

Доц. др *Јасмина ГАЧИЋ*  
Факултет безбедности Универзитета у Београду  
Др *Прода ШЕЋЕРОВ*  
Дирекција за управљање пројектима,  
Министарство одбране Републике Србије

UDK – 343.326 (497.11)  
Прегледни научни рад  
Примљено: 20.10.2012.

## Ресурси Републике Србије у заштити критичне инфраструктуре од терористичких претњи

*Апстракт:* Непосредно након терористичких напада на Светски трговински центар 11. септембра 2001. године, критична инфраструктура је постала битан и суштински део националне безбедности, а њена заштита постала је један од приоритета сваке државе. САД су најавиле нови концептуални приступ у управљању терористичким претњама и у заштити кључних ресурса државе. Такође, Европска унија је нагласила потребу за другачијим приступом у идентификацији и контроли критичних капацитета којима располаже. Уочљиви су и напори суседних држава да на националном нивоу дефинишу своје критичне инфраструктурне системе и унапреде ресурсе у њиховој заштити. Република Србија, суштински заинтересована за процес приближавања европским интеграцијама, определила се за нов приступ решавању проблема тероризма. Поред хармонизације нормативноправног аспекта супростављања тероризму, унапређења обавештајно-безбедносног система и реорганизације интегрисаног система заштите и спасавања, усвојен је низ законских и подзаконских аката којима се држава приближава савременим решењима у дефинисању критичне инфраструктуре и ресурса у њеној заштити.

*Кључне речи:* критична инфраструктура, тероризам, заштита, ресурси.

### Увод

Расправе у међународној академској и научној заједници о значењу и ваљаности онога што сачињава „критичну инфраструктуру“ нису нове и непознате. Пре него што је синтагма „критична инфраструктура“ постала изузетан предмет интересовања у бројним анализама које су се односиле на тероризам и унутрашњу безбедност, појам „инфраструктура“ осамдесетих година је био референтна тачка креатора јавне политике и без-

бедности. У САД је често постављано питање да ли је америчка инфраструктура (нарочито мостови, бране, путеви) постала рањивија и да ли представља проблем у очувању оквира националне безбедности. Наиме, због све већег ризика повредљивости и лаког искључивања из редовног функционисања било је потребно за сваки систем појединачно предвидети одговарајуће мере. Инфраструктура се посматрала као логистичка функција којом се обезбеђују повољни услови за квалитетно обављање других функција логистичка подршке. Такође, у прошлости није била непозната ни кованица „систем друштвене инфраструктуре“, при чему су поједини елементи тог система физички и логички били одвојени и налазили се у веома ограниченој интерконекцији (Čaleta, 2011:16).

Порастом опасности од асиметричних претњи, нарочито тероризма, у савременим теоријским анализама, али и у пракси, све је присутнији израз „критична инфраструктура“. Непосредно након терористичких напада од 11. септембра критична инфраструктура је постала битан и суштински део националне безбедности, а њена заштита данас представља један од приоритета сваке државе. Према закључку Одбора за цивилну заштиту Евроатланског већа (Euroatlantic Partnership Council, Civil Protection Committee-EAPC CPC) из 2002. године, са годишњег заседања у Брашову, Румунија, који је касније усвојио и Виши одбор за цивилно хитно планирање (Senior Civil Emergency Planning Committee – SCEPC), појам „критична инфраструктура“ обухвата одговарајуће националне капацитете, службе и информацијске системе који су од толико виталног значаја да би немогућност њиховог деловања или оштећење могли имати директан утицај на националну безбедност, националну економију, јавно здравље, сигурност становништва и ефикасно деловање власти. Друга дефиниција са истог заседања гласи: „Критична инфраструктура обухвата посебно (али не искључиво): храну, воду, пољопривреду, здравствене службе и службе хитне помоћи, енергију, саобраћај, информације и телекомуникације, банкарство и финансије, хемијска постројења, одбрамбену индустрију, поште и дистрибуцију роба, као и националне споменике и друге културне вредности“ (The Department of Homeland Security, 2002:15). Дефиниција коју је предложила влада Канаде непосредно после напада на Светски трговински центар, а која је одмах почела да се користи у документима УН јесте: „Критична инфраструктура се састоји од физичких и информационих технолошких објеката, мрежа, служби и материјалних добара, који уколико буду урушени или уништени, могу имати озбиљан утицај на здравље, безбедност, сигурност и економско благостање или ефикасно функционисање власти.“ Током 2004. године група научника израдила је упоредну анализу критичне инфраструктуре у шеснаест земаља света (Чемерин, 2007:81), што збирно изгледа овако:

1. банкарство и финансије, (теле)комуникације, информацијски и телекомуникацијске системе и енергију у својим листама наводи четрнаест земаља;
2. превоз, логистику, расподелу у својим листама наводи тринаест земаља;
3. здравствене службе, воду и водоснабдевање у својим листама наводи дванест земаља;
4. централна власт/владине службе у својим листама наводи једанест земаља;
5. хитне спасилачке службе у својим листама наводи десет земаља;
6. снабдевање нафтиним дериватима и плином у својим листама наводи девет земаља;
7. информативне службе, медије (радио и ТВ), јавну администрацију у својим листама наводи осам земаља;
8. остала подручја – јачање законодавства, правосуђе, јавни ред и националну безбедност, управљање отпадом, полицију, РХБ заштиту, војску и војне објекте, системе осигурања, социјалне службе, управљање залихама воде, нуклеарне електране у својим листама наводи шест до једне земље.

Анализом ових осам група приоритета у погледу критичне инфраструктуре, лако је извући закључак да дефиниција критичне инфраструктуре и њен садржај не може бити идентичан у сваком делу света, па је и логично да се та дефиниција и садржај морају утврдити на националном нивоу.

