

Доц. др Синиша ДОСТИЋ*
Др Дарко М. МАРКОВИЋ**
МУП Републике Србије

УДК: 351.746 (497.11)
Оригинални научни рад
Примљен: 31.10.2016.
Ревизија: 20.01.2017.
Датум прихватања: 13.02.2017.

Модел оперативне анализе ризика у граничној полицији Републике Србије

Анстракт: Државна граница је одувек привлачила друштвену пажњу. Све државе, сходно историјском тренутку али и безбедносним изазовима, ризицима и претњама, успостављале су и развијале одговарајући систем њене заштите. Идентификација опасности и процена безбедносних ризика су круна криминалистичко-обавештајног рада, а на њима заснована анализа ризика је изузетно значајно средство за побољшање управљања државном границом. Анализа ризика је у функцији постизања високог нивоа безбедности (заштите) државне границе, а врши се на три нивоа – стратешком, оперативном и тактичком. У Републици Србији она је усклађена са Заједничким или интегрисаним моделом који се, у области анализе ризика, под називом CIRAM примењује у земљама ЕУ. Квалитетна идентификација ризика умногоме доприноси побољшању услова за рационалније ангажовање људских и материјалних ресурса у систему безбедности (заштите) државне границе. С тим у вези, циљ рада је да методолошки опише поступак израде модела оперативне анализе ризика који се примењује у Управи граничне полиције Министарства унутрашњих послова Републике Србије и укаже на њен значај у свакодневним активностима које Управа граничне полиције спроводи на државној граници.

* dostic.sinisa@mup.gov.rs

** darko.mmarkovic@mup.gov.rs

Кључне речи: државна граница, анализа ризика, оперативна анализа ризика, индикатори, гранична полиција, Република Србија.

Увод

Према теорији органске синтезе државе и тла, државна граница симболизује „кожу државе“ – периферни орган задужен да први прими сваки насртај на организам и да алармира остале органе одбране (Beker, Komlozi, 2005:9). По својој физиономији, значају и месту, државна граница представља први „стуб“ безбедности државе, па је зато и њен највећи изазов када су у питању различити облици безбедносних изазова и претњи. Стога се државна граница, без обзира на савремене токове њеног „одумирања“, мора адекватно заштити, чиме ће се обезбедити како безбедност државе, тако и безбедност региона или континента у целини (Живковић, 2008:95).

Систем безбедности граница, осим правног (легислативног) оквира, обухвата скуп мера и активности (превентивних и репресивних) на контроли прелажења државне границе (контрола на граничним прелазима) и обезбеђењу државне границе (обезбеђење копнене или тзв. „зелене границе“ и водене или тзв. „плаве границе“), које спроводе различити субјекти (полицијски, војни, царински, инспекцијски и др.), у циљу спречавања недозвољених активности (прекогранични организовани криминал, тероризам и др.) (Dostic, 2015:153,154).

Значај система безбедности граница посебно долази до изражаја у периоду ширења различитих видова прекограничног криминала, глобалног тероризма и других криминогених делатности, па свака земља тежи развоју савременог и ефикасног система безбедности граница који омогућава равнотежу у два различита сегмента: убрзану и неометану контролу људи, возила и роба, уз истовремено спречавање свих прекограничних криминалних активности.

Када су у питању безбедносни ризици, веома је важно да њихова анализа и процена буду део јединственог процеса управљања ризицима, чему треба да претходи разумевање циљева и стратегије безбедности организације (Keковић, 2004:561). Увидом

у доступну литературу намеће се закључак да се процењивање изазова, ризика и претњи безбедности на основу примене изабраних метода не разликује битно од осталих врста које постоје у пословним системима, организационим процесима и сл. Као и сваки процес, и процењивање изазова, ризика и претњи безбедности у пракси је ограничено фактором неодређености, јер упркос обавештајним и безбедносним информацијама служби којима менаџмент располаже, често се не зна сасвим поуздано када и како ће се неки штетан догађај десити и каквог ће бити интензитета. Такође, тешко је проценити све ефекте/последнице неког облика угрожавања безбедности, без специфичног сценарија, као што је често немогуће направити евалуацију материјалних губитака (Стојковић, 2013:49).

За безбедност граница све државе опредељују специјализоване стручне службе (граничне службе) задужене за специфичне сегменте. Најчешће су то службе задужене за контролу путника и превозних средстава (гранична полиција), за контролу преношења, односно увоза и извоза роба преко државне границе и заштиту царинске територије државе (царинска служба), за контролу промета преко државне границе различитих биљних и животињских врста и њихових производа (инспекцијски органи), као и за контролу одвијања саобраћаја на међународном пловном путу (лучке капетаније) (Милошевић, Достић, 2011:51). Посматрајући организацију граничних полиција у региону Западног Балкана, уочава се тренд на успостављању приближно сличних структура и процедура које се спроводе приликом контроле прелажења и обезбеђења државне границе, како би се адекватно одговорило на све изазове које пред њих постављају разни облици прекограничног криминала, као што су илегалне миграције и трговина људима. Актуелна и општеприхваћена је она организација која се састоји од централног, регионалног и локалног нивоа (Достић, 2007:157).

