

НАУЧНО-СТРУЧНИ СКУП СА МЕЂУНАРОДНИМ УЧЕШЋЕМ
Тара, 24–26. мај 2016. године

**ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ:
ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ**

Том 1

ЗБОРНИК РАДОВА

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА
ФОНДАЦИЈА „ХАНС ЗАЈДЕЛ”

Београд, 2016

ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ: ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ
Том 1

Издавачи

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА, Цара Душана 196, Београд
ФОНДАЦИЈА „ХАНС ЗАЈДЕЛ”, Јове Илића 50, Београд

За издавача

Проф. др ДРАГАНА КОЛАРИЋ, в.д. декана Криминалистичко-полицијске академије
LUTZ KOBER, руководилац Представништва Фондације „Ханс Зајдел”
за Србију и Црну Гору

Главни и одговорни уредник

Проф. др ЂОРЂЕ ЂОРЂЕВИЋ, шеф Катедре правних наука
Криминалистичко-полицијске академије

Уређује

Научноистраживачки центар
Криминалистичко-полицијске академије

Лектура

ЈАСМИНА МИЛЕТИЋ, Криминалистичко-полицијска академија
ЈЕЛЕНА ПАНЏА, Криминалистичко-полицијска академија

Техничко уређење

ДРАГОЉУБ МИЛУТИНОВИЋ, Криминалистичко-полицијска академија

Тираж

200 примерака

Штампа

ПЕКОГРАФ
Београд

ПРОГРАМСКИ ОДБОР

Председник

Проф. др ДРАГАНА КОЛАРИЋ, в.д. декана Криминалистичко-полицијске академије

Чланови

LUTZ KOBER, руководилац Представништва Ханс Зајдел Фондације
за Србију и Црну Гору

Проф. др ЗОРАН СТОЈАНОВИЋ, Правни факултет Универзитета у Београду

Проф. др МИОДРАГ СИМОВИЋ, судија Уставног суда БиХ

Проф. др СТАНКО БЕЈАТОВИЋ, декан Правног факултета
Универзитета у Крагујевцу

Проф. др МИЛАН ШКУЛИЋ, Правни факултет Универзитета у Београду

Проф. др ЗОРАН ИЛИЋ, Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију
Универзитета у Београду

Др ЈОВАН ЂИРИЋ, директор Института за упоредно право, Београд

Др ИВАНА СТЕВАНОВИЋ, директор Института за криминолошка и
социолошка истраживања, Београд

Проф. др САША МИЈАЛКОВИЋ, в.д. продекана за материјално-финансијске
послове, Криминалистичко-полицијска академија

Проф. др МИЛАН ЖАРКОВИЋ, в.д. продекана за наставу,
Криминалистичко-полицијска академија

Проф. др ТИЈАНА ШУРЛАН, в. д. продекана за студије другог степена,
Криминалистичко-полицијска академија

Проф. др WANG SHIQUAN, председник Кинеског
криминалистичко-полицијског универзитета

Проф. др JOSÉ GARCÍA MOLINA,
директор Националне полицијске академије, Авила, Шпанија

Проф. др ZOLTAN RAJNAI, Факултет Банки Донат,
Универзитет Обуда, Будимпешта, Мађарска

Проф. др JOZEF МЕТЕЊКО, Полицијска академија, Братислава, Словачка

Проф. др АНДРЕЈ СОТЛАР, декан Факултета за безбедност
Универзитета у Марибору, Словенија

ЖЕЛИМИР РАДМИЛОВИЋ, начелник Полицијске академије у Загребу, Хрватска

Проф. др ОЛИВЕР БАЧАHOVIЋ, декан Факултета безбедности,
Скопље, Македонија

ОРГАНИЗАЦИОНИ ОДБОР

Председник

Проф. др ЂОРЂЕ ЂОРЂЕВИЋ, шеф Катедре правних наука
Криминалистичко-полицијске академије

Чланови

Проф. др ДРАГАН РАНЂЕЛОВИЋ, шеф Катедре информатике
Криминалистичко-полицијске академије

Проф. др ДРАГАН МЛАЂАН, шеф Катедре безбедносних наука
Криминалистичко-полицијске академије

Проф. др РАДОВАН РАДОВАНОВИЋ, шеф Катедре форензике
Криминалистичко-полицијске академије

Проф. др ДАНЕ СУБОШИЋ, шеф Катедре полицијских наука
Криминалистичко-полицијске академије

Проф. др ЗОРАН ЂУРЂЕВИЋ, шеф Катедре криминалистичких наука
Криминалистичко-полицијске академије

