила је различите модалитете допремања нафте и гаса који укључују употребу знатно ширег опсега инфраструктурних објеката и инсталација које су подложне намерно изазваним кваровима – саботажама. Због тога је потребно индексирати јавно доступне податке ресорних министарстава и других надлежних органа о критичној (енергетској) инфраструктури и спровести систематичну анализу ризика по њену безбедност и последице које би настале услед кварова.

2. *Спровести процену безбедносних ризика и заштиту дипломатских и конзуларних објеката Републике Србије у иностранству од екстремистичких и терористичких активности.*

Заштита држављана Републике Србије и њихова ванредна репатријација у случају инцидентних ситуација у иностранству одговара једној од одредби Стратегије националне безбедности из 2019. године. Међутим, стратегија не препознаје дипломатско-конзуларна представништва као објекте заштите, који нарочито могу бити изложени екстремистичком деловању, нарочито због осетљивих спољнополитичких одлука које званични Београд доноси у погледу тренутних дешавања у међународним односима. Због тога би требало спровести систематичну процену ризика по објекте дипломатског представљања Србије у иностранству уз коришћење бројних варијабли помоћу којих би се идентификовао ниво ризика.

3. *Учинити део варијабли Националне базе података за спречавање и борбу против тероризма доступним за академска проучавања.*

Национална база је тренутно (2022) у процесу оснивања, пошто је закон који је предвиђа усвојен 2021. године. Узимајући у обзир да се индексирање и унос веће

количине података може очекивати током ове и наредних година, одређене варијабле могу представљати плодотворну основу за спровођење статистичких и других анализа које ће бити од значаја за даље побољшање општег нивоа безбедности Републике Србије. Могућу препреку таквом напору представља члан 11 закона који предвиђа да се подаци садржани у Националној бази чувају „у електронској форми и штите у складу са одредбама закона који уређује заштиту тајних података, закона који уређује заштиту података о личности и закона који уређује информациону безбедност“ (Народна скупштина, 2021, чл. 11), а приступ подацима, осим БИА која администрира базом, имају само надлежни државни органи на основу посебног захтева који мора бити оправдан. Из тог разлога, било би пожељно да се део варијабли попут броја индексираних (потенцијалних) учинилаца кривичних дела у вези с тероризмом, или других статистичких података који би представљали значајан улазни параметар за софтверску симулацију, учини доступним академским институцијама зарад прецизнијег објашњења и предикције трендова у будућности. Такво решење видљиво је и у кинеском закону о учешћу органа јавне безбедности у супротстављању тероризму.¹⁶

4. *Укључивање представника академске заједнице и повећање сарадње ресорних министарстава у погледу креирања нове стратегије за борбу против тероризма.*

Слично као и у случају НР Кине, Национална стратегија Србије (која је од 2021. године застарела) предвиђала је структурисана буџетска средства и сарадњу у њеном спровођењу између Министарства правде, Министарства културе и информисања, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, МУП-а, Безбедносно-информативне агенције, Министарства спољних послова и Тужилаштва за организовани криминал. Поред јаче међуресорне сарадње, потребно је основати радну групу за израду нове стратегије за период 2023–2027. године, коју би чинили и представници академске заједнице.

Закључак

Проблематика која се тиче сузбијања екстремизма, организованог криминала, као и других облика нарушавања националне безбедности у научној публицистици представља готово бескрајну инспирацију за бројна истраживања, као и за прегледне студије. Међутим, таква академска проучавања неретко остају на нивоу прегледних радова, без јасних препорука или даљих предлога за побољшање

¹⁶ Тренутно законско решење предвиђа да се подаци из поменуте базе могу користити само у сврху спречавања претње од тероризма, благовременог откривања и документовања терористичке активности и кривичног гоњења (2021, чл. 12).

система процене ризика. Сложеност система међународних односа и процеси који се, чини се, све брже и интензивније испољавају и остављају корените промене на начине на које модерна друштва функционишу, утиче и на нешто радикалније одговоре које државне власти креирају у жељи да умање њихове негативне последице. Због тога је управо овај чланак представљао израз настојања да се на сажет начин изврши краће поређење правног оквира у области организованог криминала, тероризма и осталих безбедносних претњи за две, наизглед различите државе – Републике Србије и НР Кине. Додата вредност ове анализе јесу исходи за могуће софтверске симулације који су засновани на постојећим законским решењима у нашој држави. Аутори су идентификовали четири кључне препоруке које уједно представљају улазне параметре за систематичније доприносе софтверским симулацијама чији ће налази потенцијално послужити студентима, академској заједници, али и државним доносиоцима одлука у овој области.

Библиографија

1. Biringir, B. E., Matalucci, R. V. and O'Connor, L. S. (2007). Security Risk Assessment and Management: A professional practice guide for protecting buildings and infrastructures. John Wiley & Sons.
2. Britannica. (2022). Uyghur people, Приступљено 29.9.2022.
<https://www.britannica.com/topic/Uyghur>
3. Cassese, A. (2006). The multifaceted criminal notion of terrorism in international law. *Journal of International Criminal Justice* 4.5. p. 933–958.
4. China Law. (2021). Public Security Organ Provisions on Efforts to Counter Organized Crime Приступљено 8.10.2022.:
<https://www.chinalawtranslate.com/en/police-organized-crime-rules>
5. Føllesdal, A., Wessel, A. R. and Wouters, J. Eds. (2008). Multilevel regulation and the EU: the interplay between global, European, and national normative processes. BRILL
6. Greitens, S. C., Lee, M. and Yazici, E. (2019). Counterterrorism and preventive repression: China's changing strategy in Xinjiang. *International Security* 44.3 p. 9–47.
7. Hart, S. D., Michie, C. and Cooke, J. D. (2007). Precision of actuarial risk assessment instruments: Evaluating the 'margins of error' of group v. individual predictions of violence. *The British Journal of Psychiatry* 190.S49 s60-s65.
8. Monahan, J. (2016). The individual risk assessment of terrorism: Recent developments. *The handbook of the criminology of terrorism*. p. 520–534.
9. OHCHR. (2022). Fight against Terrorism and Extremism in Xinjiang: Truth and Facts. Приступљено 14.09.2022.:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/20220831/ANNE_X_A.pdf

