

Modeli organizacije policije za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma – Italija i Velika Britanija

Januar 2004.

Prof. dr Aleksandar Fatić, naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu

Ključne reči: organizovani kriminal, terorizam, Italija, dia, velika britanija, bezbednost

Citiranje: Fatić, A. 2004. *Modeli organizacije policije za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma – Italija i Velika Britanija*. [e-book] Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Evropa poznaje različite modele obaveštajnog i represivnog rada protiv organizovanog kriminala, od kojih su neki bili uzori za izgradnju specijalizovanih struktura za kontrolu kriminala u jugoistočnoevropskom regionu. Verovatno među najefikasnijim takvim strukturama su one koje su razvijene u Italiji i, metodološki sasvim različite, strukture u Velikoj Britaniji. Naime, ove zemlje imaju gotovo sasvim različite filozofije i institucionalne mehanizme kontrole kriminala, a ipak su obe prilično uspešne u borbi protiv ovog tipa pretnje bezbednosti. Ovde će biti ukratko izloženi struktura i osnovne karakteristike italijanske Istražne agencije za borbu protiv mafije (DIA — *Direzione Investigativa Antimafia*) i britanskog Nacionalnog kriminalističkog odreda (šire u tekstu Istraživanja). Ove dve organizacije primenjuju dovoljan sistem mera i sredstava, kao i ideja, da bi se na osnovu njih mogao razumeti savremeni sistem borbe protiv novih pretnji "mekoj bezbednosti", pre svega organizovanog kriminala i terorizma u Evropi, a i razviti model koji bi bio primenljiv u jugoistočnoj Evropi.

1

Direzione Investigative Antimafia — DIA

Istražna agencija za borbu protiv mafije je specijalizovana služba, organizaciono locirana unutar italijanskog Ministarstva unutrašnjih poslova, i njen isključivi mandat je da sprovodi *preventivne istrage* koje su povezane sa delatnošću organizovanog kriminala. DIA je formalno ovlašćena da sprovodi sve formalne istrage krivičnih dela povezanih sa italijanskom mafijom, koja je, razumljivo, njen osnovni predmet interesovanja. Služba se sastoji od 1500 jedinica, čiji se pripadnici regrutuju ravnopravno iz redova nacionalne policije, karabinijera i jedinica finansijske policije, koja je u Italiji ekvivalent onoga što predstavlja "kriminalistička policija za privredni kriminal" u policijskim strukturama jugoistočnoevropskih zemalja[1].

Osnovni *elementi* istražne strategije DIA proističu iz njenog osnovnog zadatka, a to je prevencija razvoja organizovanog kriminala tipa mafije, putem prikupljanja, analize i operative

upotrebe obaveštajnog materijala, kao i kroz koordinaciju rada drugih agencija za kontrolu kriminala. Ovu strategiju karakteriše snažan naglasak na analitičkom radu i na koncepciji dugoročnog prikupljanja informacija. DIA se koncentriše na "upoznavanje neprijatelja", pre svega kroz upoznavanje subjekata bezbednosnog interesa (kriminalne organizacije, radije nego posebnih krivičnih dela), tako da se njene akcije ne odvijaju kao odgovor na prijavu krivičnog dela, što je uobičajeni način aktiviranja konvencionalnih policijskih struktura, već se stalno odvijaju sa ciljem da procene pretnje bezbednosti i predvide trendove i moguće buduće aktivnosti kriminalnih grupa.

Strukturno posmatrano, DIA ima direktora i dva zamenika direktora, jednog za operativne aktivnosti, a drugog za administrativne poslove. Postoje jedna centralna i nekoliko terenskih kancelarija, koje podržavaju rad u tri operativne grupe, i to: (a) preventivne istrage, (b) kriminalističke istrage i (c) međunarodnu koordinaciju. Treba napomenuti da u većini zapadnoevropskih sistema policija u saradnji sa tužiocem sprovodi istragu, pa je stoga "istraga" u opisu mandata policijskih struktura, za razliku od situacije u Srbiji i Crnoj Gori, gde policija sprovodi takozvane "predistražne radnje", a istraga je u rukama istražnog sudije. Postoje ideje da se i krivičnopravni sistem Srbije izmeni tako da se preuzmu rešenja koja omogućavaju tužiocu i policiji da vode istrage.