У складу са организационим нивоом, а у циљу предупређења прекограничних криминалних активности, као превентивна активност граничних служби (граничне полиције и царине) израђује се анализа ризика на тактичком, оперативном и стратешком нивоу, о чему ће више речи бити у наставку рада.

Појмовно одређење и нивои анализе ризика

Процена ризика је уједно и кључна фаза управљања безбедносним ризицима (Keковић et al., 2010:244). У области безбедности граница анализа ризика је системска употреба расположивих информација у циљу идентификације опасности и процене ризика на државној граници. Она представља средство за побољшање управљања границом и начин прибављања поузданих информација о стању на државној граници. У пракси, анализа ризика значи конкретно усмеравање надзора и контроле субјеката безбедности граница на лица, возила, предмете и документе који у већој мери од осталих захтевају истрагу и додатне мере. Најкраће речено, анализа ризика представља процену стања на основу које се планирају мере и активности на заштити државне границе, а сачињава се у циљу предвиђања инцидента који могу створити проблеме у спровођењу задатака граничне полиције и других субјеката безбедности граница.¹

Наиме, због повећаног кретања путника и роба преко границе, на већини међународних граничних прелаза за проверу путника, надлежни органи за безбедност нису увек у могућности да спроведу тзв. „масовне“ контроле свих лица, возила или терета, а да не изазову велика кашњења и застоје у саобраћају. Применом различитих процедура за обављање граничне контроле, заснованих на анализи ризика, уместо свеобухватних претрага, припадници граничне полиције, органи безбедности и остале снаге за спровођење закона су у могућности да се боре против прекограничног криминала и других нелегалних активности, спроводећи ефективну контролу на својим границама, а истовремено одржавајући јавну безбедност у земљи.

Када су у питању нивои деловања субјеката безбедности граница, анализа ризика се врши на тактичком, оперативном и стратешком нивоу, аналогно општеприхваћеном моделу организације граничне полиције у државама Западног Балкана, која се са-

¹ Радни материјали презентовани на семинару „Анализа ризика, криминалистичко-обавештајни рад и истражни послови“, реализованом од 24. до 27. априла 2007. године у Сарајеву, у организацији Женевског центра за демократску контролу оружаних снага, за потребе припадника оперативних састава граничних полиција земаља Западног Балкана.

стоји од локалног, регионалног и централног нивоа (Достић, 2008:99).

Тактичка анализа ризика врши се на нивоу граничних прелаза, односно станица граничне полиције и царинских испостава, као локалних организационих јединица Управе граничне полиције и Управе царина. Тактичка анализа ризика подразумева усмеравање надзора или других мера на поједине објекте у реалном времену. Полицијски и царински службеници који раде на граничном прелазу на пословима граничне контроле врше анализу ризика и такав поступак се може назвати *профилисањем*.

Профилисање се врши ради идентификовања лица на која треба применити контролне мере које су изнад уобичајеног нивоа. Профилисање лица од значаја за супротстављање организованом криминалу врши се приликом подношења захтева за издавање визе, на граничним прелазима и унутар земље. Ова врста анализе треба да буде подржана обавештајним информацијама које се континуирано сачињавају. То практично значи процену задатка у односу на сваки предмет контроле, а на основу те процене се одређује како ће се водити разговор приликом уласка лица у земљу, као и колико детаљно ће се вршити контрола докумената, пртљага и возила. Приликом процене се користе евентуално раније стечене информације о путницима, маршрутама, сврси путовања итд. Циљ је да се унапред идентификују лица, групе, возила, маршруте и документи који захтевају детаљније мере контроле или надзора.

Кључна помагала приликом вршења анализе ризика на граничном прелазу су профили ризика, индикатори ризика, објекти посебног надзора и подаци о већ познатим начинима вршења противзаконитих радњи организованих криминалних група. Индикатор ризика је поједина особина која указује на повећани ризик, као нпр. држављанство, одређена маршрута или одређени изглед. Профил ризика је унапред препозната комбинација различитих карактеристика типичних за неку противзакониту радњу. Предмет посебног надзора је одређено возило, лице, документ и слично који захтева веће мере од уобичајених (нпр. Интензивнија гранична контрола или само прослеђивање запажања онима којима је то потребно). Током надзора границе на терену врши се процена таквих података и запажања на основу којих је

могуће одмах реаговати на недозвољене преласке границе који су евентуално већ у току или који ће се тек десити. Ефикасна тактичка анализа ризика пружа полицијским и царинским службеницима који на државној граници врше надзор и контролу информације уз помоћ којих се детаљније могу усмерити на „праву“ особу, возило или простор (Достић, 2012:384, 385).

За тактичку анализу ризика потребно је да припадници граничне полиције и царине, без обзира на дужности, звање или место на коме су распоређени, поседују неке основне стручне вештине које представљају највиши приоритет обуке, а то су познавање и постојање: основних елемената ризика (ризичних профила и индикатора ризика), неопходних пропратних информација, различитих метода рада које се користе за разоткривање лица и способност ефикасног обављања разговора, саслушавања и испитивања. Сви поменти услови су од суштинске важности и увек би требало да се користе заједно. Недостатак једног од елемената значајно умањује могућност спровођења тактичке анализе ризика.