Доц. др ЈЕЛЕНА РАДОВИЋ-СТОЈАНОВИЋ, шеф Катедре друштвених наука
Криминалистичко-полицијске академије

СЕКРЕТАРИЈАТ

МАРТА ТОМИЋ, Научноистраживачки центар
Криминалистичко-полицијске академије

ЈЕЛЕНА ПАНЏА, Научноистраживачки центар
Криминалистичко-полицијске академије

ВУК КУЛИЋ, Научноистраживачки центар
Криминалистичко-полицијске академије

ПРЕДГОВОР

Криминалистичко-полицијска академија и Фондација „Ханс Зајдел“, уз подршку Министарства унутрашњих послова Републике Србије и Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, организовали су VII научно-стручни скуп са међународним учешћем „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“.

Зборник садржи 84 рада, чији су аутори еминентни стручњаци из области права, безбедности, криминалистике, полицијских наука, форензике, информатике, као и припадници националног система безбедности који учествују у едукацији припадника полиције, војске и других служби из Белгије, Босне и Херцеговине, Мађарске, Македоније, Немачке, Румуније, Русије, Украјине, Хрватске, Црне Горе и Србије.

Радови су рецензирани од стране компетентних стручњака и садрже приказ савремених тенденција у развоју система полицијског образовања, савремених концепата безбедности и криминалистике, као и анализу активности правне државе у процесу приступања Европској унији.

Зборник представља добру теоријску основу како за свестрано сагледавање тзв. европског права тако и за даља истраживања, емпијска и теоријска, која тек треба да уследе на српском путу ка Европској унији.

Захваљујемо се ауторима и учесницима научно-стручног скупа са међународним учешћем „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“, Министарству унутрашњих послова Републике Србије, Министарству просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, као и Фондацији „Ханс Зајдел“ на дугогодишњој и плодној сарадњи.

Програмски и Организациони одбор

Београд, септембар 2016. године

САДРЖАЈ

Милан Шкулић

НЕКИ ПРИМЕРИ ПОГРЕШНЕ СУДСКЕ ПРАКСЕ И ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ
У КОНЦЕПЦИЈИ ЗАКОНИКА О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ СРБИЈЕ..... 1

Војислав Ђурђић

ПРАВНА ПРИРОДА, САДРЖИНА И ПОЉЕ ВАЖЕЊА
ПРЕТПОСТАВКЕ НЕВИНОСТИ 45

Ђорђе Ђорђевић

СИСТЕМ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА И МОГУЋНОСТИ ЊЕГОВЕ РЕФОРМЕ ...69

Илија Бабић

ЖИВОТНА СРЕДИНА – ОПАСНОСТИ И ПРАВНА ЗАШТИТА.....95

Зоран Илић, Марија Малковић

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ САНКЦИЈЕ У СВЕТЛУ НАЦРТА ЗАКОНА О МАЛО-
ЛЕТНИМ УЧИНИОЦИМА КРИВИЧНИХ ДЕЛА И ЗАШТИТИ МАЛОЛЕТНИХ
ЛИЦА У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ – ПРИЛОГ ЈАВНОЈ РАСПРАВИ 115

Александар Југовић, Јелисавета Вукелић

(НЕ)КУЛТУРА ПОНАШАЊА ВОЗАЧА У САОБРАЋАЈУ:
ИЗМЕЂУ СЛОБОДЕ И УТРОЖАВАЊА БЕЗБЕДНОСТИ 131

Yuri B. Savva, Julia V. Davydova

LINGUISTIC DATABASE FOR MONITORING SYSTEM OF ONLINE SOCIAL
NETWORKS IN PROVIDING INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL SECURITY....145

Axelle Reiter

WHEN THE EXCEPTION BECOMES THE NORM: JUSTICE, FREEDOM
AND SECURITY IN TIMES OF CRISIS 155

Snezana Nikodinovska-Stefanovska

AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE –
THE EU’S NEW SECURITY AGENDA 169

Обрад Стевановић

СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ ЈАВНИХ ОКУПЉАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 185

Зоран Радивојевић, Небојша Раичевић

ПРОЦЕДУРА ЗА ПРИЗНАВАЊЕ МЕЂУНАРОДНЕ ЗАШТИТЕ
ПРОГОЊЕНИМ ЛИЦИМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ.....203