Britanski Nacionalni kriminalistički odred

Specijalistička priroda britanskog Nacionalnog kriminalističkog odreda proističe iz unekoliko različite konceptualizacije "specijalne jedinice" u britanskom sistemu kontrole kriminala u odnosu na onu koja je karakteristična za kontinentalnoevropske policijske strukture. U ovim drugim, to da je neka jedinica specijalizovana ili specijalna obično znači da je ona posebno obučena za borbu protiv posebne vrste kriminala i da je naročito opremljena za sprovođenje izuzetno zahtevnih i teških operacija. U britanskom sistemu, specijalizacija podrazumeva veći naglasak na analitici i na prikupljanju posebnih znanja i iskustava postojećih policijskih formacija iako su i tu, naravno, prisutni neki elementi specijalizovane dodatne obuke i opreme.[2]

Britanska policija se sastoji od 56 lokalnih policijskih snaga, od kojih svaka ima specijalnu jedinicu zaduženu za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma, zatim iz 6 regionalnih policijskih snaga za Englesku i Vels. Nacionalna policijska struktura je "najmršavija" i ona se značajno oslanja na resurse lokalnih i regionalnih policijskih snaga. Nacionalni kriminalistički odred je formiran 1998. godine spajanjem kriminalističkih odreda svih 6 regionalnih policijskih snaga. Regrutovanje u ovaj odred je zasnovano na prikupljanju postojećih specijalizovanih ljudskih i drugih resursa, umesto formiranja potpuno novih, posebno obučanih, struktura. To stvara situaciju sasvim različitu od one u jugoistočnoevropskim, pa i u nekim kontinentalnim zapadnoevropskim zemljama, u kojima je kriminalistička policija velikim delom izolovana od novih, posebno obučanih specijalističkih struktura za borbu protiv terorizma i organizovanog kriminala, koje su često u elitističkoj poziciji u odnosu na tradicionalne službe kriminalističke policije. U Velikoj Britaniji, kriminalistička policija je baza za regrutovanje u specijalne jedinice.

Osnovna misija odreda je da se suprotstavi "ozbiljnom i organizovanom kriminalu", u saradnji sa ostalim kontrolnim agencijama u Velikoj Britaniji i u inostranstvu. Ovakva formulacija misije odreda sugerise posebno razumevanje pojma organizovanog kriminala u vezi sa terminom "ozbiljan kriminal". U ovom kontekstu, pojam "ozbiljan kriminal" sugerise strukturno i longitudinalno ozbiljan kriminal, u smislu onih vrsta kriminala koje predstavljaju strukturnu pretnju i koje su u stanju da se samostalno

reprodukuju. Stoga je pojam "ozbiljnog kriminala" u britanskom sistemu sasvim različit od pojma "ozbiljnog kriminala" u značenju u kome ga upotrebljava većina kontinentalnoevropskih policijskih struktura i krivičnopravnih sistema. U kontinentalnoj Evropi, "ozbiljnost" kriminala je pre svega shvaćena u saglasju sa težinom krivičnih dela koja su iz takve kriminalne aktivnosti proistekla ili proističu, a težina dela se obično procenjuje, u praksi, na osnovu oštine krivične sankcije koja je propisana u krivičnom zakonu za to delo. Najteže sankcije se, u principu, propisuju za najdramatičnija krivična dela obeležena visokim stepenom nasilja, pa bi se tako u kontinentalnom kontekstu najviše nasilna krivična dela smatrala najozbiljnijima. S druge strane, u britanskom policijskom sistemu, filozofija koja stoji iza fraze "ozbiljan i organizovan kriminal" podrazumeva naglasak na strukturnoj kompleksnosti kriminala i na stepenu teškoće da se krivično delo reši, a ne nasilnoj ili dramatičnoj prirodi dela. Stoga se rečnik prisutan u formulaciji misije Nacionalnog kriminalističkog odreda može činiti proizvoljnim sa tačke gledišta kontinentalne kriminologije i može izgledati kao posledica mešanja dve različite stvari - ozbiljnog kriminala (teških krivičnih dela) i organizovanog kriminala.

Pojam "ozbiljnosti" koji je primenjen u britanskom modelu policijske organizacije i filozofije stimuliše longitudinalne operacije i planiranje politike protiv organizovanog kriminala naučnog tipa, dok pojam "ozbiljnosti" karakterističan za kontinentalni model policijskog rada primarno teži tome da postigne takozvani "beng" efekt, odnosno odjek u javnosti kroz dramatične policijske operacije, čime se proširuje građanska kontrola kroz stimulisane osećanja da su u pojedinim trenucima postignuti značajni rezultati u borbi protiv kriminala, na konkretan, dokaziv i efikasan način. Dok ovaj drugi pristup možda ima bolje efekte na proširenje kontrole i povećanje poverenja u javnu bezbednost u kratkoročnom periodu, prvi pristup je korisniji u dugoročnoj perspektivi, jer on omogućava stabilniju izgradnju osećaja građana da ih štiti stalno aktivna struktura koja prati bezbednosnu situaciju u svakom trenutku, iako ne insistira na dramatičnim pojedinačnim akcijama. Ovo je druga bitna razlika između operativnih filozofija bezbednosnih sistema Velike Britanije i kontinentalne Evrope.