Оперативна анализа ризика врши се на регионалном нивоу, односно на нивоу царинарница и регионалних центара граничне полиције према суседним државама, а на основу извештаја, информација и анализа добијених са граничних прелаза. Оперативни ниво се бави одређеним елементима незаконитих активности било које врсте. На том нивоу су укључене информације полицијских и царинских структура у вези са одређеним криминалним мрежама, појединцима или групама које су умешане у незаконите активности. Циљ оперативне анализе ризика је пружање стварне слике стања на државној граници, у одређеном приграничном региону, као и планирање мера ради отклањања уочених недостатака када су у питању претње и ризици у вези са безбедношћу државне границе.

Приликом израде оперативне анализе ризика врши се обједињавање података о свим регистрованим:

- недозвољеним преласцима границе;
- облицима испољавања прекограничног криминала (кријумчарење људи, роба, дрога, оружја, возила, фалсификованих путних исправа, виза, новца итд.), и
- лицима којима није дозвољен улаз у земљу (лични подаци, разлог враћања лица итд.).

Овако обједињени подаци упоређују се са обавештајним информацијама добијеним сарадњом са осталим државним органима, уколико се њима располаже. Након целовитог и аналитичког сагледавања података врши се образложена процена нивоа постојећих прекршаја или кривичних дела за сваки пригранични регион, која обухвата откривене прекршаје или кривична дела, као и тзв. „тамну бројку“ криминала, односно приближну процену неоткривених прекршаја или кривичних дела. Један од најважнијих резултата оперативне анализе ризика је откривање „рупа“ у систему надзора, под чиме се подразумева било које место, време или поступак који омогућава избегавање надзора и илегални прелазак границе без ризика откривања. На овакав начин оперативна анализа ризика показује: ефикасност система управљања границом, нивое скривених нерегуларности (оних које остају неоткривене) и системске пропусте у деловању субјеката безбедности граница (Достић, 2012:386, 387).

Стратешка анализа ризика израђује се на централном нивоу, у седишту Управе граничне полиције и Управе царина, односно на нивоу министарстава, а на основу оперативних анализа ризика, статистичких података, процене стања у региону, процене опште безбедносне ситуације у земљи и шире. На основу стратешке анализе ризика може се извршити процена потреба за људским и другим ресурсима, планирање и прилагођавање метода рада служби граничне полиције и царине у складу са новонасталим или очекиваним ситуацијама. Стратешки ниво се бави дугорочним циљевима полицијског и царинског деловања, разматра постојеће и очекиване трендове, промене у криминалном окружењу, могућности за контролу активности, осмишљавање адекватних противмера, сачињавање програма обуке, учествовање у доношењу законских аката и слично.² Након доношења *Царинског закона* из 2004. године, када су створени и формални услови за управљање ризиком и примену селективне контроле, Управа царина је почела да примењује концепт анализе и управљања ризи-

² Радни материјали презентовани на семинару „Систем анализе ризика граничног надзора и криминалистичко-обавештајни рад у приграничном подручју – фински модел“, реализованом у мају 2005. године у Будви, у организацији Женевског центра за демократску контролу оружаних снага, за потребе припаднике оперативних састава граничних полиција земаља Западног Балкана.

ком и систем селективности у спровођењу царинских процедура и у спречавању нелегитимног протока робе и путника преко државне границе. Овај систем у робном промету инкорпориран је у информациони систем царинске службе (Достић, 2012:387, 388).

Будући да је стратешки циљ Републике Србије улазак у ЕУ, што подразумева прилагођавање националних институција и законодавства европским стандардима, када је у питању анализа ризика, примењује се Заједнички или интегрисани модел анализе ризика (CIRAM). Према дефиницији, CIRAM значи развој и примену, од стране више надлежних субјеката безбедности граница, јединственог приступа у распоређивању људских ресурса, опреме и технологије, заснованог на јединственој и систематској примени регулатива ЕУ, а реализује се у циљу постизања високог нивоа безбедности граница. Преамбулом (8) *Шенгенског кодекса (Regulation EU, 2016/399)* је утврђено да, поред провере путника на граничним прелазима и надзора простора између граничних прелаза, граничну контролу чини и анализа ризика у циљу осигурања унутрашње безбедности и процене угрожености спољних граница. Смернице за процес усмеравања расположивих људских и материјалних ресурса граничних служби у систему управљања границом даје оперативна анализа ризика (Врђука, 2009:289), те је у овом раду приоритет дат изради модела анализе ризика управо на том нивоу.

