

# ЕТИЧКИ СТАНДАРДИ ЗА КРИМИНАЛИСТИЧКО- ОБАВЕШТАЈНИ РАД

Александар Фатић

Срђан Кораћ

Александра Булатовић

# ЕТИЧКИ СТАНДАРДИ ЗА КРИМИНАЛИСТИЧКО- ОБАВЕШТАЈНИ РАД

Александар Фатић

Срђан Кораћ

Александра Булатовић

**CBS** Centar za  
bezbednosne  
studije  
Centre for  
Security  
Studies **CSS**

*Издавач:*

Центар за безбедносне студије

Београд

2011.

*Рецензенти:*

Др Дејан Миленковић

Др Желимир Кешетовић

*Дизајн корица и прелом:*

Слободан Папић

*Штампарија:*

„Интерпринт”, Београд

ISBN: 978-86-83289-09-7

Објављивање ове публикације омогућила је



Шведска агенција за инострани развој и сарадњу (Сида)

# САДРЖАЈ

УВОД .....	1
Спољна контрола криминалистичко-обавештајног рада .....	2
Интегритет обавештајног службеника .....	5
<b>ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ ЕТИЧКОГ КОДЕКСА КРИМИНАЛИСТИЧКО-ОБАВЕШТАЈНОГ РАДА .....</b>	<b>11</b>
Приврженост јавном интересу .....	13
Поштовање владавине права и људских права .....	14
Политизација .....	16
Руковођење .....	20
Сукоб јавног и приватног интереса .....	21
Одговорност .....	27
Признање пропуста .....	29
Транспарентност .....	30
Заштита „дувача у пиштаљку” .....	34
Понашање јавног службеника у приватном животу .....	36
Разрешавање етичких дилема .....	37
Додатни етички захтеви повезани са специфичном природом криминалистичко-обавештајног рада .....	38
<b>СПЕЦИФИЧНОСТИ КРИМИНАЛИСТИЧКО- ОБАВЕШТАЈНЕ ОПЕРАТИВЕ .....</b>	<b>41</b>
<b>ФАКТОРИ БЕЗБЕДНОСНОГ РИЗИКА У СВЕТЛУ ЕТИЧКИХ ВРЕДНОСТИ .....</b>	<b>51</b>
<b>ЗАКЉУЧАК .....</b>	<b>65</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЈА .....</b>	<b>76</b>

**CBS**

**Centre for  
Security  
Studies**

**Centar za  
bezbednosne  
studije**

**CSS**

Релативност важи за физику, не за етику.  
*Алберт Ајнштајн*

Чак је и најрационалнији приступ етици неодбрањив  
уколико не постоји воља да се поступа исправно.  
*Александар Солжењицин*

Потребно је двадесет година да се створи углед  
и пет минута да се упропасти.  
*Ворен Бафет*

# УВОД

Немачки историчар са почетка деветнаестог века Бартолд Георг Нибул (Barthold Georg Niebuhr) луцидно је приметио да слобода неупоредиво више зависи од јавне управе него од устава једне политичке заједнице. Другим речима, квалитет уживања грађана у слободама и основним људским правима у већој мери је условљен квалитетом управних механизма и процедура него самим постојањем уставних гаранција.<sup>1</sup> Улога јавне управе у савременом демократски уређеном друштву заснива се на схватању јавног интереса као „сврхе за коју они који савесно врше власт верују да је најподеснија за опште благостање друштва”.<sup>2</sup> Реч је о интересима заједнице чијим се унапређењем омогућава појединцима да осигурају преимућства која сами не би могли да уживају.<sup>3</sup> Будући да се савремена власт темељи на институционализованој сагласности грађана, јавни интерес дефинише већина на изборима и њено политичко руководство, изнова у одређеним временским

---

1 Наведено према: Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, June 1887. Реч је о верзији чланка објављеној у: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007, pp. 22–3.

2 Gerard Carney, “Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials”, [www.transparency.org/documents/workd-papers/carney/3c-codes.html](http://www.transparency.org/documents/workd-papers/carney/3c-codes.html).

3 Норман Бери, *Увод у модерну политичку теорију*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 323.

размацима. Улогу јавне управе могуће је сагледати са два становишта која се узајамно допуњују. Са становишта заштите општег интереса, улога јавне управе јесте да помаже легитимно изабраној влади у обликовању различитих програма јавне политике и да извршава владине одлуке у оквиру додељених надлежности.<sup>4</sup> Посматрано из угла задовољавања егзистенцијалних интереса и потреба грађана и обезбеђења уживања људских права, улога јавних служби може се сагледати у контексту производње и обезбеђивања одређених роба и услуга за грађане који се јављају као потрошачи тих роба и услуга. На рачун пореских дажбина издвојених из личних прихода, грађани очекују од јавних служби да пружањем услуга задовоље њихове егзистенцијалне интересе и потребе и обезбеде им несметано уживање уставом и законом зајамчених права.

## Спољна контрола криминалистичко-обавештајног рада

Уводне напомене о важности улоге савремене јавне управе у погледу осигурања уживања људских права и делотворне заштите јавног интереса посебно се односе на јавне службе у сектору безбедности које спроводе обавештајне активности. Сама природа обавештајног рада — једнако у војној и цивилној сфери безбедности, захтева ваљан надзор институција и тела извршне, парламентарне и судске власти, као и медија и организација грађанског друштва.<sup>5</sup> Прва асоцијација на

4 Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System — TI Source Book 2000*, Transparency International, Berlin and London, 2000, p. 105.

5 Опширније о међународним стандардима демократске контроле обавештајних служби видети у: Ханс Борн и Јан Ли, *Постизање одговорности у обавештајној делатности: правни стандарди и најбољи начини надзора обавештајних служби*, Женевски центар за демократски надзор над оружаним снагама (DCAF), Центар за људска права Универзитета у Дараму и Норвешки парламентарни одбор за надзор обавештајних служби, Осло, 2005, стр. 14–5.



мере за сузбијање различитих облика злоупотреба јавних овлашћења заправо јесте димензија одмазде, уређена казним одредбама у кривичном законодавству и поверена органима јавне власти у чијој се надлежности налази откривање, гоњење и процесуирање кривичних дела. Полиција, тужилаштво и судови решавају случајеве вођења криминалистичко-обавештајног рада у којима је теже прекршен закон и изазвана већа штета за јавне интересе, односно почињено дело за које је запређена затворска казна. Полиција и правосуђе делују, на први поглед, репресивно према починиоцима, али на дужи рок њихов ефикасан и брз рад има превентивну улогу јер службенике склоне злоупотребама одвраћа од кршења прописаних правила. Судство има веома важну улогу са становишта очувања интегритета криминалистичко-обавештајног рада и заштите људских права јер се у надлежности судија налази контрола примене посебних овлашћења у конкретним случајевима праћења нпр. осумњичених за организовани криминал и тероризам.

Непосредна контрола криминалистичко-обавештајног рада у надлежности је извршне власти — владе, односно преваходно министарства унутрашњих послова у чијој је организационој структури најчешће смештена криминалистичко-обавештајна служба. У ширем смислу, контролом су обухваћени и други државни органи чији службеници користе обавештајни рад на плану спречавања и откривања организованог криминала и тероризма, попут царинске службе, пореске полиције, финансијско-обавештајне службе итд. Влада одређује буџетска средства и посредством ресорног министарства усваја и надзире примену општих смерница и приоритета криминалистичко-обавештајног рада на националном нивоу.

Постојање ефикасног парламентарног механизма надзора свих делова извршне гране власти, а посебно оних њених органа и служби које спроводе обавештајне активности, неопходна је

претпоставка контролне улоге највишег представничког тела у демократски уређеној политичкој заједници. Парламент би требало да установи посебан одбор за надзор са широким овлашћењима у погледу спровођења истраге о евентуалним случајевима злоупотреба у примени поверених специјалних овлашћења у области обавештајног рада. Парламентарни одбор требало би да има могућност да од државног органа у чијој се надлежности налази криминалистичко-обавештајни рад захтева на увид документацију и да испитује ресорног министра и друге надлежне јавне функционере. Неопходно је члановима одбора обезбедити стручну подршку за анализу буџетских докумената и извештаја о ревизији и установити редовну сарадњу са судом ревизора, како би се додатно смањило повратни утицај извршне власти на контролну функцију парламента.

Омбудсман је релативно млада институција спољне контроле са значајном улогом у очувању интегритета јавних службеника и припада реду темељних установа модерног демократског поретка. Улога омбудсмана као самосталног и независног државног органа је да штити људска права надзирањем законитости и целисходности рада јавне управе, да учествује у законодавним иницијативама, контролише уставност и законитост и подстиче демократске процесе. Будући да не поседује истражна овлашћења извршне природе, контролна улога омбудсмана ограничена је на извештавање парламента и скретање пажње јавности на нерегуларности и недостатке уочене у спровођењу криминалистичко-обавештајних активности и примена специјалних мера и техника у односу на уставом зајамчена основна људска права и слободе.

Државна ревизија је један од посредних видова спољне контроле ваљаности криминалистичко-обавештајног рада. Државна ревизија је као традиционалан облик спољне контроле рада јавне управе обухватала праксу испитивања ваљаности поступака контроле финансијских активности и одлучивања у области јавних финансија. Тежиште класичне ревизије било је

на утврђивању тачности рачуноводствене документације и да ли је буџетски новац потрошен у складу са законом и прописаном наменом. Осамдесетих година прошлог века панику у јавном мњењу развијених земаља о прекомерној буџетској потрошњи изазвала је примена концепта новог јавног управљања, па су владе одлучиле да прошире садржај појма ревизије. Сходно геслу „вредност за новац”, посебне државне институције задужене за ревизију (судови ревизора) прошириле су схватање улоге ове врсте контроле и обухватиле и процену економичности и квалитета учинака рада јавне администрације.<sup>6</sup> Задатак државних ревизора јесте да утврде да ли су грађани добили конкретну вредност, изражену у пруженим јавним услугама или створеним јавним добрима, за новац којим су измирили годишње пореске обавезе. Уколико открије одступање од стандарда ваљаног финансијског управљања или евентуалне незаконитости, Суд ревизора нема извршна истражна овлашћења, већ може само да објави извештај и достави га парламенту, односно да документацију преда полицији и тужилаштву у случају сумње да је почињено кривично дело.

### Интегритет обавештајних службеника

Очување и јачање интегритета јавних службеника ангажованих на пословима у подручју криминалистичко-обавештајног рада — који у својој природи носи потенцијалан ризик за угрожавање јавних интереса и људских права — не би смело да се сведе само на успостављање механизма спољне и интерне контроле и транспарентности. Спољашњи механизми контроле деловања обавештајних служби као дела јавне администрације не могу довољно ефикасно да остваре

<sup>6</sup> Детаљније погледати у: John Clarke, “Scrutiny through inspection and audit”, in: Tony Bovaird and Elke Löffler (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, London and New York, 2003, pp. 149–57.

циљеве без установљавања етичких стандарда као смерница за исправно поступање у обављању додељених јавних послова.

Интегритет се може одредити као честитост или поштење јавног службеника у обављању поверених дужности, усмерено на достизање најбољег могућег начина служења јавном интересу и управљања ресурсима заједнице.<sup>7</sup> Према одређењу датом у једном документу британског Комитета за стандарде у јавном животу, принцип интегритета подразумева да јавни службеник у обављању поверених функција поступа самостално и независно од било каквог спољњег финансијског или другог утицаја.<sup>8</sup> Синтезом вредности на којима почивају јавне администрације развијених демократија, интегритет се може дефинисати као посвећеност јавности у споју са поштовањем начела одговорности, независности, објективности, правичности, транспарентности и отворености.<sup>9</sup> Најсажетије речено, интегритет јавног службеника је пракса обављања професионалних дужности проистеклих из поверене јавне службе у складу са јавним интересом, етичким кодексом и општим моралним нормама и уз поштовање основних људских права и демократских начела.<sup>10</sup>

7 Реч интегритет потиче од латинског израза *integras* и означава неповрећеност, чистоту душе, часност, честитост и невиност (Наведено према: Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, 1980, стр. 352). О интегритету детаљније видети у: Elia Armstrong, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, United Nations, August 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>, pp. 1–2.

8 Одређење интегритета садржано је у документу Седам начела јавног живота (*The Seven Principles of Public Life*), наведено према: Howard Davis, "Ethics and standards of conduct", in: Tony Bovaird and Elke Löffler (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, London and New York, 2003, p. 219.

9 Christoph Demmke, *Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2004, [www.eupan.eu/files/repository/document/official\\_documents/43th\\_Meeting\\_of\\_Directors\\_General/HRWG\\_EIPA\\_study\\_Ethics&Integrity.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/document/official_documents/43th_Meeting_of_Directors_General/HRWG_EIPA_study_Ethics&Integrity.pdf), p. 16.

10 Срђан Кораћ, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010, стр. 53.

Насупрот теоријских разматрања постоје значења интегритета која овом појму придају сами обавештајни службеници. У једном истраживању спроведеном 1998. године међу припадницима америчке Централне обавештајне агенције (CIA) о томе како би требало ојачати етичко понашање, анкетирани службеници су изнели властито виђење о томе шта конституише интегритет обавештајне професије и Агенције као јавне институције. Испитаници су препознали следећа обележја интегритета:

- Уверење у, и свест о постојању моралне димензије у циљевима Агенције;
- Увек говори истину надређенима у Агенцији и политичким одлучиоцима као корисницима обавештајних услуга;
- Доносити одлуке само на основу довољне количине информација и јасно објаснити шта није могуће урадити или шта није познато;
- Спремност да се поднесе рачун за све што чинимо, говоримо и пишемо;
- Преузимање ризика урачунатог у прикупљање и анализу информација;
- Одговорно коришћење буџетских средстава, уз увек потврдан одговор на питање: „када би амерички грађани знали све чињенице које ја знам, да ли би се јасна већина сложила да је исправно ово што радим”;
- Прихватање грешака и учење из грешака као начина да се постојано унапређује професионални део личности.<sup>11</sup>

Јавни службеници задужени за криминалистичко-обавештајне задатке подложни су, попут свих запослених у

<sup>11</sup> Kent Pekel, “Integrity, Ethics, and the CIA: The Need for Improvement”, 1998, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, [www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/spring98/Integrity.html](http://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/spring98/Integrity.html).

јавној управи, чињењу грешака у схватању поверених јавних овлашћења. Због тога Начела Организације за економску сарадњу и развој (OECD) за управљање етиком јавних служби указују на потребу да се код јавних службеника кроз сталну обуку развијају способност просуђивања и друге вештине које ће омогућити успешну примену етичких стандарда у свакодневним, конкретним ситуацијама.<sup>12</sup> Амерички етичар Тери Купер (Terry Cooper) указао је да за учење исправног одређивања етичких избора појединац мора да развије вештину моралне имагинације као способност да у властитом уму замисли „филм” који узима у обзир динамику социјалног окружења у којем се мора направити етички избор.<sup>13</sup> Ипак, основна претпоставка јесте да постоји кодекс понашања као темељни оквир професионалног деловања јавног службеника. Запослени треба да сазнају који то предуслови доводе до неетичког понашања, где се налази праг јавне етике, односно минимум поштовања њених стандарда, и шта могу да учине како би етика постала једна од радних навика.

Етика јавне службе је чврсто повезана са квалитетом политике управљања људским ресурсима и са начином руковођења. Ретко се пракса одступања од етичких вредности може објаснити само карактерним цртама појединца, већ је она најчешће плод отворене или прикривене сарадње већег броја службеника, и представља одраз ставова, уверења и образаца понашања који условљавају организациону културу деловања једне јавне институције. Руководиоци који нису способни да исправно управљају подређеним службеницима и створе организациони амбијент који погодује етичком понашању деле одговорност са онима који злоупотребљавају поверена јавна

---

12 Опширније видети у: “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, *PUMA Policy Brief*, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, [www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf).

13 Наведено према: Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007, p. 54.

овлашћења и из тога плански стичу корист. Утолико је питање етичког поступања у јавној служби једнако организационо колико и питање личности.