Срђан Милашиновић, Зоран Јевтовић

УЛОГА ДРУШТВЕНИХ МРЕЖА У КРЕИРАЊУ КОНФЛИКТНЕ ПАРАДИГМЕ 217

Зоран Арацки, Владимир Вучковић

ДЕЛОВАЊЕ, САРАДЊА И МЕДИЈСКО ПРЕДСТАВЉАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ У НИШУ
ТОКОМ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА – РЕФЛЕКСИЈЕ У САВРЕМЕНОСТИ 231

Зоран Павловић

ПРОЦЕСНА ПРАВА ОКРИВЉЕНОГ У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	247

Саша Марковић

РАДНО-ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНИХ У МИНИСТАРСТВУ УНУТРА- ШЊИХ ПОСЛОВА У СВЕТЛУ ОДРЕДБИ НОВОГ ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ	259

Хатиџа Бериша, Раде Славковић

САРАДЊА СНАГА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА МЕЂУНАРОДНИМ БЕЗБЕДНОСНИМ СНАГАМА	287

Жарко Синђелић

КРИВИЧНА ДЕЛА НЕОВЛАШЋЕНО ПРИСЛУШКИВАЊЕ И СНИМАЊЕ И НЕОВЛАШЋЕНО ФОТОГРАФИСАЊЕ	305

Дијана Јанковић

КРАТКОТРАЈНЕ КАЗНЕ ЗАТВОРА	319

Сретко Јанковић

КАЗНЕНА ПОЛИТИКА ЗА КРИВИЧНО ДЕЛО УГРОЖАВАЊА ЈАВНОГ САОБРАЋАЈА УЧИЊЕНО ПОД УТИЦАЈЕМ АЛКОХОЛА	345

Ивана Миловановић

КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ОД НАСИЉА У ПОРОДИЦИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ	365

Милица Ковачевић, Љиљана Стевковић

ИНДИКАТОРИ О МАЛОЛЕТНИЧКОМ ПРАВОСУЂУ И ЕВИДЕНТИРАЊЕ МАЛОЛЕТНИЧКОГ КРИМИНАЛИТЕТА У СРБИЈИ	391

Госпава Стојановић, Ненад Путник

КОНТРОЛА НАД ВОДНИМ РЕСУРСИМА КАО ФАКТОР НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ	409

Слађана Барош, Ивана Радовић, Саша Плећаш

ПРАКСА ПРЕКРШАЈНИХ СУДОВА У БЕОГРАДУ У СЛУЧАЈЕВИМА СЕКСУАЛНОГ РАДА	425

Срђан Благојевић, Михаило Зоговић

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА ОДБРАНЕ И БЕЗБЕДНОСТИ КАО БИТНИХ ФУНКЦИЈА ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА	441

Vanda Božić, Tanja Kesić

KAZNENOPRAVNI ODGOVORI NA KORUPCIJU UZ PRIJEDLOGE DE LEGE FERENDA	455

Georgică Panfil, Mihaela Marin

THE IMPACT OF NEW TECHNOLOGIES IN THE FIELD OF CRIME SCENE INVESTIGATION	483

НЕКИ ПРИМЕРИ ПОГРЕШНЕ СУДСКЕ ПРАКСЕ И ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ У КОНЦЕПЦИЈИ ЗАКОНИКА О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ СРБИЈЕ

Проф. др Милан Шкулић

Правни факултет Универзитета у Београду

Сажетак: У чланку се анализира неколико практичних проблема садржаних у тексту новог Законика о кривичном поступку, односно у његовом тумачењу и примени. Аутор пише о проблематици обавезног изузећа судије који је у истом кривичном предмету у време важења ранијег Законика био истражни судија, затим о (не)деловању начела *ne bis in idem* онда када је јавни тужилац одређене одлуке (пре свега, решење о одбацавању кривичне пријаве) донео поступајући према начелу опортунитета кривичног гоњења, као и о својеврсној „осакаћености“ жалбених основа у односу на пресуду другостепеног суда (што је учињено још новелама из 2009), те о погрешној пракси Врховног касационог суда у погледу лимитирања права окривљеног на подношење захтева за заштиту законитости.

У раду се разматрају и основни концепцијски проблеми српског кривичног поступка, што се своди на анализу односа лимитираног начела истине и правила о сношењу терета доказивања, неадекватно уређену јавнотужилачку истрагу, те претерану „адверзијализацију“ главног претреса, али и кривичног поступка у Србији уопште.

Кључне речи: кривични поступак, Законик о кривичном поступку, начело *ne bis in idem*, начело истине, истрага, главни претрес.