Прецизирање елемената критичне инфраструктуре и њихове међусобне повезаности показује значај кључних ресурса државе чијим би се угрожавањем нарушило витално функционисање друштва. Дефинисање критичних и кључних капацитета од стране бројних организација, институција и аналитичара постало је актуелно након увиђања чињенице да су у далеко већој мери угрожена од терористичких претњи.

Критична инфраструктура као потенцијални објекат напада постала је много концентрисанија, много повезанија и далеко више софистицирана (Flynn, 2002), па је из тих разлога неопходно укључивање знатно више субјеката како би се она адекватно заштитила. Нарочито је значајна чињеница да витална инфраструктура може бити рањива на неколико нивоа: она сама може бити мета напада (таргет ниво), или пак она може бити нападнута са циљем да се изазову, маскирају или продуже други напади како би се прикрила одговорност оних који су нападе извршили. Циљ је да се преко великог броја цивилних губитака покажу рањивост, нефункционалност и недостатак отпорности постојећег система, а затим даља дестабилизација друштва и испуњавање терористичких захтева.

## ***Нови концептуални приступ у заштити критичне инфраструктуре***

Иако су у САД и Европи постојали различити ставови о опасности коју тероризам може да представља по општу сигурност нације, након трагичних последица које су настале нападом на Светски трговински центар постало је јасно да савремена заштита од тероризма захтева нови приступ заштити националних добара. Поједини аутори у анализама које се односе на управљање ризицима у процесу заштите критичне инфраструктуре издвајају неколико области критичне инфраструктуре: систем снабдевања електричном енергијом, финансијски и банкарски систем, телекомуникације, складишта и транспорт гаса и нафтних производа, систем за водоснабдевање, сектор транспорта, индустрије, службе у ванредним ситуацијама, полицију, ватрогасну службу, као и сектор одговоран за континуитет функционисања владе (Moteff, 2005). Други у својим елаборацијама издвајају 11 сектора у које спадају: вода, аграрни сектор и храна, службе у ванредним ситуацијама, област јавног здравства, индустријски сектор, енергија, телекомуникације, транспорт, финансије и банкарство, хемијске и друге хазардне супстанце, поштанске услуге и услуге испоручивања. У осталих пет кључних државних добара убрајају се: нуклеарне електране, бране, владине службе и ресурси, национални споменици, иконе и главне агрокултурне зграде (Radvanovsky, 2006).

Ова област је дефинисана и у *Националној стратегији заштите критичне инфраструктуре и кључних материјалних добара САД* (Бела кућа, 2003а:9). Идентификовани су основни елементи инфраструктуре коју је неопходно заштитити у условима различитих врста напада: сектор агрокултуре и хране обухвата 1.912.000 фарми и 87.000 плантажа, сектор водоснабдевања обухвата 1.800 федералних резервоара и 1.600 локалних капацитета за водоснабдевање, област јавног здравља односи се на 5.800 регистрованих болница, док служби за хитну медицинску помоћ има на 87.000 локација. Базна индустрија, која је у функцији одбрамбеног система, садржи 250.000 фирми у 215 индустрија, док телекомуникације обухватају две милијарде миља каблова. Енергетски сектор је подељен на област електричне енергије, која поседује 2.800 енергетских постројења, и област нафте и гаса, која има 300.000 продуктивних објеката. Ресурси транспорта су веома разноврсни и садрже: 5.000 јавних аеродрома, 120.000 миља главних путева, 590.000 мостова, 2.000.000 миља гасовода, 300 лука, 500 главних, урбаних и јавних прелаза. Финансијски сектор обухвата 26.600 осигуравајућих институција. Хемијска индустрија која се користи заступљена је са 66.000 постројења. У кључна добра улазе и национални споменици и иконе, којих је 5.800 и рачунају се као историјске знаменитости; постројења нуклеарних електрана има 104, као и 80.000 насипа (Purpura, 2007).

Поред тога, идентификована су основна министарства која морају да преузму надлежност у заштити националне имовине. Министарства националне безбедности, одбране и унутрашњих послова свакако носе главну одговорност, али своје обавезе преузела су и министарства енергетике, правде и државне управе. Такође, Министарство здравља и јавних служби, Агенција за заштиту животне средине, Министарство пољопривреде и Министарство финансија учесници су владиних активности које се односе на заштиту виталне националне инфраструктуре.

ЕУ је учинила значајне напоре у анализи критичних ресурса и предузела је конкретне кораке у њиховој заштити. Савет Европе је 24. јуна 2004. године затражио од Европске комисије да припреми свеобухватну стратегију заштите критичне инфраструктуре. Комисија је 20. октобра 2004. године усвојила документ *Заштита критичне инфраструктуре у борби против тероризма*, који предлаже јасне сугестије о томе шта би побољшало европску превенцију, спремност и одговор на терористички напад који погађа критичну инфраструктуру. Савет је уважио предлог Комисије да се сачини Европски програм за заштиту критичне инфраструктуре (EPZKI/ERCIP) и сагласио се око аранжмана Комисије за информациону мрежу за упозоравање о критичној инфраструктури (IMUKI/CIWIN). У новембру 2005. године Комисија је усвојила *Зелени папир о европском програму за заштиту критичне инфраструктуре* (EPZKI/ERCIP), који излаже политичка опредељења за установљавање EPZKI-ја и IMUKI-ја од стране Комисије.