Ваљана политика управљања људским ресурсима у делу јавне администрације који се бави криминалистичко-обавештајним радом обухвата стално периодично оцењивање понашања службеника како би се нагласили позитивни и негативни ефекти и редовне седмичне састанке на којима руководиоци анализирају етичке последице свих актуелних одлука и активности. Неопходно је за свако радно место сачинити систематичну процену ризика од кршења етичких стандарда и предузети одговарајуће мере ка јачању транспарентности и увођењу додатних механизма контроле. Поред тога, чиновник мора да зна коме унутар службе може да се обрати уколико се суочи са моралним проблемом, односно ко може да га посаветује како да разреши недоумицу у погледу примене етичког кодекса. Модел етичке обуке јавних службеника који дефинише етичко деловање само наглашавајући границе законског оквира није довољно добар за осигурање квалитетне политике управљања људским ресурсима, већ мора да се допуни мерама и активностима усмереним на стварање свести о етосу јавне службе и унапређење моралног карактера заснованог на личној одговорности и моралној аутономији.<sup>14</sup>

Програм етичке обуке требало би да садржи студије случаја из области криминалистичко-обавештајног или уопште обавештајног рада, како би службеници могли на сликовит начин да увиде сложеност разрешавања дилема о томе како поступити у, на пример, ситуацијама сукоба две или више темељних вредности, супротстављености ризика и трошкова неуспеха неке операције, итд. У анализама студија случаја тежиште би требало да буде на пажљивом разматрању свих околности које су довеле до доношења етички неисправних

---

14 Ibid., p. 55.

одлука и на указивању на примере службеника који су упркос притисцима надређених или колега остали привржени етичким стандардима.<sup>15</sup>

Етичка обука намењена криминалистичко-обавештајном сектору мора бити осмишљена тако да јавни службеници препознају властити интерес за унапређење знања, а не да је доживе као наставу о томе како радити у складу са законом или као својеврсну казну за грешке начињене у раду. Крајњи исход етичке обуке требало би да буде побољшано радно окружење погодно за унапређење укупне делотворности институције, засновано на ваљаним колегијалним односима и сарадњи руководилаца са подређеним службеницима.

---

15 Опширније у: Kent Pekel, "Integrity, Ethics, and the CIA: The Need for Improvement", 1998, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, [www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/spring98/Integrity.html](http://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/spring98/Integrity.html).



# ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ ЕТИЧКОГ КОДЕКСА КРИМИНАЛИСТИЧКО- ОБАВЕШТАЈНОГ РАДА

Пошто се службеници у свакодневном криминалистичко-обавештајном раду суочавају са етичким питањима која могу да одударају од оних са којима се сусрећу у приватном животу, неопходно је установити чврсте етичке стандарде као „прву помоћ” у разрешавању насталих дилема. Сврха кодекса етичког понашања јавних службеника, у јавном сектору уопште па и у домену криминалистичко-обавештајног рада, јесте да на јасан начин дефинише прихватљиво поступање у обављању поверених јавних послова промовисањем највиших стандарда. Кодекс ставља општа морална начела у контекст једне професионалне групе или специфичних обележја једне групе послова.

Историја појединих великих обавештајних служби, попут америчке СИА, показује да дугорочно одбијање да се формализују минимални етички стандарди професионалног рада може да доведе до појаве низа озбиљних пропуста и злоупотреба са далекосежним последицама по углед саме

службе, јавни интерес и људска права.<sup>16</sup> Због тога је — бар када је реч о криминалистичко-обавештајном раду који чини део полицијске организације — као општеприхваћен стандард на међународном нивоу препоручено увођење кодекса понашања, процедура и мера које треба да осигурају очување интегритета полицијских службеника и исправно поступање, тако да буду поштована основна права и слободе појединаца обухваћених Европском конвенцијом о људским правима од 1950. године.<sup>17</sup>

Као оквир професионалног понашања, етички кодекс јача идентитет криминалистичко-обавештајне професије двојако. На унутрашњем плану, придржавање етичких стандарда постепено ствара осећај припадности струковној заједници, заснованој на привржености истим вредностима и циљевима. Такође, етички стандарди би требало да подстакну носиоце криминалистичко-обавештајног рада да радне улоге и обавезе, које имају као група и као појединци, сагледају у односу на друштво као целину. На спољном плану, стриктним поштовањем етичких стандарда припадници криминалистичко-обавештајних служби на дужи рок јачају поверење јавности у рад овог осетљивог и релативно новог сегмента јавне управе и тиме, као повратни ефекат, додатно доприносе јачању угледа свог еснафа и његових чланова.<sup>18</sup> Заправо се може рећи да придржавање правила етичког кодекса треба

16 Детаљније о значају етичког кодекса обавештајног рада погледати у: Paul G. Ericson, “The Need for Ethical Norms”, *Studies in Intelligence*, Vol. 36, Issue 1, 1991, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, [www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/volume-36-number-1/html/v36i1a02p\\_0001.htm](http://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/volume-36-number-1/html/v36i1a02p_0001.htm).

17 “Recommendation No. Rec (2001) 10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics”, 19 September 2001, Council of Europe, <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1277578&SecMode=1&DocId=212766&Usage=2>, pp. 4, 7–8.

18 Опширније о значају етичких кодекса за јачање идентитета професије видети у: John H. Kultgen, *Ethics and Professionalism*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1988, pp. 212–3.

да осигура равнотежу између захтева за ефикасним и интрузивним кривичним прогоном сложених облика криминала и очувања грађанских слобода и приватности појединаца.

## Приврженост јавном интересу

Јавни службеник уопште, а посебно у обавештајном раду, дужан је да поступа увек тако да његово чињење (или нечињење) јача поверење јавности у институције политичког система и чува њихов интегритет, објективност и непристрасност, као и да доноси одлуке искључиво у јавном интересу.<sup>19</sup> Зато теоретичари етике јавне управе често истичу да се смисао јавне службе у основи своди на питање поверења јавности у власт. Будући да по дефиницији свог позива служи грађанима, сваки јавни службеник мора да личне и приватне интересе подреди остваривању јавних интереса, односно задовољавању дугорочних потреба друштва. Као што је речено у уводном делу, легитимни јавни интерес се искључиво одређује у демократском процесу избора власти, формулисања и усвајања закона, јавних политика и програма и никако не би смео да буде предмет произвољног тумачења руководиоца обавештајног рада или самих службеника. Ова напомена је посебно значајна будући да је у свакодневном говору и политичком дискурсу у Србији чест случај преклапања и поистовећивања различитих атрибута који се придају појму интереса — „јавни”, „државни” и „национални”. Легитиман јавни интерес јесте само онај који је усмерен на стално проналажење нових начина ефикасне

19 Упоредити: “Values and Ethics Code for the Public Service”, Treasury Board of Canada Secretariat, Ottawa, 2003, [www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/TB\\_851/dwnld/vec-cve-eng.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/dwnld/vec-cve-eng.pdf), p. 9; “The American Society for Public Administration Code of Ethics”, [www.aspanet.org/scriptcontent/index\\_codeofethics.cfm](http://www.aspanet.org/scriptcontent/index_codeofethics.cfm); “The Civil Service Code”, 11 November 2010, The United Kingdom Parliament, [www.civilservicecommission.org.uk/assets/db/53249280dc5.pdf](http://www.civilservicecommission.org.uk/assets/db/53249280dc5.pdf).

употребе ресурса једног друштва и, дугорочно посматрано, на очување и унапређење квалитета животног стандарда грађана и стварање претпоставки за аутономни развој потенцијала сваког појединца.

### Поштовање владавине права и људских права

Од сваког јавног службеника очекује се да познаје, разуме и строго поштује уставом зајамчена права и слободе и све ратификоване међународне стандарде у овој области, начела владавине права и да буде одан слову и духу устава и закона.<sup>20</sup> Јавни службеник је дужан да у криминалистичко-обавештајном раду поступа у оквирима закона и подзаконских аката, да буде привржен демократским процедурама и да делује тако да не омета нити подрива демократски процес и функционисање институција политичког система. Уз то јавни службеник има и професионалну моралну обавезу да унапређује важеће законодавство и јавне политике тако што би требало да назначи шта је потребно променити како би се делотворније одговорило на стварне потребе и тиме отклониле штетне последице контрапродуктивних или превазиђених законодавних и политичких одлука по јавне интересе.<sup>21</sup> Службеницима који се баве осетљивим јавним пословима, попут криминалистичко-обавештајног рада, неопходно је разјаснити евентуалне двосмислености проистекле из тумачења законских одредби,

20 Упоредити: Brian Snow and Clinton Brooks, "An Ethics Code for U.S. Intelligence Officers: Draft Statement of Ethics for the Intelligence Community", August 2009, [www.privacydigest.com/2009/08/17/ethical%20code%20intelligence%20officers](http://www.privacydigest.com/2009/08/17/ethical%20code%20intelligence%20officers); "Model code of conduct for public officials", Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dgl/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgl/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf), pp. 3-4; "Recommendation No. Rec (2001) 10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics", op. cit., pp. 2-3. 21 "The American Society for Public Administration Code of Ethics", op. cit.

подзаконских аката и наредби, с једне стране, и етичког кодекса, с друге стране.

Начело поштене процедуре представља једно од основних начела на којима почивају етички стандарди у јавној управи, па и у криминалистичко-обавештајном раду. Наведено начело наслања се на принципе правичности и друштвене једнакости и односи се на једнак и конзистентан третман грађана у поступку пред органом јавне власти, тако да су исправно спроведени сви прописани ступњеви тог поступка пре доношења одлуке која решава питање неког права.<sup>22</sup> Разлози ефикасности и хитности кривичног прогона ма колико опасних криминалних или терористичких група не могу никако бити оправдање за непоштовање етичких стандарда. То се посебно односи на примену интрузивних метода и техника, попут тајних операција, пресретања комуникација и тајног аудио и видео надзора, које се могу спроводити само уколико је сумња у криминално деловање одређеног лица чврсто заснована на прелиминарним доказима, те ако је одобрење ваљано дато у законом предвиђеном поступку.<sup>23</sup> Колико год да је велика прелиминарно процењена потенцијална опасност осумњичених по јавни интерес и људску безбедност, етички стандарди налажу да се истрага мора спровести на објективан и поштен начин.<sup>24</sup>

Будући да је право на достојанство личности једно од темељних људских права, јавни службеник је дужан да буде учтив у комуникацији са грађанима као крајњим корисницима безбедносних услуга које пружа криминалистичко-обавештајни сегмент јавне управе, али и у опхођењу са колегама,

22 James Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, 2007, p. 30.

23 “Public Statement on Standards in Covert Law Enforcement Techniques”, 11 November 2001, The Associations of Chief Police Officers and HM Customs and Excise, <http://cryptome.quintessenz.org/mirror/uk-covert-cop.htm>.

24 “Recommendation No. Rec (2001) 10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics”, op. cit., p. 7.

подређенима и надређенима.<sup>25</sup> Етички стандарди забрањују свако понашање које може да доведе колеге у опасност или било који вид невоље и да проузрокује поремећај радних активности, као и да подстакне да односи међу запосленима штетно утичу на извршавање свакодневних професионалних задатака.<sup>26</sup>

### Политизација

Разграничење политике и јавне управе једна је од темељних претпоставки савременог демократског поретка и очувања интегритета јавних служби, посебно оних у чијој се надлежности налазе криминалистичко-обавештајни и остали видови обавештајног рада. Исцртавање границе почива на претпоставци да су, иако међусобно повезане, ове две сфере јавног живота по природи различите, свака са властитом унутрашњом логиком деловања и са различитим основама легитимитета. Политичари црпе легитимитет из демократских избора и њихови поступци се изнова вреднују на крају истека повереног мандата, док је легитимитет чиновника утемељен на чињеници да су они примљени у службу путем јавног конкурса на основу показане стручности, способности и професионалног залагања.<sup>27</sup>

Уплив политике у рад јавних служби извире из борбе за моћ и константа је политичког живота у свим типовима

25 “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 4; “The American Society for Public Administration Code of Ethics”, op. cit.

26 “New Zealand Public Service Code of Conduct”, State Services Commission, New Zealand, 2001, [www.ssc.govt.nz/upload/downloadable\\_files/codeofconduct2001.pdf](http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/codeofconduct2001.pdf), pp. 20–1; “Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice”, Chapter 9: Working with APS colleagues, November 2009, Australian Government, [www.apsc.gov.au/values/conductguidelines11.htm](http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines11.htm).

27 “European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers*, No. 27, November 1999, OECD & EU, [www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf), p. 21.

поредака. Свака политичка елита након освајања власти на изборима предузима кораке да стечени положај очува на што дужи рок, тако што успоставља контролу над свим гранама власти, посебно над извршном. Јавна управа је најважнији део извршне гране власти јер се у њеној надлежности налази спровођење јавних политика, па је са становишта одржања моћи најпре потребно обезбедити послушност јавних функционера и службеника — посебно оних у чијем се делокругу рада налазе осетљиве јавне функције попут безбедности. Политички мотивисана кадровска политика на кључне положаје у јавној администрацији, на којима би требало да се налазе професионални службеници, поставља чланове владајуће странке, који потом на основу истог мерила спроводе кадровску политику на нижим нивоима хијерархије. Тако се на одговорне положаје постављају особе за које политика није ништа друго до занимање које доноси трајан извор прихода.<sup>28</sup> Уплив политике на јавне службе може се манифестовати кроз мешање министра у свакодневне активности министарства које му је поверено. Што је мешање наглашеније то је већа опасност да политички обзири надвладају разлоге добре управе.

Политизација јавне управе ствара погодно тле за одступање од захтева интегритета највише кроз пружање политичке заштите одабраним службеницима, који при вршењу јавних овлашћења првенствено воде рачуна о интересу странке која их је поставила на положај или уз чију помоћ су добили намештење. Чиновник као противуслугу добија заштиту политичких моћника уколико се огреши о јавни интерес, професионалне стандарде или закон. Минималан ризик од откривања и кажњавања незаконитог деловања рађа јак подстицај да се лична корист оствари управо кроз

---

<sup>28</sup> Макс Вебер, *Привреда и друштво*, Други том, Просвета, Београд, 1976, стр. 443.

злоупотребе. Додатни подстрек јавним службеницима да се упусте у корупцијску праксу пружа променљива природа политичког именовања, везана за динамику промена у власти. Ограничено трајање мандата буди нагон за брзим богаћењем, сходно геслу „зграби и бежи”. Чиновници постају учесници „корупцијске игре” и пристају на својеврсан закон ћутања, што на посредан начин онемогућава пријављивање незаконитости које начине колеге или претпостављени. Превласт политичког утицаја у јавним службама поставља питање њиховог несметаног функционисања приликом сваке промене у власти. За јавне службенике запослене за мандата претходне владе на основу политичке подобности јавља се оправдана сумња да ће одано и ефикасно служити новој влади. Сумњу додатно појачава могућност да службеници ради остваривања противуслуга које дугују припадницима бивше владајуће елите осујете спровођење политике нове владе, посебно ако је утемељена на другачијем политичком опредељењу и програму.

Према општеприхваћеним етичким стандардима, јавни службеник је дужан да у извршавању професионалних задатака делује на политички неутралан начин, без обзира на лична политичка и идеолошка убеђења, и не сме да изиграва и омета спровођење усвојених закона, прописа, јавних политика и програма.<sup>29</sup> Обављање јавних дужности не сме бити под упливом чиновникових политичких уверења или разлога, посебно када је реч о саветовању или чињењу у делокругу надлежности. Јавни службеник је дужан да буде одан само законито конституисаним органима власти — на националном, регионалном и локалном нивоу. Од чиновника се очекује да на најбољи могући начин и у складу са правилима етичког кодексa опслужује

---

29 Упоредити: “The Civil Service Code”, *op. cit.*, p. 2; “New Zealand Public Service Code of Conduct”, *op. cit.*, p. 9; “Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice”, Chapter 2: Working with the Government and the Parliament, November 2009, Australian Government, [www.apsc.gov.au/values/conductguidelines4.htm](http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines4.htm).