Поступак израде оперативне анализе ризика

Идентификација ризика је најважнији корак у процесу извођења закључака из прикупљених информација. Темељним криминалистичко-обавештајним радом би требало да се прикупе информације о различитим аспектима угрожавања безбедности државне границе, чијом анализом ће се идентификовати различите врсте безбедносних ризика, те би након идентификације било препоручљиво извршити и њихову класификацију према процењеном интензитету угрожавања, на примарне, секундарне и терцијарне (Марковић, 2016:292). Квантитативни показатељи добијени у процесу прикупљања криминалистичко-обавештајних података, нису примарно одлучујући приликом утврђивања степена приоритета идентификованих ризика, већ велики удео у томе

имају и други фактори, пре свих уочене сопствене слабости у односу на идентификоване ризике, те предности и слабости суседних граничних органа, као и објективни чиниоци, који постоје независно од наше воље. Правилна класификација идентификованих ризика доприноси ефикаснијој организацији рада безбедносних субјеката, јер се градирањем нивоа потенцијалних претњи по безбедност државне границе стварају услови за рационалније ангажовање људских и материјалних ресурса унутар временског оквира који омогућава сврсисходну акцију (Willis, 2007:2). Независно од обима прикупљених информација, веома је важно издвојити индикаторе одређених безбедносних ризика – чињенице које подједнако својим квалитетом и квантитетом непосредно указују:

- о којим врстама ризика се ради – од ирегуларних миграција, трговине људима, тероризма, кријумчарења робе, кријумчарења наркотика, кријумчарења оружја, кријумчарења возила и друго (*врста ризика*);
- на факторе објективне и субјективне природе који имају негативан утицај на супротстављање утврђеном безбедносном ризику (*претња*);
- на пројектовани интензитет очекиване претње у наилазећем периоду у односу на процењени безбедносни ризик (*рањивост*);
- на поступке и мере чијом применом се може утицати на смањење безбедносног ризика (*утицај*);
- која су најугроженија места рањивости, односно најосетљивија места утицаја – гранични прелази или друге тачке, не само уз државну границу већ и у унутрашњости земље, на које треба усмерити пажњу и у односу на њих предузети посебне мере надзора (*место рањивости/утицаја*);
- која је вероватноћа да се безбедносна претња оствари у референтном периоду, у ком обиму и са којим интензитетом, у односу на одређене позиције на терену (*обим и вероватноћа претње*);
- мере које би уз рационалну употребу расположивих људских ресурса и материјалних средстава по основу процене угрожености допринеле унапређењу система заштите државне границе у циљу адекватног супротстављања конкре-

тном безбедносном ризику, или макар његовом одржавању на разумном нивоу (Марковић, 2016: 293).

С обзиром да је анализа ризика примењива у различитим сферама људског деловања, практично је неизводљиво успостављање јединствене форме њеног извођења. Када је у питању процена угрожености државне границе, као што је актуелна мигрантска криза, односно ирегуларне миграције, анализа ризика се спроводи уз примену посебне методологије рада у којој најзначајније место заузима анализа индикатора из које се изводи закључак о врсти, обиму и интензитету угрожености, и у складу са тим се предлажу одговарајуће мере.

Миграције, поготову оне ирегуларне, имају огромне безбедносне реперкусије. Између четири и пет милиона миграната сваке године уђе у неку туђу државу, а при том број нелегалних прелазака границе варира између 30% и 50% (UN, 2015). Оне са собом неминовно доносе и повећање опасности по домаће становништво од заразних болести, криминала и тероризма. Поред тога, код становништва земље крајње дестинације развија се стрепња од проблема који могу настати услед културолошких и религијских разлика (Марковић, 2016:209), а тај страх добија на интензитету са спознајом неадекватне контроле овог друштвеног феномена (Марковић, Марковић, 2015:293). За земљу домаћина миграције могу, услед превеликог прилива јефтине радне снаге и неочекивано великих социјалних давања, представљати и извор дестабилизације њене економске сигурности. Бојазан од угрожавања сопственог тржишта рада није једини разлог за предузимање додатних мера на контроли уласка миграната у земљу, укључујући и анализу ризика као једну од најважнијих, већ и неопходност да се заштити сопствена територија од прекограничног криминала (Марковић, Марковић, 2015:300). Кријумчарење миграната и трговина људима постају масовно кривично дело у земљама такозване прве мигрантске дестинације, а уједно и извор огромних нелегалних и неопорезивих прихода (Simeunović, 2015:6).

У актуелном тренутку свет је, а пре свега Европа, суочен са великом и озбиљном контрадикторном дилемом – избором између слободе глобалног кретања људи, робе и капитала, која се сматра напредном демократском тековином, наспрам рестрикције таласа

економских миграната и (лажних) избеглица и азиланата са подручја централне Евроазије, чија слобода кретања настоји да се ограничи јер су наводна претња по интересе европских држава, што је супротно демократским тековинама (Mijalković, Petrović, 2016:14).

Данас је и површном анализом лако доћи до закључка да су ирегуларне миграције примарни безбедносни ризик по државну границу Републике Србије, те ћемо на овом месту дати краћи приказ актуелног модела оперативне анализе ризика у којој је управо тај безбедносни ризик процењен као примарни. Овај модел састоји се из: сажетка; извора и методологије; идентификованих ризика (примарни, секундарни и терцијарни) и прилога. У наста-вку рада обрадићемо појединачно сваки од наведених елемената.

Елементи оперативне анализе ризика

Сажетак није нужни део анализе ризика али је пракса показала да је препоручљиво уврстити овај део у њену писану форму, не дуже од једне стране А4 формата. Како и сам назив каже, у њему се сажимају закључци добијени анализом ризика, а њихово приказивање на самом почетку анализе, уместо на крају, има рационалну сврху – да корисник коме је анализа ризика намењена оствари што лакши увид у најзначајније промене у односу на претходни период анализе. У том циљу је корисно на одређеним местима у сажетку у загради указати на страницу на којој се налазе детаљи из којих је изведен тај закључак, како би корисник анализе ризика лакше приступио делу анализе који му је у датом тренутку најзначајнији.