У Одлуци Савета за правосуђе и унутрашње послове из децембра 2005. године од Комисије је затражен нацрт Европског програма за заштиту критичне инфраструктуре. Циљ европске политике у овом подручју представља осигуравање прикладног и једнаког степена заштите за постројења одабране критичне инфраструктуре, што је изводиво једино на основу заједничког европског оквира за заштиту критичне инфраструктуре. Занимање ЕУ за критичну инфраструктуру земаља чланица<sup>1</sup> проистиче из опасности да би разарање или поремећај извесне критичне инфраструктуре у једној земљи чланици могао непосредно дотицати друге земље чланице. У таквим случајевима заштитне мере су онолико снажне колико је то њихова најслабија карика (Voin et al., 2005). У овом смислу ЕУ дефинише такозвану европску критичну инфраструктуру као ону која се састоји од оних физичких ресурса, служби, уређаја информационе технологије, сигурности мрежа и инфраструктуре, безбедносне, економске или социјалне добробити: било (а) две или више земаља чланица, било (б) три или више

---

<sup>1</sup> Немачка идентификује следеће секторе критичне инфраструктуре: енергетику, саобраћај и транспорт, информациону технологију и телекомуникације, хазардне супстанце, финансије, инвестиције и осигурање, владину администрацију и правосуђе, јавне службе. Холандија има сличан приступ овом проблему и опредељена је да су критични ресурси: вода за пиће, храна, енергетски сектор и телекомуникације, финансије, здравствени капацитети, систем водоснабдевања, систем јавне безбедности, закон и ред, правосуђе, администрација и транспорт.

земаља чланица. Европска комисија је идентификовала следеће области критичне инфраструктуре: енергија, информационе и комуникационе технологије, вода, храна, финансије, грађанске власти, јавни и правни поредак и сигурност, саобраћај, хемијска и нуклеарна индустрија, космос и научно истраживање.

Заштита критичне инфраструктуре унутар Европске уније изузетно је сложено питање које налаже да ЕУ предузме низ корака у овом подручју, али ће она прво бити суочена са великим концептуалним и системским изазовом (Prezelj, 2008).

Уочљиви су и напори суседних држава у процесу идентификације критичне инфраструктуре. Према *Резолуцији Владе Републике Словеније* из 2010. године, критична инфраструктура у Републици Словенији од националног значаја укључује сва добра и службе која су суштинска за државу и чији би нарушавање или уништавање имало велики утицај на националну безбедност, економију, витално друштвено функционисање, здравље, безбедност, заштиту, као и на целокупно друштвено благостање.<sup>2</sup>

Република Македонија нема јасну стратегију којом би дефинисала начине редуковања претњи по своје ресурсе. Такође, недостаје јој закон којим прецизира критичну инфраструктуру. Међутим, поједини закони показују да проблем заштите критичне инфраструктуре представља главну одредницу неколико министарстава. Тако, у заштити критичних ресурса државе као главни субјекти се појављују Министарство унутрашњих послова (*Закон о унутрашњим пословима*, Службени гласник Р. М., бр. 92/09), Министарство одбране (*Закон о одбрани*, Службени гласник, Р. М., бр. 8/92), Министарство транспорта и комуникација (*Закон о безбедности у железничком саобраћају*, Службени гласник Р. М., бр. 40/07, *Закон о транспорту опасних материја*, Службени гласник Р. М., бр. 92/07, *Закон о транспорту у друмском саобраћају*, Службени гласник Р. М., бр. 114/09, 83/10, 140/10, *Закон о електронским комуникацијама*, Службени гласник Р. М., бр. 14/07, 55/07, 98/08, 83/10, 103/08, 67/10) (Јанев, 2011: 195).

Република Хрватска је у нацрту Стратегије националне безбедности, у делу који се односи на претње материјалним добрима навела следеће претње: угрожавање критичне националне инфраструктуре, угрожавање инфраструктурне сигурности, климатске промене и нарушавање животне средине. Угрожавање критичне националне инфраструктуре представља потенцијалну претњу за свеукупно функционисање друштва и државе, као и националне сигурности. Критична национална инфраструктура обухвата објекте, услуге, саставе (промет, енергетику, комуникацијско-информационе саставе, финансијско-банкарске саставе, јавну управу, здравство, храну, воду) који подржавају економски, политички и друштвени живот у земљи. Такође, наводи се да критична инфраструктура може бити уг-

<sup>2</sup> *Resolution of the Government of the Republic of Slovenia*, No. 80000-2/2010/3 of 19 April 2010.

рожена великим несрећама, појединачним саботажама, непријатељским деловањем од стране друге државе, као и тероризмом. У овом документу се, међутим, наводи да је критична инфраструктура угрожена и лошим управљањем, управљањем које је супротно јавном интересу, а представља лични и групни интерес.<sup>3</sup> У новембру 2008. године Република Хрватска је усвојила *Стратегију за превенцију и сузбијање тероризма*. Овим документом дефинисана је критична национална инфраструктура као скуп који чине имовина, услуге, састави који подржавају економски, политички, друштвени живот у држави, а чије делимично или потпуно угрожавање може узроковати људске губитке, угрозити националну сигурност и функционисање економије, односно могу озбиљно угрозити део заједнице или целу државну заједницу. Такође у садашњем саставу цивилне одбране и одбрамбеног планирања постоји појам објеката и правних лица посебно важних за одбрану, те се у том смислу предузимају посебне мере њихове заштите. Појам правних лица и објеката (укључујући њихове производе и услуге) не разликује се битно од појма критичне инфраструктуре, али се дефинише и штити на модернији начин, примеренијим модернијим концептуалним и технолошким достигнућима.

Суседне државе су, дакле, прихватиле глобални, објективни и нужни процес идентификације критичних ресурса. У том процесу изузетне међузависности оне теже да ускладе своје националне тежње са глобалним тежњама међународне заједнице и уклопе се у нове светске обрасце.