владу, каква год да политичка уверења заступа, тако да ужива поверење министара у његов професионални рад.<sup>30</sup>

Службеник је дужан да надређенима, а посебно влади, министарствима, парламенту или другим наручиоцима обавештајних услуга, износи истините и тачне информације и пружа савете о могућим правцима вођења јавних послова засноване на аргументованим ставовима и тврдњама.<sup>31</sup> У уобличавању процена неопходних за доношење одлука у криминалистичко-обавештајном раду, јавни службеник мора са дужном пажњом узети у обзир све релевантне научне и стручне изворе и савете. Такође, етички стандарди строго забрањују да се прикривањем или изношењем непотпуних, нетачних или полуистинитих информација обмањују или доводе у заблуду влада, парламент или неки други државни орган. Напротив, дужност јавног службеника јесте да упозори надређеног руководиоца или министра на штетне последице одређених корака предузетих у спровођењу јавне политике и програма у надлежности службеника — чак иако став садржан у упозорењу одудара или је супротан мишљењу или процени министра. Ипак, упркос уставном праву на слободу говора, јавни службеник не би требало да у јавној расправи износи властито мишљење о генералној политици владе, некој секторској јавној политици или раду непосредно надређеног руководиоца или ресорног министра које би могло да наруши начело политичке неутралности јавне управе.<sup>32</sup> Мишљење о јавним питањима заправо се може изнети али искључиво у личном капацитету, односно са

---

30 “The Civil Service Code”, op. cit., p. 2; “New Zealand Public Service Code of Conduct”, op. cit., pp. 9–10; “Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice”, Chapter 2: Working with the Government and the Parliament, op. cit.

31 “The Civil Service Code”, op. cit., p. 1.

32 Детаљније у: “New Zealand Public Service Code of Conduct”, op. cit., pp. 11–2; “Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice”, Chapter 3: Managing official information, November 2009, Australian Government, [www.apsc.gov.au/values/conductguidelines5.htm](http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines5.htm)

јасном назнаком да то није став институције из које јавни службеник потиче, и са одређеним ограничењима. Неприхватљиво је изношење у јавност сваког мишљења или става који открива садржај савета дат министру или другом јавном функционеру, службену информацију непознату или недоступну јавности, критикује или нуди другачије решење за предлог јавне политике или програма, отворено подржава или критикује политичку странку, представља лични напад на министра, јавног функционера, руководиоца или колегу.

### Руковођење

За стварање повољног окружења за примену етичких стандарда унутар обавештајних служби као дела јавне администрације одговоран је управљачки слој. Руководиоци морају поседовати квалитете које захтева вођство, односно морају бити у стању да покрену и уопсле креативне потенцијале обавештајних службеника.<sup>33</sup> Поједина истраживања спроведена протеклих неколико година у америчкој јавној администрацији показала су да је јако морално вођство највиших руководилаца једне организационе јединице темељна претпоставка оданости запослених етичким стандардима у свим важним аспектима деловања — унапређењу и кажњавању, запошљавању нових службеника, надзору и додатном стручном усавршавању.<sup>34</sup> Етички засновано руковођење јавном службом јача креативност, побољшава колегијалне односе и олакшава комуникацију између претпостављених

33 О значају вођства у јавној управи погледати у: Mike Broussine, "Public Leadership", in: Tony Bovaird and Elke Löffler (eds), *Public Management and Governance*, op. cit., pp. 175–85; Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., pp. 381–402.

34 James Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 138.

и подређених, те подстиче службенике да искажу властито мишљење о послу који обављају и тиме увећава продуктивност рада. Морално вођство у суштини подразумева да руководилац не подилази жељама подређених, већ да усмерава и исправља њихово деловање тако да буде на општу корист.

Примењено на ужи план очувања интегритета јавних службеника у чијој се надлежности налази спровођење обавештајних активности, руководиоци морају имати јасну визију средишњих вредности јавне етике и бити посвећени подстицању подређених службеника да поступају тако да стално напредују ка остварењу те визије. Руководиоци би требало да сопственим примером дају узор одржавања професионалних односа са политичарима, представницима приватног сектора и грађанима.<sup>35</sup> Искуства развијених западноевропских земаља показују да је понашање функционера јавних служби у складу са етичким стандардима од пресудне важности за осигурање ефикасног и исправног рада подређених чиновника.<sup>36</sup> Радно окружење где руководиоци охрабрују поштовање правила етичког кодекса непосредно подстиче јавне службенике да свакодневни рад заснивају на јавном интересу, посебно у криминалистичко-обавештајном раду, где примену великих извршних овлашћења могу да прате дубоке моралне дилеме.

### Сукоб јавног и приватног интереса

Интегритет није могуће очувати ако јавним службеницима нису јасно предочене ситуације погодне за појаву сукоба

35 “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, op. cit., p. 4.

36 Детаљније видети у: Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007, pp. 51–4; “European Principles for Public Administration”, op. cit., p. 24.

јавног и приватног интереса, погодног за успостављање праксе злоупотребе поверених овлашћења. Сваки службеник има личне интересе проистекле из егзистенцијалних потреба чије остваривање неизбежно, с времена на време, рађа сукоб са одлукама које доноси у вршењу дужности. Мотивисан приватним интересима, службеник може да пристрасно донесе или спроведе неку одлуку и нанесе штету јавном интересу, повреди нечије људско право или, пак, привилегује неку себи блиску особу. Премда постојање сукоба интереса сâмо по себи не подразумева нарушавање јавног интереса, пракса показује да су службеници склони да додељено дискреционо право одлучивања подреде стицању личне користи — посебно ако не постоје прецизна правила за разрешавање сукоба интереса.

### *Непристрасност у одлучивању*

Поштовање начела непристрасности односи се на захтев за етички исправним одлучивањем појединачног јавног службеника о примени поверених јавних овлашћења. То значи да чиновник не сме да захтева, прими или се сагласи да прими материјалну вредност или било какво друго преимућство у замену за одлуку.<sup>37</sup> Зато јавни службеник не би требало да одлучује у предмету у којем се као једна од страна појављује физичко или правно лице — непосредно или преко заступника, које је интересно, родбински или на било који други начин повезано са јавним службеником или чланом његове породице.<sup>38</sup> Изузеће се изречито захтева када је јасно да би одступање

37 “Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know”, Institute for Local Government, 2009, [www.ca-ilg.org/sites/ilgbackup.org/files/EthicsLawPrinc\\_WM.pdf](http://www.ca-ilg.org/sites/ilgbackup.org/files/EthicsLawPrinc_WM.pdf), p. 1.

38 “Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, Title 5: Administrative Personnel, Part 2635 of the Code of Federal Regulations (CFR), National Archives and Records Administration’s Office of the Federal Register (OFR), the United States of America, [www.gpoaccess.gov/ecfr/](http://www.gpoaccess.gov/ecfr/); упоредити са: “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 5.

од начела непристрасности, на непосредан и предвидив начин, финансијски поговодало јавном службенику, његовој супрузи, партнерки или неком члану домаћинства. Такође, службеник не може да одлучује ни у предмету када се као страна или заступник стране појављује његов бивши послодавац.

Како је најчешће једина особа која то зна, јавни службеник је дужан да непосредном руководиоцу пријави постојање или могућност појаве сукоба интереса, те да предузме све неопходне кораке како би иступио из, или избегао ситуацију која води у сукоб јавног и приватног интереса.<sup>39</sup> Поред тога, општеприхваћени етички стандарди налажу да јавни службеник мора да отклони сваку сумњу да је себе довео у положај да мора пристрасним одлучивањем у оквиру сопствених надлежности да узврати услугу неком физичком или правном лицу; нити би понашање на радном месту и у приватном животу требало да подстиче сумњу у подложност службеника приватном утицају на рачун јавних интереса.<sup>40</sup>

### *Примање поклона*

Јавни службеник не би требало да, непосредно или посредно, тражи или прима поклоне, услуге, гостопримство или било који други вид користи за себе или породицу, блиску родбину, пријатеље или за лица или организације са којима има пословну сарадњу или политичке односе који могу да утичу на непристрасност при вршењу дужности.<sup>41</sup> Јавни службеник не сме да прими поклон како би заузврат допустио утицај на

39 “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 6. Опширније видети у: “Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice”, Chapter 11: Conflict of interest, November 2009, Australian Government, [www.apsc.gov.au/values/conductguidelines13.htm](http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines13.htm).

40 “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 8.

41 “Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, Title 5: Administrative Personnel, Part 2635 of the Code of Federal Regulations (CFR), op. cit.; упоредити са: “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 7.

властито одлучивање о примени поверених јавних овлашћења, нити сме да тражи ни да изнуди поклон. Наведени стандард се не односи на уобичајено гостопримство нити на ситан поклон, који се у развијеним земљама најчешће дефинише у границама вредности до 50 евра. Ипак, службеник не сме више пута у току једне године да прима поклоне од истог дародавца или исте групе дародаваца — при чему се рачунају и обећани поклони — а увек када је у дилеми да ли сме да прими поклон или гостопримство дужан је да се саветује са надређеним руководиоцем.

Забраном пријема поклона обухваћене су следеће категорије домаћих и страних физичких или правних лица која се појављују у улози дародаваца:

- Дародавац који захтева или очекује поступање државног органа у којем је запослен јавни службеник којег намерава да дарује;
- Дародавац који послује или тражи да успостави пословни однос са државним органом у којем је запослен јавни службеник којег намерава да дарује;
- Дародавац који спроводи активности чије је регулисање у надлежности државног органа у којем је запослен јавни службеник којег намерава да дарује;
- Дародавац чији интерес суштински може погодити чињење или нечињење јавног службеника којег намерава да дарује.<sup>42</sup>

Поклон као средство утицаја на одлучивање јавног службеника по дефиницији обухвата новац, деонице, било које видове роба и услуга, попусте, забавне активности, гостопримства, позајмице, одгађања или било шта друго што поседује у

---

42 “Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, Title 5: Administrative Personnel, Part 2635 of the Code of Federal Regulations (CFR), *op. cit.*

себи новчану вредност.<sup>43</sup> Такође, поклон обухвата и услуге различитих врста образовних програма, превоза товара и људи (тзв. спонзорисана путовања), смештаја и исхране, без обзира да ли је услуга плаћена уместо јавног службеника унапред или су њени трошкови касније надокнађени. Мада сâм по себи обично има незнатну комерцијалну вредност, промотивни материјал са логотипом компаније или организације која има интереса да утиче на одлучивање неког службеника, такође се може сматрати неприкладним поклоном, чије би примање могло да се окарактерише као повреда етичких норми. На пример, ако би јавни службеник задужен за јавне набавке носио на себи неки одевни предмет или торбу са логотипом компаније која учествује на тендеру, такав гест могао би симболички да означи недолично фаворизовање једног учесника поступка јавне набавке и тиме подстакне оправдану сумњу у непристрасно спровођење тендера.

Уколико му је понуђен поклон или било који други вид користи повезан са јавним послом који обавља, чиновник је дужан да избегне појаву сукоба интереса тако што ће одбити понуђено или ће дародавцу одмах платити тржишну цену — накнадно реципрочно поравнање за примљени поклон није дозвољено. Службеник никако не би требало да прихвати понуђену корист чак ни као евентуални доказ, али је дужан да пријави понуду надређеном руководиоцу, сачини службену белешку и да покуша да утврди идентитет дародавца и његов мотив.<sup>44</sup> У случају да не може да одбије поклон или да га врати дародавцу, службеник би требало да евидентира поклон и одложи га у одговарајућу службену просторију, у присуству сведока —руководиоца, колеге или у договору са надлежним

43 “Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice”, Chapter 12: Gifts and benefits, November 2009, Australian Government, [www.apsc.gov.au/values/conductguidelines14.htm](http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines14.htm).

44 “Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know”, op. cit., p. 2.

саветником за етику. Постоји и могућност да се поклон уништи или проследи у хуманитарне сврхе.

### *Активности ван јавне службе*

Сукоб јавног и приватног интереса може се појавити када јавни службеник учествује у различитим професионалним и јавним активностима ван органа јавне власти у којем је запослен. Због тога чиновник не би требало да буде актер у активностима или трансакцијама, нити да прихвати плаћен или неплаћен положај или функцију, које су неспојиве са ваљаним обављањем дужности у јавној служби.<sup>45</sup> Дужност службеника је да пријави учешће у наведеним врстама активности и затражи одобрење од надређеног руководиоца, као и да се посаветује да ли би његово ангажовање кршило установљене етичке стандарде. Поред тога, јавни службеник је у обавези да пријави чланство или било какав други вид повезаности са удружењем или организацијом који би могли да га ометају у исправном вршењу поверених јавних овлашћења.

### *Професионално ангажовање након напуштања службе*

Добро осмишљен етички кодекс требало би да обухвати правила о понашању чиновника након напуштања јавне службе, јер постоји реална могућност да се поверљиве информације и познанства стечени у време обављања бивше јавне функције употребе ради стицања личне користи. Зато се као општи стандард у етичким кодексима јавне управе појављује захтев јавном службенику да не користи неприлично преимућства проистекла из јавне службе коју обавља како би створио прилику да

---

45 Упоредити: “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 6; “Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know”, op. cit., p. 3; “Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice”, Chapter 13: Outside employment, November 2009, Australian Government, [www.apsc.gov.au/values/conductguidelines15.htm](http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines15.htm).



се запосли ван јавне управе. Такође, јавни службеник је дужан да надређеном руководиоцу пријави сваку конкретну понуду за запослење која би могла да проузрокује настанак сукоба јавног и приватног интереса, као и да ли је ту понуду прихватио.<sup>46</sup> Након напуштања јавне службе, најчешће у раздобљу од једне до неколико година, бивши службеник не би требало да делује у интересу било којег физичког или правног лица по било којем питању из области која је била у његовој надлежности или у којој је саветовао орган јавне власти. Будући да је природа обавештајних података посебно безбедносно осетљива, за припаднике криминалистичко-обавештајне службе значајан је етички стандард према којем бивши службеник не сме да открије поверљиве податке из некадашњег делокруга рада, осим ако није у законском поступку добио потребно одобрење.

## Одговорност

Нераздвојив аспект етичког сагледавања поступања јавних службеника јесте појам одговорности. Одговорност се односи на обавезу јавних службеника да органима власти — а у крајњој инстанци грађанима — полажу рачун за обављање поверених дужности.<sup>47</sup> Тежиште појма одговорности јесте на објашњавању и оправдавању властитог деловања другим субјектима. Полазна претпоставка изравне одговорности

46 “Model code of conduct for public officials”, *op. cit.*, p. 9.

47 Различите дефиниције одговорности погледати у: Милан Матић, „Одговорност”, у: Милан Матић (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 773–9; Ендру Хејвуд, *Политика*, Клио, Београд, 2004, стр. 590, 725; Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, New York, 2008, p. 204. О концепту јавне одговорности видети детаљно у: Mark Bovens, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework”, *European Governance Papers*, No. C–06–01, 26 January 2006, [www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf](http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf).

састоји се у тврдњи да је актер морално одговоран за све своје добровољне радње: слободна воља иде скупа са свешћу о последичном деловању мисли и одлука. Крива је особа која је имала могућност да чини другачије, а није тако поступила. Ако актер предвиди као вероватне извесне штетне последице свога чињења или одлучивања и, упркос томе, настави да поступа тако да настану те последице, онда су оне посредно намераване.<sup>48</sup> У области јавне управе, циљ утврђивања одговорности јесте да се установи да ли је неки службеник, и у којој мери, поступао у складу са прописима и начелима јавне етике, владавине права, јавности, непристрасности, ефикасности, предвидљивости и отворености према грађанима, као и да ли је постигао резултате у раду.<sup>49</sup>

Сложеност процеса обликовања и спровођења јавних политика и програма може да наведе на погрешну помисао да се рађа проблем тачног утврђивања одговорности, јер је често тешко, ако не и немогуће, установити појединачне доприносе у настанку штетних исхода. Оваква аргументација опасна је зато што индивидуалну одговорност замењује колективном, при чему се везе учесника са нежељеним резултатима замагљују. Пошто су сви у колективу једнако одговорни, нема носиоца одговорности нити санкције, чиме се нарушава сâма идеја одговорности.<sup>50</sup> Због тога је за анализу одговорности у деловању криминалистичко-обавештајне службе као дела јавне управе од виталне важности примена приступа који пропитује личну одговорност јавних службеника. У прилог томе говори оцена Дерека Парфита (Derek Parfit) да је појединачна радња лоша, чак иако не може да нанесе штету другоме, уколико представља део низа радњи које заједничким дејством могу да произведу штету

48 Џон Меки, *Етика*, Плато, Београд, 2004, стр. 209.