Уводна разматрања

Законик о кривичном поступку из 2011. године се још увек често означава као „нови ЗКП“, али он суштински и више није толико „нов“. Вероватно да у нашем правном систему и није било системског закона који је од стране теорије и великог дела праксе толико критикован као тај законик, али је он ипак, уз неке сасвим мале промене, опстао као позитивно право. Често најављиване промене тог законика, па чак и доношење потпуно новог Законика о кривичном поступку, нису

још увек реализоване, а разлози за опстанак тог законика су, чини се, више у домену политике него струке, али је то питање за ширу расправу или и у ствари, није од већег практичног значаја, јер као што традиционално важи *dura lex, sed lex*, тако и је и „лош закон, ипак закон, те се мора примењивати док је на снази.

Законик о кривичном поступку који је сада основни извор позитивног кривичног процесног права Србије је заснован на погрешној концепцији, али обилује и бројним конкретним правно-техничким грешкама.¹ У раду ће се анализирати неки од практичних проблема (од којих су неки последица слабости законског текста, а неки су наслеђени као механизми или недостаци који су и раније постојали), те скренути пажњу на основне концепцијске грешке и „лутања“, са основним циљем да се тако у *de lege ferenda* смислу законодавцу скрене пажња на могуће и пожељне модификације нашег кривичнопроцесног система, јер *реформа српског кривичног процесног права још није умрла, а када ће не знамо.*

Да ли судија који је у истом предмету водио истрагу може учествовати у каснијим фазама кривичног поступка?

Нови Законик о кривичном поступку је увео јавнотужилачку истрагу, која је значајно другачија од раније судске истраге, али с обзиром да није могуће „зауставити време“, те „почети од нуле“, када се примењује нови Законик, јер низ кривичних поступака увек тече, било је потребно уредити однос „нове“ и „старе“ истраге, што је учињено чланом 603 Законика, којим је прописано да ће се истрага која је на дан почетка примене новог законика у току, довршити по правилима ранијег Законика о кривичном поступку док ће се потом, даљи ток поступка спровести по одредбама новог законика. Некада је потребно у новом Законику уредити и тзв. стечена права, као што је случај на пример, са положајем тзв. кооперативних сведока, па је тако у члану 605 новог, тј. сада важећег Законика о кривичном поступку прописано да ће се на лица која су до дана ступања на снагу тог зако-

¹ М. Шкулић, Г. Илић, *Нови Законик о кривичном поступку Србије – један корак напред, два корака назад*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Правни факултет у Београду и Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012, <http://www.uts.org.rs/images/stories/061212.novi.zakonik.o.krivicnom.postupku.pdf>.

ника стекла статус сведока сарадника примењују законске одредбе о сведоку сараднику које су важиле у време добијања тог статуса.

Мењање одређених облика судске функционалне надлежности у новом Законику о кривичном поступку у односу на раније важећи, некада доводи и до одређених практичних проблема, које у недостатку стриктне законске регулативе, мора да решава судска пракса. На пример, према правилима ранијег Законика о кривичном поступку, истрагу је водио истражни судија, који је такође могао вршити одређене доказне радње пре подношења оптужног предлога у скраћеном поступку, те поступати у одређеним ситуацијама у некадашњем преткривичном поступку. Наравно, према правилима тог законика, судија који је поступао као истражни судија у претходним фазама поступка, није могао да потом учествује у кривичном поступку као судија у другим облицима судске функционалне надлежности. На пример, није могао да буде председник или члан претресног већа. Његово раније појављивање у улози истражног судије у истом предмету је био један од разлога за обавезно изузеће. Слично се прописује и у новом Законику о кривичном поступку, али не у погледу истражног судије, јер он више ни не постоји у том новом Законику, већ у односу на судију за претходни поступак, који иако је истрага сада јавнотужилачка, врши одређене радње у истрази, односно поступа у одређеним ситуацијама у претходном поступку.

Сада се у пракси поставило питање да ли судија који је у истом кривичном предмету у време важења ранијег Законика поступао као истражни судија, односно „вршио истражне радње“, може потом, да се појави као судија у некој наредној фази кривичног поступка који се води у односу на исти предмет, али према новом Законику о кривичном поступку. Практика се по овом питању разликује, што није оправдано, јер се овде ипак не ради о неком претерано тешком питању за тумачење. Наиме у оваквом случају није оправдано користити само „оскудан“ језички метод тумачења, односно ограничити се на чињеницу да се *истражни судија уопште не спомиње* у законским одредбама које регулишу разлоге за обавезно изузеће судије, већ треба применити једноставан логички метод тумачења, повезано и са интерпретацијом циља таквих разлога за обавезно изузеће, односно разлога који се односе на учествовање истог судије у претходним фазама поступка.