### ***Однос Републике Србије према тероризму и заштити критичне инфраструктуре***

Своју одлучну опредељеност у суочавању са тероризмом Република Србија првенствено исказује преко стратегије легислативног супротстављања овом актуелном безбедносном проблему (Ђорђевић, Кековић, 2011; Илић, Праћа, 2012; Милојевић, 2010). Основу конципирања нормативноправног оквира у овој области представља велики број антитерористичких конвенција УН. Неколико докумената директно се бави проблемом заштите ваздухоплова, ваздушне пловидбе, односно ваздухопловства уопште: *Конвенција о сузбијању кривичних дела и неких других аката уперених против безбедности ваздушне пловидбе – Токијска конвенција* од 14. септембра 1963. године (*Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft – Токуо 14/09/1963*); *Конвенција о сузбијању незаконитих аката отмице ваздухоплова – Хашка конвенција* од 16. децембра 1972. године (*Convention for the Unlawful Seizure of Aircraft – Hague 16/12/1970*);

<sup>3</sup> У документу се такође наводи да је Република Хрватска посебно осетљива на угрожавање критичне инфраструктуре јер јој њена величина и ресурси не омогућавају да у пуној мери развије алтернативне и редуванте саставе, а ова осетљивост повећава се повезаношћу бројних сектора са секторима других држава.

*Конвенција о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности цивилног ваздухопловства – Монреалска конвенција од 23. септембра 1971. године (Convention for the Suppression of the Unlawful Acts Against the Safety of Aircraft – Montreal 23/09/1971); Протокол о сузбијању незаконитих аката насиља на аеродромима који служе међународном цивилном ваздухопловству; допуна Конвенције о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности цивилног ваздухопловства (Монреалска конвенција) од 24. фебруара 1988. године; Протокол за спречавање незаконитог насиља на аеродромима за међународну цивилну авијацију – додатак Монреалској конвенцији од 24. фебруара 1988. године. Други легислативни документи односе се на различите противправне акте: Конвенција о спречавању кривичних дела против лица под међународном заштитом, укључујући и дипломатске агенге – донета у Њујорку 14. децембра 1973. године (Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Personnel – New York 14/12/1973); Европска конвенција о сузбијању тероризма, усвојена од стране Европског савета у Стразбуру, од 27. јануара 1977. године (European Convention for the Suppression of Terrorism – Strasbourg 27/01/1977); Међународна конвенција против узимања талаца, донета у Њујорку 17. децембра 1979. године (Convention Against the Taking of Hostages – New York 17/12/1979); Конвенција о физичкој заштити нуклеарног материјала – Бечка конвенција од 3. марта 1980. године (Convention on the Physical on Nuclear Materials – Vienna 03/03/1980); Конвенција о сузбијању против законитих аката уперених против безбедности поморске пловидбе – Римска конвенција од 10. марта 1988. године (International Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation – Rome 10/03/1988); као и Протокол о сузбијању противзаконитих аката уперених против безбедности фиксних нафтних платформи лоцираних на морском дну (у вези са Римском конвенцијом), донет у Риму 10. марта 1988. године (Protocol for the Suppression of Unlawful acts Against the Safety of Fixed Platforms on the Continental Shelf – Rome 10/03/1988); Протокол о сузбијању незаконитих радњи уперених против безбедности непокретних платформи које се налазе у епиконтиненталном појасу – Рим, од 10. марта 1988. године; Конвенција о маркирању пластичних експлозива у сврху детекције, донета у Монреалу 1. марта 1991. године (International Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection – Montreal 01/03/1991); Међународна конвенција о спречавању терористичких напада бомбама, донета у Њујорку 12. јануара 1998. године (International Convention for the Suppression of terrorist Bombings – 12/01/1998); Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма, усвојена 9. децембра 1999. године (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism – New York 10/01/2000).*



Извесно је да је наш законодавац и раније пратио светске трендове у сфери кривичноправне заштите од тероризма. Овакав став је у значајној мери резултат и обавеза бивше Југославије, односно Србије и Црне Горе, које су проистекле из ратификације глобалних и регионалних конвенција. Посебно је важно напоменути да је бивша СРЈ током 2001. и почетком 2002. године ратификовала већи број конвенција Савета Европе којима се регулишу поједини видови међународне кривичноправне помоћи и који ће у будућности представљати правни основ за њено пружање.<sup>4</sup> Правне кораке на националном нивоу наставила је и Република Србија доношењем неколико закона: *Закон о потврђивању конвенције Савета Европе о спречавању тероризма* (2005, Варшава), *Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма* и *Закон о потврђивању протокола о изменама Европске конвенције о сузбијању тероризма* (2005, Стразбур). Такође, потписала је и ратификовала бројне међународне документе, од којих су најважнији: *Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала* (Службени лист СРЈ – Међународни уговори, 6/2001); *Конвенција Уједињених нација против корупције* (Службени лист СЦГ – Међународни уговори, 12/2005); *Грађанскоправна конвенција Савета Европе о корупцији* (Службени гласник РС – Међународни уговори, 102/2007); *Конвенција о полицијској сарадњи у југоисточној Европи* (Сл. гласник РС – Међународни уговори, 70/2007); *Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма* (Сл. гласник РС – Међународни уговори, 19/2009); *Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима* (Сл. гласник РС – Међународни уговори, 19/2009); *Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма* (Службени лист СРЈ – Међународни уговори, 7/2002); *Конвенција Савета Европе о спречавању тероризма* (Сл. гласник РС – Међународни уговори, 19/2009).