49 "European Principles for Public Administration", op. cit., p. 12.

50 Опширније о овом проблему видети у: Денис Ф. Томпсон, *Политичка етика и јавна служба*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 67–70.

за друге — будући да данас одлука појединца погађа далеко већи број људи него што је био случај пре 100 и више година.<sup>51</sup>

Због тога механизми одговорности морају бити тако осмишљени да обезбеђују правовремено и прецизно утврђивање појединачне одговорности за конкретан случај кршења кодекса понашања.

### Признање пропуста

На професионалном плану, очување кредибилитета посредством придржавања етичког кодекса је важно јер када га једном изгуби, обавештајни службеник престаје да буде ефикасан. Када колеге или надређени престану да верују у његове информације и процене, неетичан службеник брзо постаје ирелевантан члан еснафа и његов рад може да проузрокује штету по јавни интерес, да осујети обавештајну операцију или чак угрози безбедност колега на терену.<sup>52</sup> Због тога је према етичким стандарима препоручљиво признати почињену грешку, чак и када је службеник који је начинио пропуст једини који то зна. Природа обавештајног рада укључује сталан проток оперативно прикупљених информација, па је очекивано да ова динамика у крајњој линији утиче на аналитичку обраду неког предмета. Нове информације могу захтевати измене у првобитно датим проценама и прогнозама и аналитичар не сме игнорисати промене само зато да би прикрио евентуални властити пропуст у вођењу предмета.<sup>53</sup>

51 Ibid., стр. 72.

52 David J. Dorset, "The Art of Success in Naval Intelligence", July 2008, Naval Intelligence, U.S. Navy, <http://therealnavy.com/Documents/The%20Art%20of%20Success%20in%20Naval%20Intelligence.pdf>, pp. 11–2.

53 Paul G. Ericson, "The Need for Ethical Norms", *Studies in Intelligence*, Vol. 36, Issue 1, 1991, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, [www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/volume-36-number-1/html/v36i1a02p\\_0001.htm](http://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/volume-36-number-1/html/v36i1a02p_0001.htm). Упоредити са: "The Civil Service Code", op. cit., p. 1.

## Транспарентност

Право грађана да остварују увид у рад државних органа представља једну од основних претпоставки ефикасне контроле демократски изабране власти. Право на увид у деловање јавних службеника проистиче из чињенице да грађани измирењем пореских обавеза финансирају рад јавне администрације и да она делује у општем интересу. Ипак, тежња за очувањем привилегија стечених на основу положаја у државној хијерархији нагони јавне функционере и службенике да делују скривено од јавности или да прикривају информације из делокруга поверене надлежности. Према оценама Макса Вебера, упркос атрибута јавности које му у демократски организованој владавини по дефиницији припада, чиновништво делује тако да грађане држи подаље од знања којима располаже и података о активностима које намерава да предузме.<sup>54</sup>

Могућност надзора власти представља значајну брану појави незаконитости и злоупотреба у обављању поверених јавних овлашћења. Предуслов ефикасне контроле је постојање слободног протока информација, неопходних како би грађани исправно могли да расуђују о јавним пословима и да на основу тога процењују да ли јавни службеници поступају у складу са општим интересом и усвојеним програмима јавне политике.<sup>55</sup> Све до првих година индустријске револуције информација је била привилегија друштвене елите и уског круга писмених. Са појавом штампаних медија и ширења писмености и бирачког права јавна информација постаје неопходна претпоставка демократске расправе — „кисеоник” демократије. Јавна информација је сваки податак који је организован и пренесен без икаквих ограничења, са намером да грађани могу

54 Више видети у: Макс Вебер, *Привреда и друштво*, op. cit., стр. 87.

55 Опширније о значају знања за остварење демократије видети у: Рос Харисон, *Демократија*, op. cit., стр. 189–205.

самостално да га користе у стратегијама рационалног избора.<sup>56</sup> Појам јавне информације непосредно је повезан са дугом борбом грађанских слојева за остварењем слободе мишљења и изражавања, која је касније била допуњена слободом јавног информисања и правом да се буде обавештен.

Политички процес у модерном поретку у највећој мери се одвија у оквирима посредне, представничке демократије, па пресудан утицај на обликовање ставова грађана о јавним питањима имају масовни медији. Медији су друштвене институције које се баве производњом и ширењем знања, информација и забаве намењене великој и неодређеној публици, употребом напредне технологије.<sup>57</sup> Медији се деле на штампане (новине и часописи) и електронске (радио и телевизија), а поједини теоретичари наглашавају значај појаве Интернета као новог медија који јача плурализам јавног дискурса тако што на јефтин начин омогућава ширење информација и организовање кампања вршења притиска на власти.<sup>58</sup> Медији су као посредници између власти и грађана потенцијално највећи корисници права на приступ информацијама. Ипак, треба указати на присуство унутрашњих ограничења медија у погледу улоге својеврсне четврте власти: власнички интереси не морају бити мотивисани трагањем за истином, постоје аутоцензура уредника и новинара, притисци власти на уређивачку политику, претње и употреба насиља, итд. Значајну „системску” препреку представља обиље информација и мишљења које је у медијску сферу посредно увело правила тржишне игре, што је довело до релативизма у којем све постаје вредно, што значи да напослетку више ништа не вреди. „Свако има своју истину, свој укус, свако своју нагодбу с Богом или сопственом

56 О основним обележјима феномена информације више видети у: Мирољуб Радојковић, „Информација”, у: Милан Матић (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 405–15.

57 Ендру Хејвуд, *Политика*, op. cit., стр. 386.

58 Ibid., стр. 389.

савешћу”.<sup>59</sup> Драматизовање и театризовање вести у електронским медијима погодују манипулацији јер истичу у први план ирационално на рачун анализе, што отежава рационалан избор грађана у подручју јавних послова. „Ако се слобода схвата као слобода избора између разних могућности (...) онда манипулатор настоји да наведе људе да изаберу ону могућност која највише одговара његовом интересу”.<sup>60</sup>

Иако је први пут признато половином осамнаестог века у Шведској, право на приступ информацијама представља заправо најмлађи изданак на дрвету основних грађанских и људских права, јер је унето у национална законодавства већине развијених земаља тек током последње три деценије.<sup>61</sup> За разлику од јавне информације, чији извор могу бити сви субјекти политичког процеса, право на приступ информацијама односи се искључиво на податке које поседују органи јавне власти у најширем смислу. Стога се ово грађанско право дефинише као „право сваког да од носиоца власти, односно јавног овлашћења, тражи и добије релевантне информације од јавног интереса како би се на делотворан начин омогућио увид у рад и поступање оних субјеката којима су грађани на слободним и демократским изборима поклонили поверење да у њихово име и за њихов рачун врше функцију власти и, у вези с тим, да управљају другим јавним пословима”.<sup>62</sup> Поштовање права на приступ информацијама у поседу органа јавне власти уско је повезано са поштовањем начела транспарентности, које

59 Франсис Бал, *Моћ медија*, Клио, Београд, 1997, стр. 13.

60 Ђуро Шушњић, *Рибари људских душа*, НИРО „Младост”, Београд, 1990, стр. 197.

61 Дејан Миленковић, „Значај слободе приступа информацијама у борби против корупције”, *Пулс — магазин о корупцији*, јануар–фебруар 2005, стр. 2.

62 Наведено према: Дејан Миленковић, „Право на слободан приступ информацијама као фундаментално људско право”, у: Стеван Лилић и Дејан Миленковић (урс), *Слободан приступ информацијама*, Комитет правника за људска права, Београд, 2003, стр. 47.

обухвата обавезу да се пружањем релевантних информација омогући увид јавности у садржај, доношење и спровођење одлука.

Гајење културе тајности у вођењу јавних послова посебно долази до изражаја када треба прикрити пристрасност у одлучивању проузроковану корупцијом. Чиновник који приступа обављању свакодневних задатака са уверењем да је јавна функција својеврсно приватно „добро”, pogodno за стицање личне користи, тешко да ће водити послове на јаван и одговоран начин. Напротив, велика је вероватноћа да ће предузети све што је у његовој моћи како би прикрио незаконите радње и тиме избегао да положи рачун за штету нанету општем интересу. Недоступност података о начину трошења средстава из буџета може да проузрокује расипништво јавних службеника и неконтролисан одлив државног новца на приватне рачуне. Значај начела транспарентности за ваљано обављање послова од заједничког интереса додатно је увећан у савременим демократијама услед ширења дискреционих овлашћења, проузрокованог сталним умножавањем надлежности и усложњавањем задатака. Поред тога, од јавног службеника се очекује да износи стручно мишљење о различитим актуелним јавним питањима, чиме је ојачан његов утицај у процесу артикулације интереса и стварања јавне политике.

Јавни службеник треба да јавности учини доступним информације у складу са прописима који уређују ту област, али не сме да достави јавности информацију за коју се може разумно претпоставити да је нетачна или да може да доведе у заблуду, нити да прикрива или задржава у свом поседу информације које су иначе предвиђене за објављивање.<sup>63</sup> Службеник је такође дужан да предузме све потребне мере како би очувао податке у добром стању и заштитио тајност поверљивих службених података из делокруга властите надлежности.

63 “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 8.

Јавни службеник не сме да тражи приступ или неовлашћено приступи информацијама које нису у његовој надлежности, на пример да претражује досијеа појединаца или централизоване податке грађана, или да злоупотреби информације до којих долази у свакодневном раду ради стицања користи за себе или са њим повезане особе.

Када је реч о криминалистичко-обавештајном раду као безбедносно осетљивом подручју јавних послова, ваљано управљање информацијама мора да укључи проналажење танане равнотеже између права јавности да зна шта раде органи јавне власти у њеном интересу и захтева за делотворним откривањем и кривичним прогоном организованог криминала и тероризма. Неадекватно обелодањивање информација могло би да, на пример, осујети тајно праћење криминалне групе, упозори криминалце да су под истрагом и, чак, да угрози живот инфилтрираних обавештајних оперативаца који прикупљају доказе или делују у криминалном миљеу као агенти провокатори.<sup>64</sup> Због тога службеник мора да поштује прописе који утврђују врсту информација или садржај документа у поседу органа јавне власти на које се, из разлога оправданих постојањем потенцијалне штете по легитимне јавне или приватне интересе, не може применити право на приступ информацијама.

### Заштита „дувача у пиштаљку”

Неопходан предуслов за очување интегритета је заштита „дувача у пиштаљку” (енг. *whistleblower*), односно службеника који одлучи да пријави злоупотребе или грешке претпостављеног

---

64 Опширније о етичким стандардима управљања информацијама у поседу јавне управе погледати у: “Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice”, Chapter 3: Managing official information, November 2009, Australian Government, *op. cit.*



или колеге, која може да нашкоди јавним интересима.<sup>65</sup> Према општим стандардима етичког поступања у јавној управи, сваки службеник од којег неко од претпостављених или колега затражи да поступи на незаконит, неисправан или неетичан начин у примени поверених јавних овлашћења требало би да то пријави одговарајућем државном органу.<sup>66</sup> Наведена обавеза важи и за случај да јавни службеник поуздано сазна да је неко од колега или претпостављених прекршио етички кодекс. Предмет пријаве могу бити прекршаји закона, подзаконских аката и правила етичког кодекса, лоше управљање, проневера буџетских средстава или ненаменско располагање јавним добрима, опасност по јавно здравље и угрожавање људске безбедности. Уколико не добије задовољавајући одговор од надлежног претпостављеног којем је пријавио неетично понашање, јавни службеник може да се писмено обрати следећем вишем руководиоцу. Доказе, наводе или сумње у постојање незаконитог или криминалног деловања повезаних са његовим делокругом рада, јавни службеник је дужан да пријави надлежним органима кривичног прогона.

Због ризика којима се поштени службеник привржен јавним интересима излаже неопходно је успостављање делотворног механизма заштите „дувача у пиштаљку“, који ће уклонити могућност одмазде корумпираних колега или надређених.<sup>67</sup> Уколико не постоји законски прописана заштита од дисциплинског кажњавања, кривичног прогона и било којег вида дискриминације, који могу настати услед освете откривених починилаца, мала је вероватноћа да ће службеник поступати савесно и одлучити да открије нерегуларност.

65 О „дувачима у пиштаљке“ и њиховој заштити опширније видети у: Александар Фатић, „Дување у пиштаљку“, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (урс), *Корупција*, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005, стр. 311–27.

66 “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 5.

67 О механизмима заштите „дувача у пиштаљку“ опширније видети у: James Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., pp. 123–6.

Поједини етички кодекси јавне управе, попут аустралијског, предвиђају и могућност анонимне пријаве кршења етичких правила како би изашли у сусрет оправданом страху од одмазде колега и претпостављених. Идентитет „дувача у пиштаљку” је најчешће заштићен на основу прописа о заштити података о личности и може се обелоданити без пристанка „дувача” само под прецизно утврђеним околностима, као на пример у случају да сакционисање пријављеног прекршаја захтева кривични прогон и судско процесуирање прекршиоца.<sup>68</sup> Пријава свакако мора да буде поткрепљена солидним доказима довољним за покретање истраге унутар институције где се прекршај појавио.

Описани механизми заштите не скидају кривичну одговорност „дувача у пиштаљку” за клевету садржану у поднетој пријави или ако је пријављени прекршај изнет у јавност посредством медија. Када је реч о исправности самог пријављивања етичких прекршаја опште је прихваћено становиште да „дувач у пиштаљку” мора да поштује процедуру пријављивања, односно да пријаву достави овлашћеном службенику или функционеру, као и да исказ о прекршају да у доброј вери.<sup>69</sup>

### Понашање јавног службеника у приватном животу

Општеприхваћен стандард етичког поступања у јавној управи, посебно значајан за безбедносне и друге службе које захтевају висок степен психолошке спремности и личног интегритета, односи се на очекивања везана за понашање службеника у приватном животу. Јавни службеник би требало

68 “Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice”, Chapter 17: Whistleblowing, November 2009, Australian Government, [www.apsc.gov.au/values/conductguidelines19.htm](http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines19.htm).

69 Ibid.

да у приватности избегава сваки вид деловања који може потенцијално да угрози углед институције у којој је запослен или њене односе са другим државним органима и јавношћу. Премда лични живот обавештајног или било којег другог јавног службеника не би требало да занима претпостављене руководиоце, поједини етички кодекси наглашавају легитимни интерес послодавца да реагује на приватне активности запосленог у случајевима када оне изазивају неповерење јавности или владе и када доводе у питање оправданост даљег останка јавног службеника на радном месту.<sup>70</sup> У процени степена ризика етички спорног понашања по углед јавне управе, ресорног министарства или владе у целини, непосредни руководиоцац би требало да се води природом и околностима саме активности, хијерархијским положајем, дужностима и обавезама прекршиоца, последицама спорне активности по способност прекршиоца да и даље обавља поверене јавне послове и штетном дејству спорне активности по однос службе где ради прекршилац са другим државним органима и широм јавношћу.<sup>71</sup>

### Разрешавање етичких дилема

Јавни службеници су дужни да унапред уоче и реше потенцијалне штетне последице мера и радњи које предузимају у остваривању професионалних задатака. Када се нађе у етичкој дилеми или ако му је наложено да уради нешто што је супротно правилима етичког кодекса, обавештајни службеник је дужан да затражи савет искуснијих колега и да упозна непосредног надређеног, односно да му скрене пажњу да је реч о неисправном поступку.<sup>72</sup> Због тога би у организационој структури

70 “New Zealand Public Service Code of Conduct”, op. cit., pp. 25–6.