Извори и методологија – подаци добијени из редовних месечних статистичких извештаја представљају најобимнији извор информација за израду анализе ризика, а имајући у виду да се ради о сопственим изворима ове информације су уједно и најпоузданије. Статистички извештаји обухватају бројчане податке о кретању лица и возила преко граничних прелаза, о враћеним лицима са улаза и излаза у земљу, о лицима преузетим од суседног органа по основу Споразума о реадмисији, о откривеним фалсификованим исправама, о откривеним и спреченим кријумчарењима опојних средстава, оружја и минско-експлозивних сре-

дстава, моторних возила, акцизне и других врста робе. Допунске изворе чине подаци добијени из спољних извора, међу којима су најзначајнији они који долазе од суседног граничног органа, јер поред тога што су поуздани, позитивно је и то што откривају наше слабости у претходном периоду.

Након прикупљања и обједињавања потребних информација, врши се њихово поређење и анализа тенденција уочених појава, како у погледу врста, тако и у погледу начина, времена и праваца испољавања. Суштина аналитичког рада је да се свакодневно прати нека појава, те да се „разбијањем“ прикупљених информација открије шта се дешава и какав се тренд тог дешавања може очекивати (UNODC, 2011:65). Није препоручљиво користити у већој мери бројке приликом исказивања појава и трендова, јер се на тај начин нарушава концентрација корисника, а сама анализа постаје конфузна и мање разумљива. Уколико је бројчани показатељ значајан за истицање тренда одређене појаве, онда га треба изразити речима (нпр. двоструко мање, за трећину више и сл.) или евентуално у минималном броју понављања, и бројкама ради исказивања процентуалног пада или раста (нпр. дошло је до повећања броја откривених илегалних прелазака за 130%). Комплетнија слика добијена бројчаним показатељима се приказује путем табела, дијаграма и других графичких приказа, који могу пратити сам текст или бити издвојени у делу за прилоге након излагања свих безбедносних ризика. Оба начина имају и предности и мане, те се ни један од њих не може сматрати ни најбољим, нити погрешним.

Идентификовани ризици – указивањем на идентификоване безбедносне ризике се започиње фаза излагања резултата анализе ризика. Након што се у кратком уводу укаже на континуитет или дисконтинуитет безбедносних ризика који су идентификовани у претходном аналитичком периоду, анализира се тренд у односу на исти период у претходној календарској години, односно у претходних 3-5 година, у зависности од врсте безбедносног ризика и његове евентуалне промене (Марковић, 2016:296).

Најпре се даје кратак увод у коме се наводи да ли је дошло до неких промена у идентификацији безбедносних ризика у односу на претходно анализирани период, или у односу на референтни период претходне године, односно претходних 3-5 година (у зави-

ности од врсте безбедносног ризика, као и промене која се евентуално догодила).

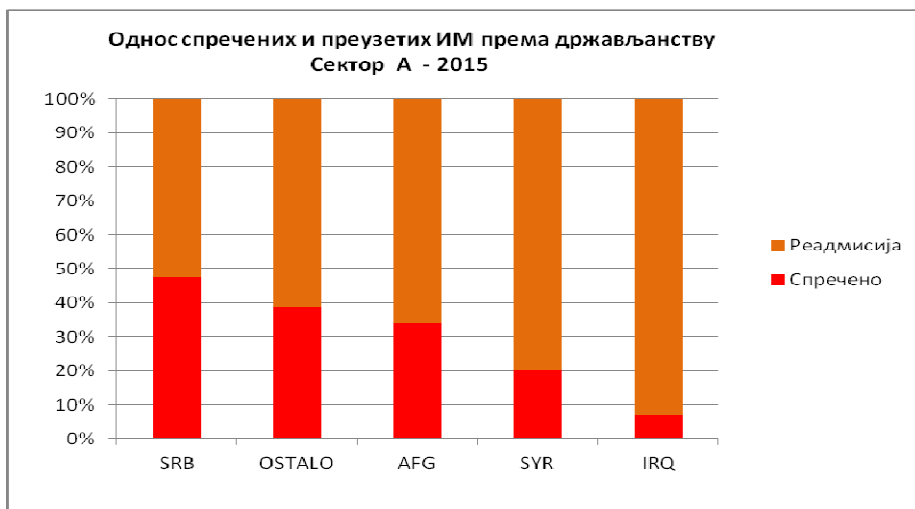
Затим се прелази на анализу конкретних безбедносних ризика, и то оним редом којим је истакнут и њихов приоритет. У нашем моделу смо као примарни ризик утврдили ирегуларне миграције, и њега ћемо у наставку користити као пример могућег начина излагања закључака анализе конкретног ризика (Марковић, 2016:297-305).