Кривично законодавство Србије дефинише кривично дело тероризма и спонзорисања тероризма на одговарајући начин. Уз то, закони обезбеђују оперативне и друге мере како би се утврдило постојање тако сложених кривичних дела и санкционисали њихови учиниоци<sup>5</sup> (Драгишић, 2008). Нови концепт кривичног дела тероризма је током 2012. године битније из-

<sup>4</sup> Ратификоване су следеће конвенције Савета Европе из ове области: *Европска конвенција о трансферу осуђених лица* (Службени лист СРЈ, бр. 4/2001); *Европска конвенција о међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима*, из 1959, са *Додатним протоколом* из 1978. (Сл. лист СРЈ, бр. 10/2001); *Европска конвенција о екстрадицији* из 1957., са *Додатним протоколом* из 1975. (Сл. лист СРЈ, бр. 10/2001); *Европска конвенција о преносу поступака у кривичним стварима*, из 1972. (Сл. лист СРЈ, бр. 10/2001); и *Европска конвенција о сузбијању тероризма* из 1977. (Службени лист СРЈ, бр. 10/2001).

<sup>5</sup> У Србији постоји посебан закон који предвиђа борбу против организованог криминала, као и посебно одељење Вишег суда у Београду које је надлежно за процесуирање кривичних дела из области организованог криминала, зато што кривично дело тероризма несумњиво спада у ово подручје. После демократских промена из 2000. године велика пажња се посвећивала образовању судија и јавних тужилаца, као и њиховом обучавању да процесуирају најозбиљније нападе.

мењен. *Кривични законик Републике Србије* (Сл. гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 111/2009 и 121/2012) данас, у групи дела против човечности и других добара заштићених међународним правом (глава XXXIV, члан 391) прописује да се кривичним делом тероризма бави свако лице које у намери да озбиљно застраши становништво или да принуди Србију, страну државу или међународну организацију да нешто учини или не учини, или да озбиљно угрози или повреди основне уставне, политичке, економске или друштвене структуре Србије, стране државе или међународне организације: 1) нападне на живот, тело или слободу другог лица; 2) изврши отмицу или узимање талаца; 3) уништи државне или јавне објекте, саобраћајни систем, инфраструктуру укључујући и информационе системе, непокретну платформу у епиконтиненталном појасу, опште добро или приватну имовину на начин који може да угрози животе људи или да проузрукује знатну штету за привреду; 4) изврши отмицу ваздухоплова, брода или других средстава јавног превоза или превоза робе; 5) производи, поседује, набавља, превози, снабдева или употребљава нуклеарно, биолошко, хемијско или друго оружје, експлозив, нуклеарни или радиоактивни материјал или уређај, укључујући и истраживање и развој нуклеарног, биолошког или хемијског оружја; 6) испусти опасне материје или проузрукује пожар, експлозију или поплаву или предузме друге опасне радње које могу да угрозе живот људи, и 7) омета или обуставља снабдевање водом, електричном енергијом или другим основним природним ресурсима које може да угрози живот људи. Проблем угрожавања критичне инфраструктуре сагледан је, дакле, са аспеката одређења тероризма, али се може анализирати и на основу дефиниције кривичног дела диверзије и саботаже, из чланова 313 и 314 *Кривичног закона Републике Србије*. Овим законом је прецизирано да се диверзијом бави лице које има намеру да угрози уставно уређење или безбедност Србије рушењем, паљењем или на други начин уништи или оштети индустријски, пољопривредни или други привредни објекат, саобраћајно средство, уређај или постројење, уређај система везе, уређај јавне употребе за воду, топлоту, гас или енергију, брану, складиште, зграду или какав други објекат који има већи значај за безбедност или снабдевање грађана, или за привреду, или за функционисање јавних служби. Кривично дело саботажа спроводи лице које у намери угрожавања уставног уређења или безбедности Србије на прикривен, подмукао или други сличан начин у вршењу своје службене дужности или радне обавезе проузрокује штету која прелази износ од милион и петсто хиљада динара за државни орган или организацију у којој се ради, или за други државни орган или другу организацију.

Свакако, проблем тероризма представља главну одредницу и у *Стратегији националне безбедности Републике Србије* (Београд, 2009),<sup>6</sup> као

<sup>6</sup> Доступна на интернет адреси: [http://www.vba.mod.gov.rs/strategija\\_-20nacionalne\\_bezbednosti\\_lat.pdf](http://www.vba.mod.gov.rs/strategija_-20nacionalne_bezbednosti_lat.pdf)

правном документу на којем се темељи целокупан систем националне безбедности. У дефинисању безбедносних изазова, ризика и претњи *Стратегија националне безбедности* се определила за кооперативни приступ безбедности, јер је на безбедносне изазове, ризике и претње који имају интернационални карактер могуће одговорити једино кроз сарадњу међу државама које деле исте безбедносне изазове, ризике и претње.<sup>7</sup>

Тероризам се, по нашем мишљењу више него оправдано, наводи као безбедносни изазов, ризик и претња. *Стратегија* третира тероризам на следећи начин: „Тероризам је један од највећих ризика и претњи за глобалну, регионалну и националну безбедност. Савремени тероризам је глобалан по свом обиму, а повезан је и са насилним верским екстремизмом. У условима глобалног тероризма Србија може бити мета терористичког деловања, како непосредно, тако и коришћењем њене територије за припрему и извођење терористичких акција у другим земљама. Са становишта безбедносних ризика и претњи са којима се суочава Република Србија, посебно је значајна веза тероризма са свим облицима организованог, транснационалног и прекограничног криминала“ (*Стратегија националне безбедности РС*, 2009:9). Тероризам и организовани криминал препознати су, дакле, као главни проблеми који угрожавају безбедност Републике Србије, а у чијем се решавању пре свега мора рачунати на свеобухватну помоћ држава југоисточне Европе (Мијалковић, 2011:200, 219).