71 Ibid., p. 26.

72 David J. Dorset, “The Art of Success in Naval Intelligence”, op. cit., pp. 11–2.

сваке од обавештајних служби и осталих државних органа који спроводе обавештајне активности требало да постоји посебан службеник надлежан за тумачење и саветовање у погледу конкретне примене прописаних етичких стандарда. Важно је да се службеник обраћа саветнику за примену етичког кодекса благовремено и често, а посебно када се појаве околности које могу да наруше начело непристрасности у доношењу одлука.<sup>73</sup> Обавештајни службеник би требало да у доброј вери предочи саветнику све релевантне околности извршења повереног задатка и не сме бити предмет дисциплинског поступка уколико је деловао сходно датом савету.<sup>74</sup> У супротном случају, ако је службеник починио кривично дело добијени етички савет га не може ослободити кривичне одговорности, а саветник је дужан да пријави службеника којег саветује уколико је сазнао информације које указују да је почињено кривично дело.

### **Додатни етички захтеви повезани са специфичном природом криминалистичко-обавештајног рада**

Интегритет је важно очувати у вођењу досијеа и тајних операција као најосетљивијим подручјима криминалистичко-обавештајне активности у погледу потенцијално штетног утицаја на стање људских права у једној политичкој заједници. Јавни службеник је дужан да прибегне или одобри примену интрузивних метода и техника само када постоји разумна сумња заснована на раније евидентираној криминалној историји лица према којем се желе применити тајне операције, разумна сумња у његово учешће у планирању новог криминалног подухвата, или у сарадњу са другим криминалним групама

73 “Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know”, op. cit., p. 3.

74 “Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, op. cit.

и појединцима.<sup>75</sup> Када је реч о прикупљању података о личности у контексту криминалистичко-обавештајног рада основни етички стандард се односи на захтев да прикупљање мора бити ограничено на меру неопходну да се спречи реална опасност или осујети извршење кривичног дела.<sup>76</sup> Дакле, етички је оправдано применити интрузивне начине прикупљања обавештајних података искључиво када је криминална активност толико сложена да је није могуће спречити без драстичног мешања у приватност или када циљ жељене обавештајне радње није могуће остварити другим, мање интрузивним методама. Прикупљање података о личности само на основу припадности одређеној раси или етничкој групи, учешћа у неком друштвеном покрету или било којој врсти организације чије деловање није забрањено законом, или због верских, политичких, сексуалних и других уверења, не само да није етички прихватљиво него би требало да буде санкционисано законским одредбама.

У процесу прикупљања доказа путем интрузивних метода и техника службеник је дужан да води рачуна о томе да све прикупљене информације и докази морају бити прописно евидентирани и чувани. Тачност, поузданост и обавештајна вредност прикупљених информација се процењују и бележе, уз ограничење приступа идентитету људског извора када је то неопходно. Информације о личности осумњиченог лица похрањене у одговарајући досије морају бити осигуране од неовлашћеног приступа и манипулације.

75 Упоредити: “Public Statement on Standards in Covert Law Enforcement Techniques”, op. cit.; “Standards for law enforcement agencies”, Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies, 1998, наведено према: David L. Carter, *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local and Tribal Law Enforcement Agencies*, U.S. Department of Justice, Washington D.C., 2004, p. 32.

76 “Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to member states regulating the use of personal data in the Police Sector”, Principle 2: Collection of data, 17 September 1987, Council of Europe, <https://wcd.coe.int/wcd/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=276604&SecMode=1&DocId=694350&Usage=2>, p. 2.

Ефикасан криминалистичко-обавештајни рад не би био могућ без посебних извршних овлашћења, попут уласка у приватне просторије, претреса и заплене предмета, па је зато на јавним службеницима велика одговорност у погледу осигурања етички исправне примене увећаних овлашћења. Посебна овлашћења се морају користити са највећом могућом пажњом, тако да их никако не би требало употребљавати арбитарно и када то није стварно неопходно.<sup>77</sup>

Ваљано вођење криминалистичко-обавештајних досијеа, база података и осталих видова документације неопходна је претпоставка ефикасности и одговорности и остварује се кроз процес стварања, руковања и очувања смислених, тачних, поузданих, приступачних и трајних записа важних криминалистичко-обавештајних активности и стратешких, тактичких и оперативних одлука.<sup>78</sup> Ваљано вођење документације омогућава руководиоцима криминалистичко-обавештајне службе да увек приступе тзв. корпоративном памћењу, а ресорном министарству и влади да прате и процењују како се спроводи јавна политика и пратећи програми и да на основу тога одлучују о будућим правцима деловања. У крајњем исходу, уредно вођење службене документације олакшава парламентарну и, када је потребно, судску контролу безбедносних служби и других државних органа који спроводе обавештајне активности.

---

77 "Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice", Chapter 6: Working with the public, November 2009, Australian Government, [www.apsc.gov.au/values/conductguidelines8.htm](http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines8.htm).

78 "Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice", Chapter 3: Managing official information, November 2009, Australian Government, *op. cit.*

# СПЕЦИФИЧНОСТИ КРИМИНАЛИСТИЧКО- ОБАВЕШТАЈНЕ ОПЕРАТИВЕ

За разлику од класичног обавештајног рада, који се спроводи у име државе према другим државама или недржавним актерима, и који, у демократским земљама, пре свега припада деловању ван законске јурисдикције сопствене земље, криминалистичко-обавештајни рад се спроводи према свим потенцијалним факторима ризика од криминала, и пре свега на територији сопствене државе. Из те чињенице проистиче и најважнија статусна разлика између класичног и криминалистичко-обавештајног рада: класични обавештајни рад је по дефиницији у највећем броју својих облика незаконит у државама у којима се одвија, док је криминалистичко-обавештајни рад искључиво и строго у складу са законом.

Поступање према другој држави, према терористичкој групи на територији друге државе, или према отворено непријатељској земљи, подразумева нарушавање законског поретка којим се већина метода обавештајног рада забрањује: употреба обавештајних оперативаца у амбасадама је забрањена међународним дипломатским правилима, укључујући и Бечку

конвенцију; трговина осетљивим и заштићеним документима, откривање државних тајни, регрутовање домаћих агената, и многе друге класичне обавештајне методе су у већини држава дефинисане као кривична дела против уставног поретка. Стога откривање обавештајних оперативаца у иностранству често доводи или до тога да они, ако имају дипломатски статус, буду протерани, или, ако немају, да буду осуђени на дугогодишње затворске казне по важећим кривичним законима. Само у ретким случајевима такви оперативци су ослобађани по посебним међудржавним споразумима о узајамној размени затвореника, нарочито у време Хладног рата између САД и тадашњег Совјетског Савеза.

У већини случајева, откривени обавештајни оперативци не могу рачунати чак ни на признање своје државе да су радили за њен рачун. Такозвана порецивост (енг. *deniability*) је један од основних предуслова за осетљиве обавештајне операције, а пре свега за операције такозваног агресивног обавештајног деловања, које подразумевају и убиства кључних личности упоредо са прикупљањем информација, или чак диверзије у односу на јавност или инфраструктуру циљне земље. Држава ће, у случају хватања свог оперативца који је задужен за посебно осетљиве обавештајне активности, порећи да уопште зна за њега или да има икакве везе са његовим деловањем, и тиме га фактички осудити на исти третман као било којег обичног починиоца кривичног дела у циљној земљи, а све да би избегла дипломатске или шире безбедносне поремећаје и последице, који би уследили уколико би признала своју умешаност у агресивни обавештајни рад. Принцип порецивости је уграђен у саму мисију обавештајних оперативаца и у саму структуру обавештајног рада, што јасно говори о његовој суштинској незаконитости. Када је реч о класичном безбедносном обавештајном раду, ефикасност је у правом плану, а о законитости се при томе традиционално уопште не води



рачуна, што не значи да се не води рачуна о контроли могућих међународних последица. Стога су установљени извесни дипломатски обичаји о третману обавештајних оперативаца, зависно од њиховог статуса, а посебно када се ради о припадницима дипломатског особља. Управо да би се смањио ризик за оперативце њима се, када год је то могуће, даје дипломатски статус и као базе за њихово деловање се користе дипломатско-конзуларна представништва у иностранству.

Криминалистичко-обавештајни рад је фундаментално различит. Он се одвија у оквиру правног система сопствене државе, усмерен је према починиоцима или потенцијалним починиоцима кривичних дела, и то најтежих кривичних дела, укључујући и дела организованог криминала, а од његових резултата се очекује да имају било превентивну, било доказну вредност. Када је реч о борби против тероризма, против кога се примењује и класични и криминалистичко-обавештајни рад, зависно од околности, државе у којој се налази терористичка група, домена њених активности и сличних фактора, примарно очекивање од резултата обавештајног рада је да служе превенцији. То значи да се могу примењивати контроверзније методе, за чије резултате не постоје велики изгледи да ће бити прихватљиви као докази у суду. Примера ради, у многим земљама данас постоје специјални закони који омогућавају да се, када се сумња на припрему терористичких акција, нарушава приватност стана или личних комуникација без уобичајених дозвола и овлашћења, да се приступа банковним рачунима, листама телефонских позива или другим личним подацима без налога, па чак и да се без налога обавља претрес. Све те методе служе онемогућавању извођења терористичке акције, али су, истовремено, сви ови поступци супротни традиционалним либералним грађанским правима које гарантују уставни демократских држава, па стога материјал до кога се њиховом применом дође често није прихватљив као доказ у

суду. Од криминалистичко-обавештајног рада усмереног на организовани криминал очекује се да његови резултати буду прихватљиви у суду, јер се ради о претходној фази преткривичног поступка. Стога све активности криминалистичко-обавештајног рада морају бити строго у складу са законом, а ризик за оперативце у правном смислу фактички и не постоји.

Примена технологије за сврхе криминалистичко-обавештајног рада такође је једноставнија него у домену класичног безбедносног обавештајног рада, јер су ризици знатно мањи. За разлику од контекста односа једне државе према другој, однос државе према појединцу или групи, који карактерише криминалистичко-обавештајни рад, толико је несамерљив по моћи и утицају, да примена опреме за пресретање комуникација, на пример, уколико се открије, не доводи ни до каквих опасности за оперативце нити за државу, што значи да се таква опрема може либералније примењивати уз мање оклевања и за шири домен случајева. Данас се, примера ради, пресретање телекомуникација толико широко примењује да се, у појединим случајевима, њиме замењују и класичне методе криминалистичког рада само због уштеде времена и ресурса, што је проблематично са тачке гледишта либералних права. Етичка питања у вези са криминалистичко-обавештајним радом блиско су повезана са идејом о либералној демократској држави и стога је однос либералних права и конкретних криминалистичких метода фундаментална тема за етику криминалистичко-обавештајног рада.

Опште схватање либералних права почива на идеји да слобода појединца треба да буде максимална у оној мери у којој не угрожава еквивалентне слободе других појединаца у либералном демократском поретку, а тај принцип се најједноставније формулише као систем правила понашања. Стога, по овом схватању, репресивна функција државе не само да је допуштена, него је нужан предуслов за остварење либералних права,

јер без поштовања правила, нечија права ће бити угрожена, а то поштовање може гарантовати једино легитимна репресија. Криминалистичко-обавештајни рад излази из традиционалног домена полицијског деловања као изворне форме друштвене репресије, утолико што укључује контроверзне методе којима се приватност грађана нарушава кришом и њихова одговорност установљава на начине који нису јавно видљиви. Стога је значајно разумети природу правила како би се видело до које мере и на који начин њихово нарушавање легитимише примену криминалистичко-обавештајних метода.

На пример, једини безбедан начин за аутомобиле са независном контролом да путују у истој саобраћајној траци и на малој удаљености један од другог је тај да се крећу у истом смеру и отприлике истом брзином. Сваки возач је слободан да изабере да вози или да не вози, као и шта да вози и где да путује, али сваки мора поштовати одређена правила која омогућавају свим осталим власницима аутомобила да уживају исти домен слобода. Такво понашање допушта свима да стигну тамо где желе, уколико се придржавају истих саобраћајних правила. Смитов успех да дође до свог одредишта тако неће спречити Џонсову да стигне до своје дестинације. (...)

Супротно томе, остали возачи би имали основа да приговоре начину на који он користи своју слободу ако би Смит кршио правила која подржавају свачију слободу и, на пример, возио у смеру ка југу траком која је намењена за смер према северу.<sup>79</sup>

Ствар је још интересантнија када се поштовање правила сагледа не само ка услов за узајамно уживање еквивалентних

<sup>79</sup> Michael Skerker, *An Ethics of Interrogation*, University of Chicago Press, Chicago and London, 2010, p. 12.

слобода, него и као узрочни предуслов да би, кроз злоупотребу, уопште могло бити извесних узурпација слобода која појединцу не припадају: да остали не поштују правила, многе узурпације и кршења правила би биле узрочно или технички немогуће, што значи да се и сама злоупотреба, као и узајамно уживање слобода, темеље на претпоставци да ће сви остали поштовати правила, а то наглашава личну одговорност за узурпације:

(...) они лудаци који се могу видети на аутопуту како се увлаче између осталих аутомобила, претичући их док прелазе из траке у траку, не би могли да возе на овај начин када би сви остали возили исто тако непредвидиво. Безобзирна вожња зависи од тога да ли већина возача вози константном брзином и држи се на неколико дужина аутомобила од осталих аутомобила, да би уопште било могуће возити слалом између њих. Још један пример: успех клевете почива на томе да већина учесника у дискурсу говоре једни о другима истинољубиво. Када би људи рутински лагали о карактеру других људи, нико не би веровао у клевете које изричу убице карактера других. Клеветник себи даје слободу — и допушта себи право — које не може кохерентно признати другима. Штавише, његова клевета ће вероватно спречити жртву да се њен глас чује и да буде прихваћена на истој основи поверења као сам клеветник. (...) Неморално поступање оног који крши права других *укида његово иначе легитимно очекивање* да га други третирају уважавајући његова права. (...) У ствари, можда ће бити неопходно третирати га инструментално, као средство, као некога чији нам избори нису битни, да бисмо спречили његово деловање које угрожава права других.<sup>80</sup>

80 Ibid., pp. 13–4.

Сви наведени аргументи морално оправдавају принуду јер почивају на самоодрицању од либералних права које логички происходи из непоштовања еквивалентних права других, које је уграђено у саму структуру либералног поретка. Они се односе на сваку врсту полицијског деловања и на сваку врсту репресивне контроле у најопштијем смислу, а када је реч о криминалистичко-обавештајним методама, ови аргументи почивају на идеји да се те методе користе за спречавање завереничких модела чињења кривичних дела, који су садржани у већини савремених дефиниција организованог криминала.

Специфична етичка страна криминалистичко-обавештајног рада блиско је повезана са елементом завере који је присутан у организованом криминалу. Стога се у многим законским текстовима субјект дела организованог криминала одређује као „злочиначко удружење”; сама дефиниција организованог криминала почива на субјективитету починилаца више него на „организованости” у чињењу кривичног дела, што се види и из чињенице да многа такозвана класична кривична дела могу бити изузетно организована по маниру чињења (рецимо провалне пљачке), а ипак не задовољавају критеријуме за дефиницију организованог криминала.<sup>81</sup> Када се говори о праву државе на криминалистичко-обавештајне податке, реч је у ствари о праву државе на истину, то јест на истините информације о намерама њених грађана. Идеја о таквом праву је, на први поглед, супротна самој либералној идеји о праву на приватност као једном од људских права, али када се размотри поближе види се да право на истину има озбиљно етичко утемељење, не само када се ради о држави и потенцијалним криминалним завереницима, него и уопште.

81 О самим дефиницијама организованог криминала један од ових аутора је писао опширније на другим местима, па се та дискусија неће понављати и овде. За једну од расправа видети: Александар Фатић, „Организовани криминал и обриси нове структуре безбедности у југоисточној Европи”, *Међународни проблеми*, том LVI, бр. 1, 2004, стр. 56–74.