Примарни ризик – ирегуларне миграције – анализа идентификованог ризика се заснива на уоченим индикаторима безбедносне појаве. Индикатора може бити више или мање, али за саму анализу треба тежити издвајању највише 5-6 који се испољавају у већој мери него други, и чија природа значајније указује на карактеристике тог безбедносног ризика. Код нелегалних миграција се мора остварити увид у тренд илегалних прелазака (стагнација, пораст или пад, као и њихова пропорција); у активности кријумчара људи, посебно да ли раде индивидуално или имају организовану мрежу кријумчарења, као и да ли су у ту мрежу увезани и кријумчари са друге стране границе; у број откривених нелегалних боравака у унутрашњости државе; у број одбијених уласака – лица враћених са уласка и њихово евентуално откривање у каснијем покушају илегалног уласка у земљу; као и у случајеве злоупотребе путне исправе (фалсификат и употреба туђе путне исправе). У нашем примеру индикатори би се могли табеларно исказати на следећи начин (табела 1):

Табела 1 – Преглед индикатора ирегуларних миграција у периоду 2015/2016

Индикатор		Q1/2015.	Q1/2016.	Тренд 2015/2016
1 a	Илегалан прелазак између граничних прелазак	20	5	-75,00
1 b	Илегалан прелазак на граничним прелазима	50	310	520,00
2.	Кријумчари	5	10	100,00
3.	Нелегалан боравак	2	10	400,00
4.	Одбијени уласци	264	292	9,59
5.	Злоупотреба путне исправе	25	95	280,00

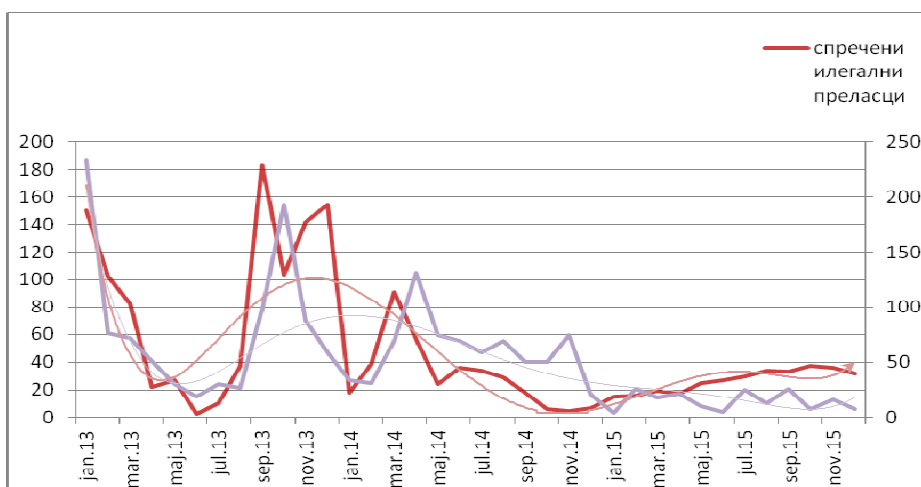
Даље би следио текстуални део, на пример: „На основу изложених индикатора закључујемо да је повећан број откривених ирегуларних прелазака на граничним прелазима, док је на тзв. зеленој граници настављен тренд пада“... и тако даље за остале индикаторе према прорачунатом тренду, уз графички приказ бројчаних показатеља безбедносног ризика. Тако на графикону 1 уочавамо већу успешност у спречавању илегалних прелазака домаћих него страних држављана.



Графикон 1 – Однос спречених и преузетих ирегуларних миграната према држављанству

Број ирегуларних миграната који су успели у илегалном преласку државне границе сазнајемо њиховим преузимањем од суседног граничног органа (реадмисија). Када су у питању страни држављани, тај однос је неповољнији показатељ наше ефикасности у заштити државне границе. Сам по себи овакав приказ није логичан, јер се очекује да наши држављани боље познају терен, а и нису суочени са језичком баријером те им је лакше да избегну граничну контролу него страним држављанима. Закључак да су страни држављани у овом примеру боље организовани, да постоји добро развијена мрежа кријумчара људи, као и да постоје бројне слабости у раду граничне полиције – могао би бити погрешно

изведен. Стога морамо рамотрити све околности. На пример, може се радити о томе да је у посматраном периоду било само девет наших држављана, од којих су четири спречена у илегалном преласку, док је страних држављана могло бити 900, па отуда и такав однос броја лица чији је илегални прелазак спречен и оних који су у томе успели, што се открило у процесу прихвата тих лица од стране суседног граничног органа.



Дијаграм 1 – Тренд илегалних прелазака у периоду јануар 2013 – новембар 2015. године

Овај показатељ је веома значајан, јер открива у којој мери смо рањиви у односу на конкретан безбедносни ризик, те је важно пратити његов тренд кроз дужи временски период, а приказ дијаграмом је најпогоднији за исказивање таквог тренда (дијаграм 1).

Поред укупног обима и интензитета обе безбедносне појаве, неопходно је утврдити на којим правцима је државна граница најугроженија, као и *modus operandi*, како на граничним прелазима, тако и између њих, што се такође исказује одговарајућим графичким приказом. Број и врста графичких приказа зависе од индикатора који формирају тренд безбедносног ризика. Неопходно је образложење сваке промене тренда како би се знали узроци, а у складу са тим и у ком смеру и интензитету ће се та промена одвијати у наредном периоду. Процена овог тренда и препо-

руке за предузимање мера у циљу неутралисања уоченог безбедносног ризика, или макар умањивања интензитета његових штетних последица, је круна криминалистичко-обавештајног рада у претходном периоду. Процену примарног ризика је препоручљиво исказати табеларно, са конкретним параметрима. Израдом овакве табеле (табела 2) и графичких приказа који прате текстуални део добија се увид у највећи део анализе ризика.