10. Seymour, J. D. and Anderson, R. M. (2015). *New Ghosts, Old Ghosts: Prisons and Labor Reform Camps in China: Prisons and Labor Reform Camps in China*. Routledge.
11. Woo, G. (2002). Quantitative terrorism risk assessment. *The Journal of Risk Finance*.
12. Влада Србије. (2017). Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма за период 2017–2021. године, „Службени гласник РС“, бр. 94 од 19. октобра 2017, Београд.
13. Влада Србије. (2020). Стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020–2024. године, „Службени гласник РС“, бр. 14/2020 Београд.
14. Народна скупштина. (2019). Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 94/2019-13, Београд.
15. National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment Toolkit. World bank. Приступљено 25.10.2022.

<https://www.worldbank.org/en/topic/financialmarketintegrity/brief/national-money-laundering-and-terrorist-financing-risk-assessment-toolkit-disclaimer-and-terms-of-use>

Appendix I:

Закони и други прописи Републике Србије у области организованог криминала, тероризма и екстремизма

01 Кривични законик
02 Законик о кривичном поступку
03 Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције
03-01 Уредба о евидентирању имовног стања лица која врше функцију, односно обављају послове и задатке у посебним организационим јединицама из Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала
03-02 Правилник о организацији, раду и поступању са притвореницима у Посебној притворској јединици
04 Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала

05 Закон о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине
06 Закон о Безбедносно-информативној агенцији
06-01 Уредба о начину евидентирања, обраде, чувања, коришћења, заштите и достављања другим надлежним државним органима информација и докумената о пословима из надлежности Безбедносно-информативне агенције
07 Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији
07-01 Уредба о посебним критеријумима и поступку за пријем у радни однос и престанак радног односа у Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији
08 Закон о полицији
08-01 Уредба о специјалној и посебним јединицама полиције
08-02 Правилник о полицијским овлашћењима
08-03 Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова
08-04 Правилник о начину и условима примене полицијских овлашћења према малолетним лицима
08-05 Правилник о криминалистичко-форензичкој регистрацији, узимању других узорка и криминалистичко-форензичким вештачењима и анализама
08-06 Правилник о начину спровођења и методологији примене полиграфског испитивања
08-07 Правилник о начину вршења унутрашње контроле
08-08 Правилник о начину спровођења теста интегритета
09 Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма
10 Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење
11 Закон о националној бази података за спречавање и борбу против тероризма
12 Закон о спречавању корупције
12-01 Правилник о Регистру јавних функционера и Регистру имовине и прихода јавних функционера
13 Закон о одговорности правних лица за кривична дела
14 Закон о програму заштите учесника у кривичном поступку
14-01 Правилник о начину спровођења Програма заштите учесника у кривичном поступку у заводима за извршење заводских санкција
15 Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела
16 Закон о информационој безбедности

16-01 Уредба о безбедности и заштити деце при коришћењу информационо-комуникационих технологија
16-02 Уредба о ближем уређењу мера заштите информационо-комуникационих система од посебног значаја
16-03 Правилник о подацима које садржи евиденција оператора информационо-комуникационих система од посебног значаја
17 Закон о заштити података о личности
18 Закон о тајности података
19 Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима

IMPROVEMENT OF THE STRATEGIC FRAMEWORK OF THE REPUBLIC OF SERBIA FOR PREVENTING AND COMBATING ORGANIZED CRIME, TERRORISM AND EXTREMISM: LESSONS FROM THE GREAT POWERS

Abstract

Due to the growing number of issues that contemporary states must overcome, academic research on societal phenomena including organized crime, terrorism, and extremism has recently gained more significance. The rising attention is mostly seen in the area of national security, given that all nations work to provide the bare minimum of security for their populations as well as for other protection targets including vital infrastructure, state boundaries, and conventional military security. In light of the security vulnerabilities that have been recognized for the Republic of Serbia in the third decade of the twenty-first century, this paper seeks to propose potential avenues for upgrading the strategic and legal framework of the country. The analysis is concentrated on the presentation of the flaws in the legal regulation of this topic and the potential for change. The authors first outline the pertinent positive legal standards before outlining a potential structure for the Republic of Serbia's strategic and normative corpus of acts based on lessons learned from the People's Republic of China, one of the potential role models for a superpower in the system of international relations. The authors provide a set of recommendations through the discussion that can be used as input parameters for software simulation of security risks in future research projects. These recommendations are made in addition to the systematic display of normative acts through the Register of Legal Regulations and other acts that regulate the struggle against the aforementioned security phenomena.

Keywords: organized crime, extremism, terrorism, national security, national security system, Serbia, People's Republic of China.