Превентивни, институционални капацитети Републике Србије у одговору на тероризам и заштиту критичне инфраструктуре огледају се пре свега у службама безбедности. Њихов основни циљ је заштита безбедности Републике Србије и откривање и спречавање свих делатности усмерених на подривање или рушење *Уставом* утврђеног поретка.<sup>8</sup> Специјалне антитерористичке јединице задужене су за борбу против терориста – Република Србија је овакве јединице организовала у оквиру Министарства унутрашњих послова и Министарства одбране, и оне су посебно обучене за спровођење антитерористичких мера. Чињеница је, међутим, да би се у активностима отклањања последица терористичких аката и спречавања даљег угрожавања интегритета критичне инфраструктуре највише ангажовали ресурси којима располаже Сектор за ванредне ситуације (у оквиру МУП-а), при чему је он формални оквир за укључивање свих правних лица чији је делокруг заштита и спасавање.<sup>9</sup> У циљу адекватног сагледања свих

---

<sup>7</sup> О сарадњи међу системима националних безбедности различитих држава које деле исте безбедносне изазове, ризике и претње видети шире у: Shaw, M., (2000). *The Development of „Common Risk Society“: A Theoretical Overview*, in: *Military and Society in 21st Century*, Hamburg.

<sup>8</sup> Према члану 4 *Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије*, службе безбедности Републике Србије јесу Безбедносно-информативна агенција, Војно-безбедносна агенција и Војно-обавештајна агенција, као органи управе у саставу Министарства одбране.

<sup>9</sup> На седници Владе Републике Србије 5. марта 2009. године донета је одлука о реорганизацији постојећег Сектора за заштиту и спасавање, и о формирању јединствене службе за ванредне ситуације у оквиру Министарства унутрашњих послова. Предвиђено је да постојећа служба предста-

савремених безбедносних претњи, у оквиру Сектора за ванредне ситуације формирана је Управа за управљање ризиком, чији је главни функционални део Одељење за управљање ризиком од техничко-технолошких удеса и последица терористичких напада. У оквиру наведеног одељења постоји Одсек за координацију израде процене ризика и плана заштите и спасавања с аспекта терористичких напада.<sup>10</sup>

Република Србија учинила је, дакле, значајне напоре у хармонизацији легислативног супротстављања тероризму, успостављању ефикасног обавештајно-безбедносног и противтерористичког система, као и активирању интегрисаног система који би у организационом и функционалном смислу могао да одговори на последице терористичких аката. Међутим, имајући у виду претходне анализе мера и активности које су предузете на међународном плану у циљу процене критичне инфраструктуре и њене заштите од терористичких претњи, може се закључити да Србија знатно заостаје.

Разлике су уочљиве и односу на суседне државе, које су напредовале у овој области. Тако, на пример, у Хрватској је донет *Правилник о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања* (NN 38/08). У овом правилнику наводи се да се њиме прописују методологија за израду процене угрожености становништва и материјалних и културних добара, носиоци израде, учесници у изради, као и поступак израде и доношења Процене. Даље, *Правилник* одређује да су процену дужна да донесу сва правна лица чија је делатност везана за објекте критичне инфраструктуре, као и да је обавезно идентификовати и лоцирати објекте критичне инфраструктуре. Пројекат који је започела Европска унија у великој мери се, дакле, одразио на суседне државе и показује тенденцију да превазилази националне границе.

*Законом о ванредним ситуацијама* (Сл. гласник РС, бр. 111/09), који је усвојен 2009. године, Република Србија је начинила нове кораке у области која дефинише ванредне ситуације. Наиме, након бројних консултација на свим нивоима, држава се определила да Министарство унутрашњих послова буде надлежно за организацију израде Процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа. Аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, министарства и други органи и организације израђују Процену угрожености у делу који се односи на њихов делокруг и достављају је Министарству унутрашњих послова. Истим законом у члану 46 прописује се да се Проценом угрожености идентификују извори

---

вља национални систем превентиве, реаговања и адекватног одговора на све евентуалне изазове у смислу угрожавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних, технолошких и других опасности, као и да омогући његово брже укључивање у међународне организације за ванредне ситуације.

<sup>10</sup> Поред наведеног одсека, постоје и одсек који се бави проценом ризика и планом заштите и спасавања од техничко-технолошких несрећа и одсек који се бави проценом ризика од удеса у транспорту и удеса у транспорту са прекограничним ефектима.

могућег угрожавања, сагледају могуће последице, потребе и могућности спровођења мера и задатака заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа. Процена угрожености садржи нарочито: 1) карактеристике територије, критична постројења, критична места и просторе са гледишта угрожености од елементарних непогода и других несрећа, са евентуалним прекограничним ефектима удеса; 2) повредљивост територије од елементарних непогода и других несрећа; 3) анализу могућих последица од елементарних и других несрећа; и 4) потребе и могућности за заштиту људи, материјалних добара и животне средине од последица елементарних и других несрећа.

Влада Републике Србије је на основу члана 45, став 4, *Закона о ванредним ситуацијама* донела *Уредбу о садржају и начину израде плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*. Овим документом, поред већ наведених елемената Процене угрожености који су дефинисани у *Закону о ванредним ситуацијама*, предвиђа се да ће део Процене бити и процена критичне инфраструктуре са гледишта елементарних непогода и других већих несрећа. У Србији се овом уредбом први пут уводи појам критичне инфраструктуре, али и даље без јасног дефинисања о којим је елементима или областима инфраструктуре реч. Такође, нису одређени субјекти који би сносили одговорност у заштити критичне инфраструктуре. У наредном периоду предвиђа се и доношење Упутства о методологији за израду процене угрожености и израду планова за заштиту и спасавање.