Табела 2 – Процена ризика од ирегуларних миграција

Назив ризика	Ризик од ирегуларних миграција
Претња	Нелегални преласци државне границе миграната са подручја Блиског Истока у повећаном обиму
Рањивост	Таксативно навести околности које одређени део границе чине рањивим – све оно због чега ирегуларне миграције на том делу границе представљају безбедносни ризик, као и све оно што доприноси томе да оне то буду, укључујући и субјективне слабости службе.
Утицај	Фактори који доприносе остваривању контроле над безбедносним ризиком (техничка средства и људство), као и друге значајне околности, а у овом случају би то била хуманитарна ситуација и економске околности.
Место рањивости/утицаја	Зелена граница на подручју (навести на ком), нпр. <i>нарочито уз железничку пругу и аутопут; центри за азил; прихватни центар... аутобуска станица у Београду...</i>
Обим и вероватноћа претње	Велика је вероватноћа да се претња деси у већем обиму него у претходном периоду, а нарочити интензитет ове претње треба очекивати на подручју (навести на ком), посебно на правцу (или ГП)...
Смањење ризика	Таксативно истаћи препоруке за отклањање слабости (ублажавање рањивости) и повећање позитивног утицаја на процес заштите државне границе.

Секундарни и терцијарни ризици – анализа секундарних и других мање угрожавајућих безбедносних ризика (терцијарни) изводи се на сличан начин као и за примарни ризик. Том приликом,

уколико овај безбедносни ризик није значајно изражен, није нужно сачињавати табелу процене угрожености. У случају изостанка бројчаних показатеља који би указивали на већи ниво опасности, одређени безбедносни ризик, идентификован као секундарни, може добити значајнију пажњу због других параметара који указују на потенцијално прерастање у безбедносни ризик вишег нивоа (интензитет из ранијег периода, подаци суседног граничног органа, сезонски утицај и друго).

Прилози – у нашем моделу анализе ризика графички прикази се налазе на крају текстуалног дела анализе ризика, како би се, осим паралелног праћења приликом читања текстуалног дела, могли користити и засебно, односно како би се из њих самих могла тумачити одређена појава независно од закључака аутора анализе ризика, те касније вршити поређење његових закључака са сопственим, што би могло произвести нови квалитет анализе ризика.

Закључак

Анализа ризика омогућава правовремен и квалитативан приступ у идентификацији потенцијалних опасности на државној граници. Осим тога, руководном саставу граничне полиције пружа могућности оптималног, односно рационалног ангажовања људских и материјалних ресурса приликом извршавања како редовних, тако и ванредних задатака у систему безбедности (заштите) државне границе.

Управа граничне полиције МУП-а Републике Србије налази се, у читавом низу области (правни оквир, управљање, процедуре, организација, обука и др.), у процесу перманентног прилагођавања рада који је у складу са дефинисаним стандардима ЕУ. Када је у питању модел анализе ризика, у примени је CIRAM, односно заједнички или интегрисани модел карактеристичан за земље ЕУ, који се потпуним усклађивањем правног оквира, мера и процедура може у потпуности применити уласком наше земље у ЕУ, а затим и шенгенски простор. О значају постојања и примене анализе ризика на свим нивоима (тактички, оперативни и стратешки) говори и чињеница да је, у складу са одредницама Шенгенског граничног кодекса, она саставни део граничне контроле.

Оперативна анализа ризика омогућава адекватно сагледавање стања на државној граници и планирање мера у циљу елиминасања идентификованих недостатака, као и пропуста у раду, када су у питању безбедносни ризици и претње у вези са државном границом. Поступак њене израде је сложен, а састоји се из елемената као што су: сажетак, извори и методологије, идентификовани ризици (примарни, секундарни и терцијарни) и прилога. Сваки од наведених елемената може имати практичну употребну вредност за припаднике граничне полиције уколико се детаљно и аналитички сагледају.

На приказаном моделу оперативне анализе ризика индикатори указују да су као примарни ризик на државној граници Републике Србије идентификоване ирегуларне миграције. Међутим, као што се могло и очекивати, пракса показује да се руте и алтернативни правци којима се одвијају ирегуларне миграције, у организацији криминалних (кријумчарских) група (мрежа), често користе и за потребе других прекограничних криминалних делатности (кријумчарење дроге, оружја и др.). Управо због тога, без обзира на тренутни изостанак показатеља већег интензитета, анализом ризика се морају обухватити и други безбедносни ризици и претње, према процењеном обиму и интензитету претње као секундарни и терцијарни ризици.

Ефикасно утврђивање обима, интензитета, праваца на којима је државна граница најугроженија, ризика и *modus operandi* прекограничних криминалних активности осим што оперативној анализи ризика додељују значајну превентивну улогу у систему безбедности (заштите) државне границе, указују и на одређене слабости (рањивости) које у свом раду има гранична полиција. Благовремено отклањање уочених слабости у свакодневном раду умногоме олакшава и доприноси доношењу реалних и рационалних одлука од стране руководства (менаџмента) граничне полиције.