Једно од питања о којима се у теорији води традиционална расправа је и то да ли постоји морална обавеза за интегрисаног појединца да говори истину када комуницира са другима, и да ли је и под којим условима морално оправдано изрећи лаж, то јест да ли постоје такозване беле лажи. Одговор на ово питање зависи од етичког контекста који усвајамо, а када је реч о праву на истину у комуникацији у цивилизованом демократском, либералном друштву, мора се пре свега поставити питање о томе шта је рационално прихватљивије: да постоји или да не постоји дужност да се говори истина. Чим се питање постави на такав начин, одговор постаје јаснији: када би сви лагали, онда бисмо, употребљавајући Кантов тест универзализације моралног деловања, били озбиљно хендикепирани у свим друштвеним трансакцијама и односима, јер нико никоме не би могао да верује. Основни социјални капитал, поверење, био би не само нарушен, него и уништен. Стога, ако је морални контекст кантовски, а овде ћемо подразумевати да јесте, јер је то интуитивна основа најраспрострањенијих схватања моралних дужности у савременом свету, онда оно што не можемо рационално желети да постане општи принцип, то јест да се примењује од свих и на све, не може бити ни морално прихватљиво за нас. Пошто рационално можемо желети да сви говоре истину, јер би се тиме, по претпоставци, максимално поштовала права свих, укључујући и нас, па и то тако важно право личности на сопствено достојанство, постоји морална дужност да се говори истина.

Могуће је, наравно, желети да сви говоре истину осим нас, али то онда није морални принцип, јер не подлеже тесту универзализације, а морал је универзалан. Пошто је наша перспектива заснована на питању шта је морално прихватљиво, то јест да ли постоји морална дужност да се говори истина, за нас је једино релевантан универзалан одговор на ова питања.

Истинољубивост је, међутим, рационална и са чисто користољубиве, или шире посматрано, такозване утилитаристичке тачке моралног посматрања. Утилитаризам подразумева да је морално све оно што доприноси максималној користи за што већи број људи. Рационално се може желети да сви људи говоре истину на основу разумне претпоставке да би на тај начин ствари биле много боље него када би сви говорили лажи, јер би у другом случају друштвени систем и односи у њему доживели потпуни колапс. Поверење је не само деонтолошка, кантовска претпоставка друштвеног живота (јер живети са поверењем и уживати поверење прилично достојанственој људској личности), већ је и утилитаристичка, функционална претпоставка, пошто би без поверења напор и трошкови живота, ако би он у друштвеном смислу уопште био могућ, драматично порасли. Стога постоји основа да се сматра да је истинито изражавање морална дужност уопште, која се мора пажљиво усклађивати са правом на приватност, у том смислу да, док појединац можда није дужан да свакоме и у сваком друштвеном контексту пружа све информације о себи, он нема морално право да пружа лажне информације.

Када се говори о оним намерама које имају криминални садржај, а које су садржане у такозваном криминалном удруживању и у припреми дела организованог криминала, онда, природно, држава има право и на садржај мисли појединаца у мери у којој су те мисли криминалне и истовремено постављене у контекст који омогућава да се почини озбиљно кривично дело. Управо је у откривању таквих мисли, намера и радњи сама суштина криминалистичко-обавештајног рада, док је његова улога у расветљавању кривичних дела која су већ учињена секундарна. Стога се држава, применом криминалистичко-обавештајног рада, позива на своје право да зна тајне грађана уколико су те тајне криминалне. Реч је, наравно, само о проширеном домену

општег моралног принципа да постоји дужност да се говори истина, а не о било каквом битном нарушавању либералних начела као што су право на приватност или аутономија личности.



# ФАКТОРИ БЕЗБЕДНОСНОГ РИЗИКА У СВЕТЛУ ЕТИЧКИХ ВРЕДНОСТИ

Основна функција криминалистичко-обавештајног рада је да повеже критичне информације и на тај начин изгради основу за истрагу криминала и тероризма.<sup>82</sup> За ефективност ове врсте обавештајног деловања од битног утицаја је изградња односа сарадње међу свим чланицама заједнице организација за борбу против криминала и тероризма, пре свега полицијских и параполицијских структура и агенција. При томе, иако је јасно да свака специјализована или напредна обука доприноси капацитету запослених у овим агенцијама и већој ефикасности у раду самих организација, основни приступ је дефинисање минималних стандарда како у домену етике, тако и у домену функционалне ефикасности криминалистичко-обавештајног рада. Такви минимални стандарди почивају на перцепцијама фактора безбедносног ризика и на доминантним вредностима

---

82 *Minimum Criminal Intelligence Training Standards for United States Law Enforcement and Other Criminal Justice Agencies: Findings and Recommendations*, Counter-Terrorism Training Working Group, United States Department of Justice, Washington, September 2004, p. v.

у заједници које ограничавају методе које криминалистичко-обавештајне службе могу користити у борби против криминала и тероризма.

Када се говори о етичким проблемима који проистичу из примене појединих криминалистичко-обавештајних метода, обично се мисли на такозване специјалне истражне технике, којима се нарушава приватност и доводе у питање нека од традиционално схваћених либералних грађанских права. Етичка контроверзност тих метода, као што је пресретање телекомуникација, сасвим је неспорна и са правом јој се посвећује велика теоријска пажња; истовремено, не треба изгубити из вида чињеницу да криминалистичко-обавештајни рад укључује и друге аспекте који нису тако широко познати јавности, а који нису ништа мање етички контроверзни, попут начина на који се чувају подаци о личностима и на који се њима располаже, као и начина на који се спроводи сама обавештајна аналитика.

Када се у обавештајном поступку једном дође до извесних података, они још увек не представљају обавештајни материјал на основу кога је могуће поступати, осим у врло ретким ситуацијама када се ради о материјалу прикупљеном електронским обавештајним радом. У највећем броју случајева, сиров обавештајни податак постаје употребљив обавештајни материјал тек након обраде и анализе, која подразумева упоређивање тог податка са другим изворима, његово потврђивање и интерпретирање у светлу контекста који оцртавају друге чињенице. Анализа укључује више поступака, од којих су најзначајнији анализа модела криминалног деловања, анализа асоцијација, анализа телефонских листинга, анализа тока чињења кривичног дела, просторна анализа, финансијска и стратешка анализа.

Анализа модела криминалног деловања подразумева процену природе, размера и промена у развоју криминала које су

засноване на карактеристикама кривичних дела, укључујући и начин њиховог чињења, временске и географске факторе.

Анализа асоцијација укључује уношење кључних истражних налаза или процена у матрицу од две осе са циљем да се укрштањем информација дође до односа и модела који указују на битне аспекте чињења кривичних дела.

Анализа телефонских листинга је процена листе примљених и начињених позива који су временски и географски повезани са чињењем кривичних дела и могућим починиоцима. Ова анализа укључује телефонске бројеве, учесталост позива између појединих бројева, датуме и трајање позива, као и правилности у односима између појединих позива и телефонских бројева.

Анализа тока чињења кривичног дела укључује процену различитих трансакција које могу бити у вези са чињењем кривичног дела, попут временских подударности између кривичних дела и појединих трговинских или пословних договора, анализу тока догађаја који су довели до кривичног дела, анализу протока добара у неком периоду и између неких физичких или правних лица, као и анализу тока активности појединих особа.

Просторна анализа је употреба географских информационих система заједно са криминалистичким аналитичким техникама да би се дошло до географског контекста за процену починилаца, самих кривичних дела или потреба полицијског деловања према криминалу.

Финансијска анализа указује на присуство кривичних дела на основу сумњивих финансијских трансакција и укључује анализу банковних рачуна, анализу укупне вредности предузећа, финансијске профиле привредних субјеката, изворе и начине употребе финансија, анализу политике тајности у

банкама, као и пласмана новца за који се сумња да је стечен кривичним делима.

Стратешка анализа се бави конкретним моделима чињења кривичних дела, криминалним групама или незаконитим трансакцијама са циљем успостављања ефективне и рационалне политике контроле криминала. Она се такође бави дуготрајном проценом тврдокорних или нарочито раширених форми криминала које се тешко сузбијају.

У свим случајевима, анализа доводи до *тактичких или стратешких обавештајних производа*. Тактички обавештајни производ омогућава да се непосредно на основу њега предузме репресивна акција, и односи се на неко актуелно кривично дело. Стратешки обавештајни производ је резултат напред описане стратешке анализе. У оба случаја, на основу обавештајних производа могуће је спроводити акције чија је превентивна или репресивна вредност већа од оних акција које се спроводе непосредно и без претходне обавештајне припреме.

Етичка питања у вези са употребом аналитичких метода односе се на нарушавање права грађана у оној мери у којој они могу разумно очекивати да се њихова права штите, а анализа омогућава да се она фактички крше. Примера ради, већина аналитичких метода омогућава да се дође до закључака о физичким и правним лицима који сежу изван онога што би се на први поглед могло очекивати: анализа нечијих телекомуникација открива животне навике и активности које могу бити осетљиве, а које не морају бити део припреме или извршења кривичног дела; анализа асоцијација може открити имовинске и социјалне аспекте живота појединца за које он има разлога да верује да су заштићени, а који, опет, нису ни у каквој вези са криминалом. Иако се велика пажња посвећује наметљивим начинима прикупљања сировог обавештајног материјала, као што је прислушкивање, недовољно се указује пажња начинима на

који се сиров материјал, који може потицати и из отвореног извора, може интерпретирати тако да угрози приватност или нека друга демократска права.

Постоје снажни разлози да се верује да би се већина обавештајних циљева могла достићи и без примене специјалних истражних техника, употребом информација које нису заштићене и јавно су доступне (отворени извори), попут оних у новинским чланцима или у другим медијима. Међутим, количина рада која је неопходна да се прегледа велика маса информација из отвореног извора, да се одабере и обради на такав начин да постане користан обавештајни производ толика је да се примењују наметљиве методе којима се на фокусирању и селективнији начин, у кратком року, а понекад и у реалном времену, добијају информације које са врло мало обраде могу постати делатан обавештајни производ. Та практична погодност наметљивог обавештајног рада не умањује битно принципијелну способност ненаметљивог обавештајног рада, то јест рада заснованог на отвореном извору, да наруши иста она права која се нарушавају, рецимо, пресретањем електронске поште или телефонских позива. Ако се аналитичке методе, било да су оне примењене на такозване класификоване податке, добијене специјалним истражним техникама, или на податке из отвореног извора, не третирају са етичким обзирима, оне могу бити једнако погубне за либерална права и једнако представљати безбедносни ризик за демократију као и најнаметљивије методе.

Обавештајни рад се такође често посматра искључиво у својој техничкој димензији, као скуп метода којима се, уз одговарајућа овлашћења, може доћи до осетљивих и потенцијално оперативно вредних информација. Та перспектива изоставља специфично људску страну обавештајног рада, која подразумева критичку процену релевантних интереса и права. Обавештајном оперативцу потребна је етика као

и сваком јавном службенику, а вероватно и више него и другима. Етика није могућна уколико оперативац не располаже одговарајућим атрибутима личног интегритета, јер апстрактни скуп правила није довољан основ за морално добро засновано деловање уколико личност није тако интегрисана да може да усвоји та правила. Стога је први фактор ризика у обавештајном раду, а у нашем контексту овде пре свега у криминалистичко-обавештајном раду, избор кадрова и личности које треба да спроводе делатности у овом домену борбе против криминала и тероризма. Због тајности деловања које је својствено сваком обавештајном раду, ниво дискреције и учесталост доношења дискреционих одлука у тој врсти рада су виши и већи него у другим јавним службама; утолико је реална могућност надзора, упркос различитим структурама које су за такав надзор формално задужене, знатно мања него у мање тајним областима деловања државе, што значи да је интегритет посленика обавештајног рада утолико значајнији.

Да би се разумео значај криминалистичко-обавештајног рада као методе за борбу против организованог криминала, али и његове одговарајуће етичке границе, корисно је имати у виду суштинске, а не само формалне разлике између класичног криминала, за који се у начелу не примењују технике криминалистичко-обавештајног рада, и организованог криминала. Организовани криминал представља повећани безбедносни фактор ризика у односу на класични криминал из различитих разлога, од којих је један и повећана друштвена опасност од дела организованог криминала у смислу дугорочне друштвене штете.

Класични криминал је блиско повезан са појмом девијације: иако нису све форме девијације криминал — јер девијација је психолошко-социјални а не правни појам — она је у вези са криминалом, јер одређени облици социјалне девијације, рецимо девијације личности или супкултура,

доведе до криминала. Уличне банде су починиоци уличног криминала, али у социјално-психолошком смислу оне представљају девијацију у развоју младих људи. Сексуални криминал укључује сексуалну девијацију, али није свака сексуална девијација кривично дело, зависно од тога како поједина дела криминализују поједини кривични закони. Злоупотреба дрога је психолошко-социјална девијација, али није свака дрога основа за криминализацију. У европским земљама уживање такозваних дрога А класе, укључујући хероин и кокаин, спада у кривична дела, док конзумација такозваних лаких дрога, од којих је најраширенија марихуана, није незаконита. Стога је појам девијације шири од појма криминала, али велики број кривичних дела је заснован на различитим социјалним девијацијама. То важи и за сва дела која су повезана са насиљем, јер се и насиље сматра психолошко-социјалном девијацијом личности. Због тога велики број дела такозваног класичног криминала нису потпуно рационалне радње, нарочито насилна и сексуална кривична дела, па је и механизам њихове контроле који је заснован на генералној превенцији често неделотворан, јер почива на претпоставци да починилац кривичног дела рационално размишља о предностима и ризицима од чињења дела, хватања и кажњавања.

Организовани криминал није директно у вези са девијацијом, јер је по дефиницији реч о рационалном скупу кривичних дела, који подразумевају не само оперативну организацију, него и структуру односа и интереса који одржавају стабилну криминалну активност са стабилним профитима. Стога је његово спречавање могуће систематским прикупљањем организационо релевантних информација. Пошто је реч о сложеној организацији чињења кривичног дела, али, још важније, о организацији као субјекту кривичног дела, проактивни превентивни рад, укључујући обавештајни рад, омогућава да се спречи да се стекну услови да организација

оствари своје планове, што, када је реч о многим делима класичног криминала, једноставно није могуће. Убиство или силовање често није могуће спречити, просто због тога што се они не дешавају на рационално предвидив начин и уз припремне радње које је, у начелу, могуће унапред предвидети и према њима деловати. Врло често починилац убиства ни сам не зна да ће починити убиство неколико дана или седмица пре самог кривичног дела, што није случај са делима организованог криминала. Управо је то смисао криминалистичко-обавештајног рада.

Специфични фактор ризика од организованог криминала лежи у његовим потенцијалним дугорочним последицама. Он не представља само фактор угрожавања јавне безбедности на исти начин на који то представља класични криминал, већ угрожава саму социјалну и вредносну структуру друштва и његову институционалну потку. Пошто је реч о делатности која се може одредити као „наставак пословања криминалним средствима”, она уводи преседане и корумпира институције на начин који се своди на нелегитимну конкуренцију легалним облицима пословања, чиме се ствара читава супкултура нелегалности која може системски да угрози правни и вредносни поредак. Криминалне организације могу да „усисају” велики део легалне економије, али и велики део кадрова, јавних службеника и припадника политичког слоја, чиме се сама структурна основа легитимних трансакција у друштву урушава. Управо зато је карактер друштвене опасности од организованог криминала толико различит од оне од класичног криминала, а не због неке веће озбиљности кривичних дела која су карактеристична за организовани криминал. Многа кривична дела из домена класичног криминала су тежа од оних којима се најчешће баве криминалне организације, али друштвена опасност није садржана само у тежини кривичног дела, него и у структурним последицама криминала за друштвени поредак.



У вези са посебном друштвеном опасношћу од организованог криминала је и супротна опасност, од претеране примене криминалистичко-обавештајних метода и на она кривична дела која не спадају у организовани криминал. Специфични фактор ризика у овом смислу је превише либералан однос јавности према екстремним, обавештајним начинима супротстављања криминалу, који проистиче из раширеног страха од криминала.