Britanski pristup kultivise razvoj obaveštajnog rada kao jezgra sistema bezbednosti. Zvanična pozicija britanskog Ministarstva unutrašnjih poslova (*The Home Office*) je da je "pouzdana obrada pouzdanog obaveštajnog materijala osnova kompletnog policijskog rada". Ova teza, koja bi se u kontinentalnoevropskim policijskim sistemima verovatno smatrala preteranim pojednostavljivanjem, ipak je doprinela razvoju modela policijskog rada koji je omogućio britanskoj policiji da reši brojne slučajeve koji inače obično predstavljaju takozvanu "crnu cifru" kriminala (krivična dela koja su počinjena, ali nisu prijavljena ili nisu otkrivena, te nisu ni zastupljena u zvaničnim statistikama o stopama — u stvari, "crna cifra" predstavlja razliku između zvanične predstave javne bezbednosti i stvarnog deficita te bezbednosti u bilo kom društvu).

Pristup kontroli kriminala koji je zasnovan na policijskom radu koji se primarno rukovodi obaveštajnim radom zahteva razvijenu analitičku dimenziju policijske strukture, u kojoj je analitika shvaćena kao "način organizovanja i interpretiranja obaveštajnog materijala na način koji bitno uvećava (saznajnu) vrednost tog materijala i verovatnoću uspeha u borbi protiv organizovanog kriminala".[3] Analitika je, međutim, skup deo policijskog rada, jer ona zahteva relativno visok nivo stručnosti, kao i štabnu organizaciju policijske strukture koja podseća na vojnu hijerarhiju. Međutim, ta organizacija je takva da policija spolja deluje kao sasvim "građanska" i "civilna" i ni na koji način ne asocira na vojnu organizaciju. Dok je njen javni nivo "prijateljski" za građansku zajednicu, struktura iza "policajca na ulici" bazira se na planiranju i komandovanju vojnog tipa, a na vrhu su policijski oficiri i analitičari, od kojih mnogi nisu policajci po obuci i ovlašćenjima. Naglasak na obaveštajnom radu i na analitici takođe ima konkretne posledice za "policajca na terenu", jer se u takvom ambijentu ohrabruje

veća individualna inicijativa i pruža mogućnost za napredovanje (na primer, putem obuke i obrazovanja), a policijsku službu karakteriše veća demokratičnost – participativni i konsultativni procesi formulisanja politike službe, koji su zasnovani više na stručnosti i iskustvu. Jedna od dobrih posledica ovog tipa organizacije policije je i niži stepen represivnog duha unutar same policije. Stoga se može zaključiti da, iako model borbe protiv organizovanog kriminala koji je zasnovan na obaveštajnom radu i analitici zahteva "toranj-strukturu" hijerarhijskog planiranja i komandovanja vojničkog tipa, u smislu potreba da se analitički proizvod filtrira naniže kroz hijerarhijsku strukturu i linije komandovanja, on stvara konkretnu atmosferu unutar te "toranj-strukture" koja je više "civilna" i kreativna nego u mnogim drugim policijskim strukturama koje na prvi pogled izgledaju manje hijerarhijski ustrojene.

Unutar britanskog Nacionalnog kriminalističkog odreda, obaveštajne jedinice su spojene sa Operativnim oblastima i Operativnim granama, pri čemu svaka obaveštajna jedinica ima svoju analitičku jedinicu i jedinicu finansijske policije, odnosno jedinicu za privredni kriminal koji se smatra pratećom pojavom većine tipova organizovanog kriminala. Hijerarhija analitičke službe odgovara organizacionom nivou na kome deluje konkretna jedinica. Na nižim nivoima, koji uglavnom uključuju "terenski rad", analitika je vrlo konkretna i bavi se obaveštajnim materijalom koji odgovara konkretnim zadacima jedinice i tekućim policijskim istragama.

Odred je primarno zadužen za preventivne aktivnosti, a ne za represivne. Svi operativni i obaveštajni timovi imaju svoje analitičare, a prediktivne (predviđajuće) i preventivne istrage se odvijaju kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou, kroz bilateralnu saradnju sa policijama pojedinačnih zemalja, učešće u aktivnostima Europolu i Interpolu i druge oblike multilateralne policijske saradnje. Prediktivni pristup odreda znači da su obaveštajna i analitička aktivnost usmerene pre svega prema predviđanju budućih kriminalnih aktivnosti i pokušajima da se one spreče, radije nego ka reagovanju na aktuelna krivična dela i obavljanju standardnog policijskog posla, koji je uglavnom zadatak lokalnih policijskih snaga.

Primena modela koji su predstavljeni u ovom kratkom izlaganju je tema za reformu srpske policije koja je u toku. Evropska agencija za rekonstrukciju je namenila 11 miliona evra reformi policije, a procesom će rukovoditi britanski policijski stručnjak, što, uopšteno posmatrano, obećava veću primenu britanskih modela policijskog rada koji se čine kreativnijim od kontinentalnih modela.

[1] www.interno.it/dip_ps/dia

[2] www.nationalcrimesquad.police.uk

[3] Formulacija preuzeta iz zvaničnih dokumenata Nacionalnog kriminalističkog odreda.



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48, 11000 Beograd

Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334

Email: office@ccmr-bg.org

www.ccmr-bg.org | www.bezbednost.org