Поред наведених подзаконских аката, *Закон о ванредним ситуацијама* је и основа за доношење *Националне стратегије смањења ризика од катастрофа и заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*. Овај документ дефинише националне механизме координације и смернице за смањење опасности од свих несрећа, заштиту, одговор и санацију последица. Националном стратегијом се обезбеђује испуњење препорука ЕУ за развој система националне заштите, успостављање институционалних, организационих и персоналних ресурса за спровођење заштите у ванредним ситуацијама, као и обезбеђење добро обучених кадрова за извршавање нових задатака. Предвиђено је и да се развију способности да се у случају катастрофа одговори на најефикаснији начин, укључујући и отклањање последица узрокованих терористичким нападом. Националном стратегијом је предвиђена могућност регионалне сарадње, чиме би се знатно проширио делокруг постојећих ресурса. Наиме, спроведеном анализом, која је обухватила приказ стања и процену у области система заштите и спасавања, добијен је документ (Анекс) у коме су прецизирани бројни недостаци националног система: институционално-организациони, материјално-технички, сарадња и координација, расположивост информацијама, људски ресурси и едукација. Наведени недостаци у смислу капацитета које држава поседује су велики недостатак и у заштити кри-

тичних инфраструктурних система од терористичких претњи.

Појам и проблематика критичне инфраструктуре у нашој одбрамбено-заштитној теорији и пракси нису непознати, само су редефинисани. Наиме, у време постојања СРЈ, на основу члана 36, став 3, *Закона о одбрани* (Сл. лист СРЈ, бр. 43/94 и 28/96), савезна Влада донела је *Одлуку о одређивању великих техничких система од интереса за одбрану земље*. Овом одлуком одређени су велики технички системи од интереса за одбрану земље и техничка средства од значаја за функционисање тих система у области веза, информатике, ваздушног и железничког саобраћаја, електроенергетике, водоснабдевања и другим областима, при чијем су избору, изградњи и развоју, као и набавкама техничких средстава за њихово функционисање, инвеститори дужни да их ускладе са потребама одбране земље, те се прописује поступак обавештавања о избору, изградњи и развоју тих система, набавкама техничких средстава и постављању захтева за њихово усклађивање с потребама одбране земље.

Такође, у циљу обезбеђења планиране производње и вршења услуга, Влада Републике Србије је још 1992. године донела *Уредбу о објектима и реонима од посебног значаја за одбрану Републике Србије* (Сл. гласник РС, бр. 18/92). Објектима од посебног значаја за одбрану Републике Србије у смислу ове уредбе сматрају се објекти за које се проценом утврди да би њиховим оштећењем, односно откривањем врсте, намене или локације, када се то чува у тајности, могле настати теже последице за одбрану и безбедност Републике Србије. У њих спадају објекти и реони у области саобраћаја, телекомуникација и веза, енергетике, водопривреде и индустрије. У наведеним документима није прецизиран тероризам као безбедносни ризик, изазов и претња, али су побројани велики технички системи, објекти и реони као кључни објекти „који могу бити угрожени, који имају посебан значај с аспекта одбране земље и чијим би угрожавањем био угрожен континуитет функционисања државе и друштва“.

Такође, питање критичне инфраструктуре може се препознати и у другим нормативноправним документима који су предлагани у Републици Србији и који су представљали нови корак у њеној заштити. Влада Републике Србије је 19. 9. 2002. године поднела Народној скупштини предлог Закона о физичко-техничком обезбеђењу објеката. Тако се у члану 8 предлога овог закона предлаже да објекти од стратешког значаја за Републику Србију или њене грађане, или који представљају повећану опасност за живот и здравље људи, морају имати физичко и техничко обезбеђење. Као обавезно обезбеђени објекти наводе се:<sup>11</sup> 1) објекти за производњу, прераду, дистрибуцију и складиштење нафте, нафтних деривата и гаса; 2) објекти за производњу, прераду, дистрибуцију и складиштење воде; 3)

<sup>11</sup> Под обавезно обезбеђеним објектима сматрају се и простор на којем се налазе ти објекти и чине њихов саставни део, као и пратећи објекти који су у функцији тих објеката.

објекти за производњу и дистрибуцију електричне енергије; 4) објекти у којима се производе, користе или складиште радиоактивне и друге опасне и штетне материје; 5) објекти од значаја за саобраћај у свим врстама саобраћаја; 6) објекти у којима се држе ствари од изузетног значаја за науку, културу и уметност; 7) објекти у којима се окупља велики број људи и други објекти за које Влада утврди да се обавезно обезбеђују.

Овим нацртом закона било је прописано да се обезбеђивање обавезно штићених објеката врши као пословна функција предвиђена у основном, општем акту, у складу са Планом обезбеђивања<sup>12</sup> и актом о организовању и вршењу физичког обезбеђивања, који представљају пословну тајну и на које сагласност даје надлежни орган. Обавезно обезбеђене објекте власник, односно корисник, може обезбедити организовањем сопствене службе или ангажовањем правних лица која обављају делатност обезбеђивања објеката, уз сагласност надлежног органа. На тај начин Република Србија се уклопила у глобални тренд да државе, коорпорације, међународне организације, али и појединци, све више указују поверење приватном сектору и препуштају му да се стара о њиховој безбедности. Према незваничним проценама, на пословима обезбеђивања објеката ради између 47 и 50 хиљада људи који су наоружани различитим врстама оружја. Подједнако као и у другим државама у Србији је примењен концепт *Outsourcing* (ен. *outside resource using*), који подразумева употребу или изнајмљивање спољних ресурса за потребе функционисања сопствене организације, односно за потребе заштите истих од различитих безбедносних изазова, ризика и претњи. Наведени концепт, по мишљењу неких теоретичара, омогућава да се „периферне активности“, као што су одржавање технолошки софистицираних система, обука, обезбеђење објеката и сл., повере приватним фирмама, чинећи тако цео систем безбедности исплативијим и ефектнијим. Предлог појединих аналитичара (Кешетовић, Милашиновић, 2008:53) у области заштите и безбедности јесте увођење *Issues management* система који означава управљање опасностима у околини, односно у друштвеном окружењу неке организације. У данашњим, веома динамичним друштвима, свака организација у нормалним (некризним) околностима прати и надгледа догађаје у својој околини, анализира и процењује све промене, одлучујући шта је то што се може искористити као потенцијална предност, а шта је неопходно избећи.