Страх од криминала је изузетно заступљен проблем данас, који погоршавају и масовни медији. Упркос чињеници да (у Великој Британији) званични подаци министарства унутрашњих послова показују значајан пад у укупној стопи криминалитета, страх од криминала међу становништвом и даље расте. Реч је у великој мери о утицају медија, а феномен страха од криминала је током протеклих двадесет година постајао све израженији.<sup>83</sup>

Страх од виктимизације, то јест антиципација виктимизације, која се фактички не догађа, легитимише превише широку примену криминалистичко-обавештајних метода за кривична дела која би се могла решавати класичним криминалистичким радом. Примера ради, провалне крађе се могу решавати на класични и традиционални начин, али их је оперативно лакше решавати тако што ће се пресретати неколико сумњивих телефонских бројева и тако доћи до имена починилаца. Са тачке гледишта ефикасности, у неким случајевима примена ових специјалних истражних техника штеди енергију и време, али отвара низ дугорочних опасности ако се не поштује принцип самерљивости дугорочне друштвене опасности од организованог криминала и примене система којима се радикално нарушавају традиционална очекивања грађана у смислу граница у поступању према појединим кривичним делима. Није довољна чињеница да ће се применом радикалних метода неко

83 Ursula Smartt, *Criminal Justice*, Sage Publications, London, 2006, p. 27.

кривично дело лакше решити да би се те методе примениле, ако постоји разумна алтернатива, ништа више него што је оправдано примењивати максимална овлашћења у смислу принуде над грађанима онда када то није неопходно да се реши неко кривично дело, само зато што је тако лакше и брже решити га. Граница између демократије и диктатуре лежи управо у овом моралном обзиру да није све што је практично истовремено и примерено, па ни морално допуштено. Стога је претерана толеранција грађана за примену метода криминалистичко-обавештајног рада на кривична дела класичног криминала због страха од виктимизације потенцијално врло опасан феномен за одржавање демократског корпуса вредности у савременом друштву, на шта савремена криминологија често указује.

Потенцијал некритичне примене криминалистичко-обавештајног рада да еродира базу за заједништво у друштву није без сличности са еквивалентним потенцијалом организованог криминала, који кроз системску корупцију и дубинску криминализацију већине друштвених односа обесмишљава иницијални капитал поверења у институције. Заједништво се при томе може сагледавати на различите начине, али један од најопштијих је оно што антрополог Виктор Тарнер (Victor Turner) назива „лиминалним”, то јест оним карактеристикама чланова заједнице који остају као најопштије осећање истоветности и заједништва и када се укину све специфичности повезане са њиховим друштвеним улогама. Управо је лиминално идеал у формирању такозваног грађанског национализма за којим теже нарочито најмлађе демократије: оно је сам претпостављени супстрат најчистијег осећања заједничког припадања колективном идентитету који се чак не може конкретно ни описивати користећи друштвене специфичности, јер је он сам претпоставка за артикулисање таквих специфичности.<sup>84</sup>

84 Victor Turner, *The Ritual Process*, Aldine, Chicago, 1969, pp. 94–202.

Однос лиминалног са поверењем у институције и у друге људе се може интерпретирати на најмање два различита начина. С једне стране, могуће је видети супротност између лиминалног и поверења, јер поверење подразумева искорак вере не у односу на нешто што доживљавамо као исто или блиско (лиминално), него управо у односу на нешто различито, одвојено од нас, што сами не разумемо. Да бих имао поверења у некога, морам бити у стању да верујем његовим исказима о стварности којој немам директан приступ, коју не разумем, и која ми није блиска: тек када сам у стању да се ослоним искључиво на исказ или понашање другог човека у односу на нешто о чему иначе не бих могао имати никакво знање, има смисла говорити о поверењу у чистој форми.<sup>85</sup>

С друге стране, поглед који је нама ближи сугерише да лиминалног не може ни бити без претходне претпоставке о поверењу, те да поверење у свом динамичком аспект уувек подразумева неку врсту способности да се идентификујемо са онима којима верујемо: стога се лиминално конституише као заједница оних који деле дубоко и великим делом безусловно узајамно поверење као базу заједничког идентитета. И у једном, и у другом случају, међутим, нарушавање поверења доводи до потенцијалне кризе лиминалног, кризе заједништва у својим дубоким димензијама, чиме се угрожава оно што се политичким речником често назива „политичким ткивом” демократског друштва.

Криминалистичко-обавештајни рад почива на потреби да се знају мисли и намере грађана када оне воде криминалним исходима у понашању, и то само за одређене врсте криминала које носе посебно изражене, дугорочне и структурно описане опасности за политичко ткиво друштва. Реч је пре свега о организованом криминалу и о тероризму. Морално право државе

---

85 Adam B. Seligman, *The Problem of Trust*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 1997, p. 45.

да инсистира на сазнавању намера грађана, које су иначе њихово суверено приватно право које нису дужни да откривају, почива на идеји да се слободе у либералној демократији традиционално ограничавају само слободама других, као што се право на учествовање у саобраћају ограничава искључиво правилима која омогућавају исту ту слободу оптималном броју других учесника у саобраћају. Иако је морални прекршај који стоји у основи сваког криминалног законског прекршаја база за етику репресивног деловања на исти начин као што је законска димензија кривичног дела база за легалитет тог деловања, морално оправдање појединих облика репресивног деловања не може се задржати само на унутрашњој, моралној димензији намера починилаца.

Са етичке стране посматрано, починилац кривичног дела се може покајати и тиме великим делом решити морални проблем који проистиче из његовог моралног прекршаја, али држава нема начина да врши директан увид у психолошка стања грађана, те се у свом деловању мора руководити пре свега поступцима којима грађани утичу на животе других грађана. Стога је морално оправдање обавештајног деловања против криминала и тероризма усмерено пре свега на сазнавање оних намера којима се потенцијално изазивају споља видљиве радње којима се битно и дугорочно угрожавају интереси и права других, јавна или национална безбедност, као и стабилност друштвеног поретка. Морално оправдање је основа етике криминалистичко-обавештајног рада, па је стога свака употреба криминалистичко-обавештајних метода која се заснива искључиво на легалитету, на овлашћењима и правима обавештајних агенција, у начелу избегавање моралне димензије овог деловања. Постоје поступања у домену репресије која су, строго говорећи, законита, просто зато што постоје овлашћења за репресивне органе да те мере примењују, али која су неморална и неетична ако се примењују без расуђивања,

некритично, и у ситуацијама када се резултати могу постићи и применом нижег и мање контроверзног степена овлашћења. То се посебно односи на фактор друштвеног ризика од претерано либералне примене криминалистичко-обавештајног рада према облицима криминала који се могу, чак и уз више труда и времена, решавати без примене таквих метода. Пошто криминалистичко-обавештајни рад носи висок потенцијал за нарушавање базичног друштвеног капитала поверења, он се мора примењивати изразито штедљиво, а то значи да је примена обавештајних метода за решавање, рецимо, провалних пљачки, са тачке гледишта друштвене одговорности неетична. Исто се односи на либералне кривичнопроцесне законе којима се омогућава, у једном броју европских земаља данас, да се криминалистичко-обавештајни рад примењује према све ширем домену кривичних дела, укључујући и тежа дела традиционално схваћеног класичног криминала, попут убиства. Нека убиства, иако она, по запрећеној казни, спадају у најтежа кривична дела, спадају и у дела која се оперативно најлакше решавају. Примена криминалистичко-обавештајног рада не сме бити повезана преваходно са тежином кривичних дела, него са природом друштвене опасности коју она изазивају, њеном структурном усмереношћу и дугорочношћу, као и са тежином оперативног решавања таквих кривичних дела. Управо зато се криминалистичко-обавештајни рад иницијално примењивао искључиво за кривична дела организованог криминала и тероризма, како и сам не би постао фактор безбедносног ризика за демократско друштво.

## ЗАКЉУЧАК

Морално оправдање, или етика криминалистичко-обавештајног рада, специфично је по томе што се њиме доводи у вези оно што држава може знати о намерама појединца са правом и дужношћу државе да зна садржај мисли и намера грађана у одређеним случајевима који носе посебно изражену дугорочну и структурно усмерену опасност за друштвени поредак. При томе је етика репресије рестриктивнија од етике других форми јавне политике, јер у кривичном смислу (не само у кривичном поступку, него и у преткривичној фази, или у фази тужилачко-полицијске истраге) кривица није подударна са моралном кривицом: могуће је да грађанин носи моралну кривицу, то јест да буде фактички крив, али кривично невин, просто зато што кривично дело није откривено или кривица није доказана. У том случају етички терет је на појединцу, морална кривица није различита од оне која би постојала када би човек био и кривично одговоран, али се држава према том, кривом, појединцу мора понашати као према невином грађанину и уважавати сва његова грађанска права као да их се он није морално одрекао својим делима. Јасно је, наравно, да се привилегија претпоставке невиности додељује грађанима управо због претпоставке да је већина њих невина, те им та привилегија има служити као заштита од неоснованих или фактички неистинитих

оптужби; она нема моралну важност када се претпостави да је грађанин фактички крив, јер њена намена није да заштити кривце. Стога је реч о једној техничкој страни заштите невиних која је у вези са чињеницом да држава нема начина да зна ко је крив а ко је невин у свим ситуацијама. Сврха криминалистичко-обавештајног рада је управо да повећа домен у коме држава може знати мисли и намере својих грађана када су њихови исходи специфично криминални, па је у том смислу, у начелу, криминалистичко-обавештајни рад етичан у светлу опште етике репресије.

Истовремено, кантовски принцип рационалности у моралним стварима такође подржава примену криминалистичко-обавештајног рада, јер:

(3)а грађанина једне у основи праведне државе било би ирационално да се не сложи са тим да га власти третирају као сумњивог када за то постоји разлог, јер он легитимно очекује да буде заштићен од криминалаца, а мере заштите као што су испитивање, хапшење и ислеђивање су легитимна средства за откривање и спречавање криминала. Ова наизглед супротстављена очекивања терају власти да усвоје хибридни приступ, третирајући осумњичене истовремено као наизглед или могуће неvine, и као наизглед или могуће криве — истовремено поштујући њихову политичку аутономију (кроз право на ћутање) и угрожавајући ту аутономију на различите, укључујући и манипулативне начине.<sup>86</sup>

Битни елементи нарушавања политичке аутономије као права на задржавање својих тајни и на неизјашњавање у истрази у циљу заштите претпостављене невиности односе се на природу државе чији грађанин се мора сложити са нарушавањем неких од својих привилегија приватности („у основи праведна

86 Michael Skerker, *An Ethics of Interrogation*, op. cit., p. 79.

држава”, како каже Мајкл Скеркер — Michael Skerker), и могуће манипулативности и нарушавања традиционалних моралних норми од стране власти — моралних норми које понекад сачињавају саму вредносну базу друштва и његове културе.

Први елемент, базично праведна држава, јесте претпоставка грађанских дужности. Грађанин који живи у тиранској држави која се не руководи начелима праведности и не поштује грађанска права, већ се њоме управља на основу самовоље владара или олигархије, не може имати исту врсту грађанске рационалности као грађанин базично праведне државе. Наиме, грађанин базично праведне, рецимо демократске државе (мада демократија сама по себи не гарантује праведности, као што ни држава која није демократска није самим тим нужно неправедна), има основа да верује да ће се његова права поштовати на исти начин на који се од њега очекује да поштује права других, па је од њега рационално да се сложи са тим да га полиција ухапси и испитује ако има разлога да сумња да је починио кривично дело, зато што би он, као грађанин са пуним правима, од полиције то очекивао у односу на неког другог грађанина за кога се сумња да је нарушио његова права. С друге стране, исти тај грађанин, ако живи у држави која је неправедна и у којој полиција поступа арбитарно и самовољно, нема рационалног основа да буде суштински сагласан са тим да га полиција ухапси и испитује, јер он нема разлога да верује да је, пре свега, разлог за такав третман заиста објективна сумња, а ако и јесте, пошто се полиција не понаша праведно и равноправно у односу на све грађане, он нема основа да верује да би полиција исто поступала у односу на све грађане, нити да би он, у позицији жртве криминала, био заштићен. Стога је његова перцепција хапшења и ислеђивања, или пак примене метода криминалистичко-обавештајног рада према њему, блиска перцепцији виктимизације: он се не осећа као грађанин, него као жртва. Управо у тој перцепцији неправедности државе



и неспособности да се рационално сагледа сопствена улога и улога власти у кривичном и преткривичном процесу лежи и корен формирања многих криминалних супкултура, отуђења великог дела криминализованог становништва у неким земљама од доминантне културе, институција и политике, и разрастања специфичних структура унутрашње легитимације организованих криминалних група као друштвених структура супротстављених држави. Када је држава нелегитимна или неправедна (а неправедност је у основи нелегитимности, чак и ако се те две категорије не схватају као истоветне), онда криминално удруживање, као и свако друго удруживање противно држави, добија легитимитет. Дуже ће се одржати и уз већу количину укупне унутрашње, узајамне лојалности, криминална група која делује против државе која је репресивна, тиранска и неправедна, него криминална група која нема никакав морални легитимитет према праведној, егалитарној и демократској држави. Са тачке гледишта етике, праведна држава или, како Скеркер инсистира, „у основи праведна” држава, има извесна морална права на проактивно деловање против оних који јој се супротстављају и против криминала, док је морално право неправедне и тиранске државе у том погледу недовољно јасно. Морално право државе на обавештајно деловање као угрожавање права сопствених грађана најчистије је у држави за чијег грађанина се може уверљиво тврдити да рационално не би имао основа да приговори таквом поступању државе, као неко ко од те државе може рационално очекивати да на исти начин штити и његова права. Ова ситуација је слична оној у којој се налазе путници на авионским линијама које су угрожене од терориста, и који често пролазе врло фрустрирајуће процедуре провера и претреса, више пута, пре уласка у авион. Сваки такав грађанин има рационално основа да прихвати описани третман, јер се тај третман директно преводи у његову личну заштиту; када би, међутим, третман био селективан, то

би значило да безбедносне службе малтретирају неке путнике, док се, међу другима, може провући претња безбедности осталих, и самим тим путници би изгубили рационални основ да оправдавају провере и имали би морално право да се против њих побуне. Потпуно је еквивалентна ситуација грађана према криминалистичко-обавештајним службама у „базично праведним” и „базично неправедним” државама.

Други елемент значајан за разумевање нарушавања права на ћутање и приватност када је реч о потенцијално криминалним исходима је манипулативност државе. Полиција, примера ради, има право да лаже осумњиченог. Приручници за полицијско ислеђивање који се широко користе у већини демократских земаља, укључујући оне у највећем броју савезних држава САД и у државама континенталне Европе, отворено сугеришу полицији да лаже осумњичене како би их навела на признање приликом испитивања. Посматрано површински, за државу и њене службенике да нападну грађанина у његовом дому или на улици, да га противно његовој вољи одведу на неко друго место, да од њега захтевају приватне информације, од којих неке могу, када се открију, бити приватно или егзистенцијално штетне за њега, и при томе да га обмањују и лажу како би изнудили признање, представља угрожавање низа елементарних права у вези са личном аутономијом и личним достојанством. Генерално посматрано, јавни службеници у описаним случајевима крше сва она права која грађанима припадају као политичким субјектима, али и многа од специфично људских права, која су у вези са њиховим основним људским достојанством. Реч је о манипулисању страхом и лажима да би се осумњичени навео да призна да је крив; та врста манипулације се етички сматра неприхватљивом у уобичајеним свакодневним контекстима. Етичност манипулације од стране државе се заснива на идеји да грађанин мора бити у стању, ако је реч о елементарно праведној и егалитарној држави, да

рационално жели да држава тако поступа у случају да је неко други осумњичен, а да је он потенцијална жртва. Ова врста теста рационалне универзализације, то јест питање о томе шта би рационалан човек морао желети у одређеним околностима, истовремено је и тест правичности друштвеног уређења. У друштву у коме правосуђе не ради исправно и непристрасно, у коме постоји системска корупција, непотизам и кронизам, у коме се процедуре не схватају озбиљно а виктимизација је волунтаристичка и заснована на фактичким односима моћи, ни репресивни систем нема кредибилитет и рационалан човек не може желети да буде предмет манипулације од стране такве државе управо зато што не верује да би таква манипулација према другом била оправдана, нити да би, у крајњој инстанци, била у његовом грађанском интересу. Стога се правичност државе сагледава великим делом кроз њену усмереност ка задовољавању грађанских интереса и права.