Литература

1. Beker, J., Komlozi, A., (2005). *Granice u savremenom svetu*, Filip Višnjić, Beograd.
2. Vrđuka, A., (2009). Operativna analiza rizika u sustavu upravljanja granicom, *Policija i sigurnost*, 18(3): 288-298.
3. Достих, С., (2012). *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу* (докторска дисертација), Универзитет у Београду, Факултет безбедности, Београд.
4. Достих, С., (2007). Улога граничне полиције у борби против трговине људима, *Безбедност*, 49(3): 144-167.
5. Достих, С., (2008). Организација и надлежност граничних полиција Западног Балкана, *Безбедност*, 50(3): 82-100.
6. Dostić, S., (2015). *Comparative overview of border security systems of the United States, the Russian Federation and the Republic of Turkey*, Тематски Зборник radova међународног значаја са научног скупа са међународним учешћем „Дани Арчибалда Рајса“, том 2, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, стр. 153-162.
7. Кековић, З., (2004). Управљање ризицима у недржавном сектору безбедности, *Безбедност*, 46(4): 560-572.
8. Кековић, З. Глишић, Г., Комазец, Н., (2010). Приступ методологији интегралног управљања ризиком у организацији, *Војно дело*, Год. LXII, јесен/2010, стр. 243-257.
9. Марковић, Д. М., (2016). *Безбедносни изазови, ризици и претње илегалних миграција* (докторска дисертација), Универзитет у Београду, Факултет безбедности, Београд.
10. Марковић, Д., (2016). *Специфичности миграција са којима се суочава Европа на почетку 21. века*; у: „Мигранти на раскршћу или беспућу земље Србије“, стр. 201-211. Приредили: Јован Тирић и Бранислава Кнежић, Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Регионално представништво Руске хуманитарне мисије на Балкану, Београд.
11. Марковић, Д. М., Марковић, Д. Д., (2015). *Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу*; у: „Четрдесет година од потписивања хелсиншког завршног акта

- = 40 years since the signing of the Helsinki final act: међународни тематски зборник“, стр. 285-306. Уреднице Мина Зиројевић и Весна Ћорић, Институт за упоредно право и Intermex, Београд.
12. Mijalković, S., Petrović, I., (2016). Bezbednosni rizici savremenih migracija, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 21(2): 1-18.
 13. Милошевић, М., Достих, С., (2011). *Модалитети сарадње граничних полиција у региону Западног Балкана*, Зборник радова са научно-стручног скупа са међународним учешћем „Сузбијање криминала и европске интеграције“, Тара, Криминалистичко-полицијска академија и Фондација „Ханс Зајдел“, стр. 51-59.
 14. Радни материјали презентовани на семинару „Анализа ризика, криминалистичко-обавештајни рад и истражни послови“, реализованом од 24. до 27. априла 2007. године у Сарајеву, у организацији Женевског центра за демократску контролу оружаних снага.
 15. Радни материјали презентовани на семинару „Систем анализе ризика граничног надзора и криминалистичко-обавештајни рад у приграничном подручју – фински модел“, реализованом у мају 2005. године у Будви, у организацији Женевског центра за демократску контролу оружаних снага.
 16. *Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)*, preamble 8, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399> (3. 10. 2016).
 17. Стојковић, Б., (2013). Методологија процењивања изазова, ризика и претњи за потребе стратегијског менаџмента у области безбедности, *Безбедност*, 55(3): 36-52.
 18. Simeunović, D., (2015). Migracije kao uzrok političkih anomalija u Evropi, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 20(3): 1-18.
 19. UN, (2015). *Key trends in international migration*. Expert Group Meeting on The Post-2015 Era: Implication for the Global Research Agenda on Population Development, New York, 10 April 2015.
 20. UNODC, (2011). *Criminal Intelligence – Manual for Analysts*. New York.

21. Willis, H. H., (2007). *Using Risk Analysis to Inform Intelligence Analysis*. RAND Infrastructure, Safety and Environment, WR-464-ISE, February 2007, p. 2.
22. Живковић, Д., (2008). *Граница – изазов за безбедност*, Војноиздавачки завод, Београд, стр. 95.

Operational Risk Analysis Model used by the Border Police of the Republic of Serbia

***Summary:** The state border has always attracted the attention of the society. All states have been establishing and developing appropriate systems to protect their borders in accordance with the point in time, but also in accordance with the security challenges, risks and threats. The identification of threats and assessment of security risks are the at the top of the criminal intelligence work, based on which risk analysis is conducted as an immensely significant means of improving the state border management. Risk analysis is used for achieving a high degree of protection of the state border, and it is conducted at three levels - strategic, operational and tactical. In the Republic of Serbia, risk analysis is in line with the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) which is applied by the EU countries. Quality risk identification can greatly contribute to a more rational use of human and material resources in the state border protection system. Therefore, the aim of this paper is to methodologically describe the process of creating the operational risk analysis model which is used by the border police of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia.*

***Keywords:** state border, risk analysis, information, border police, Republic of Serbia*