---

<sup>12</sup> План обезбеђења представља општи акт који се израђује на основу процене угрожености, процене безбедности и процене ризика и последица, а њиме се регулишу сва питања физичко-техничког обезбеђивања, почев од оних која се односе на обезбеђивање финансијских средстава за функционисање службе, до оперативно-стручних послова службе, којима се до детаља разрађују задаци и поступци службе у различитим ситуацијама.

## Закључак

Савремени тероризам је у великој мери постао неселективан и безобзиран у погледу угрожавања живота цивила, а неограничен с аспекта објеката напада (Маринковић, Лајић, 2012:262-263; Цветковић, Поповић, 2011:150). Узрок веће угрожености и повредљивости објеката огледа се у урбаном начину живота, при чему је инфраструктура међусобно повезана, међузависна, па самим тим и осетљивија. Терористичка претња је данас – осим војних и државно важних објеката, као што су скупштине, амбасаде и министарства – усмерена првенствено на кључне ресурсе, који цивилном становништву обезбеђују функционалност свакодневног живота.

Крајњи циљ терористичких напада је изазивање стања панике и страха, али и стварање утиска о дезорганизованости и нефункционалности државних органа. Из тих разлога, убрзо након напада 11. септембра 2001. САД и већина других држава, у оквиру тежње за постизањем веће безбедности, формирале су студијске групе за идентификацију критичних капацитета и дефинисале су главна министарства, агенције и суштинске циљеве без којих се не може реализовати интегрисани национални одговор не само на тероризам, већ и на остале облике угрожавања становништва и материјалних и културних ресурса. Кључни приоритет Европске уније приликом установљавања пакета мера у заштити критичне инфраструктуре јесте успостављање контроле над критичним капацитетима, а то је веома важан и сложен подухват који ће се рефлектовати на све државе југоисточне Европе.

Република Србија, иако суочена с озбиљним економским, социјалним и политичким проблемима, започела је преиспитивање сопствених циљева и приоритета, а истовремено је свесна да се налази у незаобилазном процесу дефинисања новог концептуалног оквира безбедности. Имајући у виду значајне напоре који се предузимају на међународном нивоу у погледу тероризма и заштите критичне инфраструктуре, Република Србија се у приближавању европским интеграцијама определила за низ нових корака у овој области. Поред хармонизације легислативног супротстављања тероризму, унапређења обавештајно-безбедносног система и реорганизације интегрисаног система заштите, донето је неколико стратешких законских и подзаконских аката који обрађују проблем тероризма и заштите критичне инфраструктуре.

У даљем дефинисању критичне инфраструктуре, мера и ресурса неопходних у њеној заштити, као валидна основа свакако могу да послуже и раније усвојени нормативноправни документи којима су прецизирани главни објекти и капацитети значајни и критични с аспекта одбране земље (*Одлука о одређивању великих техничких система од интереса за одбрану земље, Уредба о објектима и реонима од посебног значаја за одбрану*



Републике Србије, нацрт Закона о физичко-техничком обезбеђењу објеката). Полазну основу данас свакако представљају и Закон о ванредним ситуацијама, Кривични закон и низ других стратегијских и подзаконских докумената који у својој даљој разради морају да употпуне одговоре на питање шта у Републици Србији представља критичну инфраструктуру, односно колики је делокруг ресурса државе који се могу употребити у условима њене заштите.

Добру основу у очувању критичних и кључних капацитета представља и примена *Outsourcing* концепта, односно секундарних ресурса у обезбеђењу критичне инфраструктуре. По мишљењу многих аналитичара, приватни сектор безбедности није конкуренција држави и њеним службама безбедности, већ је израз потребе државе и њених грађана да у сарадњи са институцијама државе повећају личну и имовинску безбедност. Приватни сектор безбедности постаје на тај начин значајна делатност која остварује профит, запошљава велики број радника, али и одговара за скоро 80% имовине државе. Институт за стандардизацију Републике Србије, крајем 2008. године донео је национални стандард услуга приватног обезбеђења (СРПС. А. Л. 2.000:2008, Друштвена безбедност – Услуге приватног обезбеђења), који значајно може допринети ефикасној тржишној контроли квалитета услуга обезбеђења на тржишту. Такође, опште је познато да је управо у приватном сектору обезбеђења концентрисано истраживање, развој и примена најсавременијих технологија у области безбедности и заштите (ГПС, примена електрохемијске заштите готовине, алармни системи, видео обезбеђење и сл.) чији је значај истакнут у недавно усвојеној Стратегији националне безбедности. Унапређењем свеукупних ресурса – техничких, људских, институционалних, на свим нивоима и у свим областима заштите, држава чува један од својих јавних интереса – заштиту критичне инфраструктуре.

## Литература

1. Voin, A. et al. (2005). *Shocks without Frontiers – Transnational Breakdowns and Critical Incidents: What Role for the EU?*. European Policy Center Issue Paper, 42, Brussels.
2. Цветковић, В., Поповић, М., (2012). *Могућности злоупотребе оружја за масовно уништавање у терористичке сврхе*, Безбедност, год. 53, бр. 2, Београд, стр. 149-168.
3. Čaleta, D., (2011). *Comprehensive approach to the Management of Risks Related to the Protection of Critical Infrastructure: Public-Private Partnership*, In: Counter-Terrorism Challenges Regarding the Processes of Critical Infrastructure Protection, Institute for Corporative Security Studies, Ljubljana, Slovenia and Center for Civil-Military Relations, Monterey, USA.