Урођеност у оперативну стварност криминалистичко-обавештајног рада обавија оперативца инструменталним размишљањима, усмереним на то како да што ефикасније обави посао и сазна што више што квалитетнијих и употребљивијих информација, у законским оквирима овлашћења. Етичка страна примене овлашћења и располагања информацијама неминовно остаје у другом плану, уколико не постоје поједностављени етички стандарди као операционализована упутства за рад. Управо је у томе смисао изградње такозваних минималних етичких стандарда, као и минималних стандарда квалитета рада у оперативном и сваком другом смислу. Захваљујући кодификацији етичких норми, које су овде уопштено приказане, могуће је изградити систем који ће максимално подржавати интегритет репресивног деловања у целини, а криминалистичко-обавештајног рада као једног од његових најосетљивијих делова посебно.

Криминалистичко-обавештајни рад суштински прети поверењу у друштву као најважнијем заједничком капиталу. Поверење се на различите начине кристалише у сржи политичког система и око „ивица система”, дакле у оним аспектима друштвених односа у којима од поверења зависи функционисање појединаца и група, јер нису директно или задовољавајуће регулисана правилима и институцијама. У сржи система релевантно је поверење у сâм интегритет система, док је међусобно поверење грађана у другом плану и није толико функционално значајно, јер институције регулишу највећи део односа, и биле би у стању то да чине чак и да нема никаквог основа за индивидуално поверење међу учесницима у тој врсти односа. У строго контролисаном систему попут затворског, није потребно нарочито поверење у то да ће се затвореници понашати у складу са затворским правилима, јер постоје механизми да се они на то принуде. Приликом прикупљања пореза, држава се не ослања на поверење да ће га грађани плаћати, него га наплаћује аутоматски, одузимањем од плата, а за остале облике пореза, уколико их грађани не плате, предвиђа затворске казне и оштре контроле.

Када је реч о приватности, која је, према Адаму Селигману (Adam Seligman), категорија живота на ивици система, јер није обухватно посредована институцијама, индивидуално поверење игра кључну улогу:

Ова тензија (...) се у великој мери заснива на контрадикцији која проистиче пре свега из институционализованих, јавно дефинисаних очекивања од људи који играју одређене друштвене улоге као резултат поделе рада у друштву, „у коначној инстанци” дефинисане правним системом. Ова очекивања су оријентисана према поступцима појединаца. С друге стране, контрадикција у вези са поверењем повезана је са сфером „чисте” аутономије појединца, при чему се

не сме заборавити кључна узајамност појединаца који су аутономни.<sup>87</sup>

У сржи система, институције одређују понашање људи зависно од тога која је њихова друштвена улога, а правила и очекивања која су уграђена у саме дефиниције улога гарантују механизми принуде уграђени у правни систем као „коначну инстанцу”. Стога стабилност система у средишњем делу зависи пре свега од поверења у правни систем (отуда у транзиционим друштвима толики нагласак на „правној држави” као услови друштвене стабилности, иако је појам правне државе врло климав са тачке гледишта разумевања друштвеног система).

Сваки појединац као политички субјект истовремено ужива моралну аутономију. То значи да је он слободан, у оквирима слободе других, да бира различите вредности и начине живота, те да се опредељује, као морални субјект, према моралном добру и моралном злу. Вредност моралног добра лежи управо у слободи избора у односу на алтернативу слободног избора зла. У приватном домену не постоји правна санкција за прекршај легитимних очекивања која су уграђена у друштвене улоге, што не значи да не постоје и легитимна очекивања. Затворски чувар мора обављати своју дужност у затвору, јер уколико допусти да затвореници излазе из затвора или да угрожавају друге, доживеће санкције због прекршаја легитимних очекивања од његове улоге: биће кажњен или отпуштен, или и једно и друго. Он у сржи система нема слободу да бира да поштује или да не поштује легитимна очекивања, јер га правни систем и деловање институција принуђују да се придржава граница своје улоге. Међутим, као супруг, тај исти затворски чувар, у приватном домену, подлеже легитимним очекивањима своје супруге од којих многа нису санкционисана правним системом. Од њега се очекује да буде веран

87 Adam Seligman, *The Problem of Trust*, op. cit., p. 145.

супруг и нежан отац, а ако је неверан супрузи или груб према својој деци (до извесних граница) то представља слободан избор у односу на моралне алтернативе које не воде директно правним последицама. Уколико физички злоставља супругу или децу, он ће бити подвргнут институционалном процесуирању, али до тог нивоа постоји низ других облика моралних прекршаја који нису криминални (попут занемаривања емотивних потреба чланова своје породице), а који представљају морално зло, за које се он, као и за његову супротност, морално добро, може слободно опредељивати. То не значи да очекивање његове супруге и деце да им он пружа одговарајућу емотивну сатисфакцију нису легитимна, већ само да њихово задовољавање, иако су легитимна, зависи пре свега од моралног и емотивног интегритета супруга и оца, али и од њиховог поверења у њега и у његову личност. То индивидуално поверење постоји на ивицама система, није непосредно гарантовано институцијама, и почива на ономе што се може назвати „познатошћу”, увереношћу његове супруге да га довољно познаје, да га довољно разуме, да може да му верује као блиској особи која дели њене најважније вредности, да би са њим могла ући у брак и формирати породицу. Сваки супруг подлеже легитимним очекивањима чланова своје породице, као што и сваки пријатељ подлеже легитимним очекивањима свог социјалног круга пријатеља. Та очекивања нису непосредно заштићена законом, али су, без обзира на то, реална и легитимна. Слободан је избор појединца да ли ће их испуњавати, а поверење у појединца да ће то чинити је основа свих приватних интеракција. Управо је та слобода избора морална аутономија о којој се говори у контексту либералне етике.

Одржавање поверења у институције у сржи система, као и индивидуалног поверења на ивицама система, зависи од фактичких избора и поступака институција с једне, и појединачна,

с друге стране. Ако затворски систем физички злоставља затворенике, експлоатише их за комерцијални рад за своје руководиоце, допушта њихово сексуално искоришћавање и сличне злоупотребе, и ако су такве злоупотребе довољно раширене, тај систем ће изгубити легитимитет и поверење јавности и ваља очекивати да буде или болно реформисан уз кажњавање одговорних, или да цео институционални систем дође у кризу кроз неку врсту друштвеног револта и политичких промена. Слично томе, ако појединац не испуњава своје обавезе које проистичу из приватних односа, он ће изгубити поверење осталих и биће све више изолован, чак и ако није предмет корективног деловања институција. Свако екстремно поступање, било у сржи система, од стране институција, било на његовим маргинама, од стране појединаца у приватним односима, носи унутрашњи потенцијал да угрози поверење, самим тим што ставља легитимна очекивања под притисак.

Обавештајни рад је по дефиницији супротстављен начелу јавности и транспарентности управљања у елементарно правичној држави. Када он добије криминалистичка обележја, то јест када је усмерен према сопственим грађанима, „на унутра”, ка самом систему, онда је његов потенцијал да, у случају злоупотребе или недовољно промишљене употребе, угрози поверење у систем и подрије његову стабилност, изразито присутан. Управо стога законско регулисање криминалистичко-обавештајног рада није довољно са тачке гледишта заштите легитимитета како репресивног система, тако и укупног политичког и институционалног система, а улога етичких стандарда је да допуне, сузе и додатно регулишу сувише широко поље омеђено законским овлашћењима и оперативним правилима. Улога је сваког репресивног органа да самостално донесе и одржава етичке стандарде, у консултацијама са стручњацима и поштујући хијерархију институција, јер је искуство показало да је такозвана унутрашња контрола, то

јест контрола од стране колега и сарадника, узајамна, нерепресивна и без непосредних негативних последица за оне који се контролишу, истовремено најделотворнија на свакодневном нивоу. Управо таква врста контроле проистиче из етичке, за разлику од законске регулативе.



**CBS**

**Centre for  
Security  
Studies**

**Centar za  
bezbednosne  
studije**

**CSS**

## БИБЛИОГРАФИЈА

Armstrong, Elia, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, United Nations, August 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>.

“Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice”, November 2009, Australian Government, [www.apsc.gov.au/values/conductguidelines.htm](http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines.htm).

“American Society for Public Administration Code of Ethics”, American Society for Public Administration, [www.aspanet.org/scriptcontent/index\\_codeofethics.cfm](http://www.aspanet.org/scriptcontent/index_codeofethics.cfm).

Бал, Франсис, *Моћ медија*, Клио, Београд, 1997.

Бери, Норман, *Увод у модерну политичку теорију*, Службени гласник, Београд, 2007.

Борн, Ханс и Ли, Јан, *Постизање одговорности у обавештајној делатности: правни стандарди и најбољи начини надзора обавештајних служби*, Женевски центар за демократски надзор над оружаним снагама (DCAF), Центар за људска права Универзитета у Дараму и Норвешки парламентарни одбор за надзор обавештајних служби, Осло, 2005.

Bovaird, Tony and Löffler, Elke (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, London and New York, 2003.

Bovens, Mark, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework”, *European Governance Papers*, No. C-06-01, 26 January 2006, [www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf](http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf).

Carney, Gerard, “Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials”, [www.transparency.org/documents/workd-papers/carney/3c-codes.html](http://www.transparency.org/documents/workd-papers/carney/3c-codes.html).

Carter, David L., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local and Tribal Law Enforcement Agencies*, U.S. Department of Justice, Washington D.C., 2004.

Demmke, Christoph, *Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2004, [www.eupan.eu/files/repository/document/official\\_documents/43th\\_Meeting\\_of\\_Directors\\_General/HRWG\\_EIPA\\_study\\_Ethics&Integrity.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/document/official_documents/43th_Meeting_of_Directors_General/HRWG_EIPA_study_Ethics&Integrity.pdf).

Dorset, David J., “The Art of Success in Naval Intelligence”, July 2008, Naval Intelligence, U.S. Navy, <http://therealnavy.com/Documents/The%20Art%20of%20Success%20in%20Naval%20Intelligence.pdf>.

Ericson, Paul G., “The Need for Ethical Norms”, *Studies in Intelligence*, Vol. 36, Issue 1, 1991, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, [www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/volume-36-number-1/html/v36i1a02p\\_0001.htm](http://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/volume-36-number-1/html/v36i1a02p_0001.htm).

“Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know”, Institute for Local Government, 2009, [www.ca-ilg.org/sites/ilgbackup.org/files/EthicsLawPrinc\\_WM.pdf](http://www.ca-ilg.org/sites/ilgbackup.org/files/EthicsLawPrinc_WM.pdf).

“European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers*, No. 27, November 1999, OECD & EU, [www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf).

Фатић, Александар, „’Дување у пиштаљку””, у: Радовановић, Добривоје и Булатовић, Александра (урс), *Корупција*, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005.

Фатић, Александар, „Организовани криминал и обриси нове структуре безбедности у југоисточној Европи”, *Међународни проблеми*, том LVI, бр. 1, 2004.

Харисон, Рос, *Демократија*, Клио, Београд, 2004.

Хејвуд, Ендру, *Политика*, Клио, Београд, 2004.

Кораћ, Срђан, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.

Kultgen, John H., *Ethics and Professionalism*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1988.

Матић, Милан, „Одговорност”, у: Матић, Милан (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993.

Меки, Џон, *Етика*, Плато, Београд, 2004.

Menzel, Donald C., *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007.

Миленковић, Дејан, „Право на слободан приступ информацијама као фундаментално људско право”, у: Лилић, Стеван и Миленковић, Дејан (урс), *Слободан приступ информацијама*, Комитет правника за људска права, Београд, 2003.

“Minimum Criminal Intelligence Training Standards for United States Law Enforcement and Other Criminal Justice Agencies: Findings and Recommendations”, Counter-Terrorism Training Working Group, United States Department of Justice, Washington, September 2004.

“Model code of conduct for public officials”, Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

“New Zealand Public Service Code of Conduct”, State Services Commission, New Zealand, 2001, [www.ssc.govt.nz/upload/downloadable\\_files/codeofconduct2001.pdf](http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/codeofconduct2001.pdf).

Pekel, Kent, “Integrity, Ethics, and the CIA: The Need for Improvement”, 1998, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, [www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/spring98/Integrity.html](http://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/spring98/Integrity.html).

Pope, Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System — TI Source Book 2000*, Transparency International, Berlin and London, 2000.

“Principles for Managing Ethics in the Public Service”, *PUMA Policy Brief*, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, [www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf).

“Public Statement on Standards in Covert Law Enforcement Techniques”, 11 November 2001, The Associations of Chief Police Officers and HM Customs and Excise, <http://cryptome.quintessenz.org/mirror/uk-covert-cop.htm>.

Радојковић, Мирољуб, „Информација”, у: Матић, Милан (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993.

“Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to member states regulating the use of personal data in the Police Sector”, 17 September 1987, Council of Europe, <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=276604&SecMode=1&DocId=694350&Usage=2>.

“Recommendation No. Rec (2001) 10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics”, 19 September 2001, Council of Europe, <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1277578&SecMode=1&DocId=212766&Usage=2>.

Reinke, Sandra J., and Miller, Randall, “The Profession of Arms and the Management of Violence”, in: Weber, Jeffrey A., and Eliasson, Johan (eds), *Handbook of Military Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2008.

Seligman, Adam B., *The Problem of Trust*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 1997.

Shafritz, Jay M., and Hyde, Albert C. (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007.

Shafritz, Jay M., Russell, Edward W., and Borick, Christopher P., *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, New York, 2008.

Skерker, Michael, *An Ethics of Interrogation*, University of Chicago Press, Chicago and London, 2010.

Smartt, Ursula, *Criminal Justice*, Sage Publications, London, 2006.

Snow, Brian, and Brooks, Clinton, “An Ethics Code for U.S. Intelligence Officers: Draft Statement of Ethics for the Intelligence Community”, August 2009, [www.privacydigest.com/2009/08/17/ethical%20code%20intelligence%20officers](http://www.privacydigest.com/2009/08/17/ethical%20code%20intelligence%20officers).

“Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”, Title 5: Administrative Personnel, Part 2635 of the Code of Federal Regulations (CFR), National Archives and Records Administration’s Office of the Federal Register (OFR), the United States of America, [www.gpoaccess.gov/ecfr/](http://www.gpoaccess.gov/ecfr/).

Svara, James, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, 2007.

“The Civil Service Code”, 11 November 2010, The United Kingdom Parliament, [www.civilservicecommission.org.uk/assets/db/53249280dc5.pdf](http://www.civilservicecommission.org.uk/assets/db/53249280dc5.pdf).

Томпсон, Денис Ф., *Политичка етика и јавна служба*, Службени гласник, Београд, 2007.

Turner, Victor, *The Ritual Process*, Aldine, Chicago, 1969.

“Values and Ethics Code for the Public Service”, Treasury Board of Canada Secretariat, Ottawa, 2003, [www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/TB\\_851/dwnld/vec-cve-eng.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/dwnld/vec-cve-eng.pdf), p. 9.

Вебер, Макс, *Привреда и друштво*, Други том, Просвета, Београд, 1976.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

174:351.746.2

ФАТИЋ, Александар, 1967-  
Етички стандарди за  
криминалистичко-обавештајни рад / Александар  
Фатић, Срђан Кораћ, Александра Булатовић. -  
Београд : Центар за безбедносне студије, 2011  
(Београд : Интерпринт). - 82 стр. ; 21 cm

Тираж 200. - Напомене и библиографске  
референце уз текст. - Библиографија: стр.  
77-82.

ISBN 978-86-83289-09-7

1. Кораћ, Срђан, 1973- [аутор] 2. Булатовић,  
Александра, 1971- [аутор]

а) Криминалистичко-обавештајна служба -  
Етика

COBISS. SR – ID 181683724