Дакле, треба тумачити да *није дозвољено* да судија који је у истом кривичном поступку био истражни судија, потом након што је почела примена новог Законика, поново буде судија у неком другом облику судске функционалне надлежности, након што је истрага завршена. Тај судија би у истом предмету, могао да буде једино судија за претходни поступак, до чега би иначе, ретко могло да дође, с обзиром на правило Законика да се истраге започете према правилима раније важећег Законика, довршавају према правилима тог „старог“ Законика. Небитно је да ли је конкретан судија био само у функцији истражног судије, тако што је на пример, у истрази одредио притвор окривљеном, или је вршио и истражне радње (што је најчешће и био случај, јер је целокупна истрага била судског карактера), довољно је да је он у истом предмету поступио као истражни судија.

Наиме, без обзира што сада новим Закоником није прописан као разлог за обавезно изузеће то што је судија у ранијим фазама поступка био у функцији истражног судије, то свакако треба сматрати разлогом за обавезно изузеће. Потребно је у овом погледу – по аналогiji *изједначити положај некадашњег истражног судије са садашњим судијом за претходни поступак*. То значи да у оваквом случају приликом тумачења треба применити *аналогију* са разлогом за обавезно изузеће који према правилима новог Законика, постоји онда када је судија у истом предмету био у функцији судије за претходни поступак.

Да ли се начело *ne bis in idem* односи на одлуке јавног тужиоца донесене применом начела опортунитета кривичног гоњења?

Две врсте одлука јавног тужиоца су могуће на основу примене процесних механизма који су садржај начела опортунитета кривичног гоњења:

1) решење о одбацивању кривичне пријаве, када се ради о класичном механизму опортунитета кривичног гоњења, а што је такође могуће и када се ради о одређеној варијанти страначког споразума (када се односи на кривична дела у погледу којих се води скраћени поступак);

2) наредба о обустави истраге, ако је у фази истраге дошло до закључења споразума о признању кривичног дела

Начело *ne bis in idem* означава да се истом лицу не може два пута судити за исто кривично дело. Другим речима, уколико је кривични поступак у односу на конкретно кривично дело већ правноснажно окончан, не може се поново водити поступак против истог лица у односу на исти основни предмет кривичног поступка, тј. исто кривично дело. Начелна забрана поновног суђења произлази из виталних интереса правне сигурности и правичности, који у вези с овим принципом, у већини националних кривичнопроцесних законодавстава односе превагу у односу на принцип истине, онда када се у одређеним ситуацијама та начела „сукобе”.

Наиме, уколико је окривљени правноснажном одлуком надлежног суда ослобођен оптужбе, односно донесена друга судска одлука која је за њега повољна а која је постала правноснажна (у нашем поступку је то и решење о обустави поступка или одбијајућа пресуда, док се у већини других кривичнопроцесних законодавстава ради искључиво о мериторним судским одлукама, донесеним након одржавања главног претреса као суђења у ужем смислу), против њега се за исто кривично дело више не може водити кривични поступак, чак и ако би се појавили докази највишег степена доказног кредибилитета, да је он ипак то дело учинио.

Начело *ne bis in idem* (енгл.: *the prohibition of double jeopardy*) подразумева да се поступак не може водити за исто кривично дело против лица коме је у истој држави већ суђено (интерни *ne bis in idem* принцип), или да се у другој држави, као и пред међународним судом (*ne bis in idem* принцип у односу на релације међу државама, или између државе и међународног суда), поступак не може водити, ако је лице већ осуђено или ослобођено.² Док се за „интерни” *ne bis in idem* принцип може сматрати да је део обичајног међународног права, законски статус његовог „интернационалног” еквивалентног принципа је још увек контроверзан, па је тако на пример, један италијански суд сматрао да он не важи, али је Уставни суд Италије 1976. године стао на становиште да важи.³

У већини националних кривичнопроцесних законодавстава се даје одређени значај чињеници да је за конкретно кривично дело лицу већ суђено пред судом друге државе, било да се тада постојање правноснажне одлуке третира као апсолутна сметња за поновно кривично

2 A. Cassese, *International Criminal Law*, “Cambridge University Press”, London, 2003, стр. 319.

3 *Ibidem*.

гоњење, било као правило да се тада кривично гоњење додатно условљава одговарајућим одобрењем надлежног органа (*релативна сметња* за поновно кривично гоњење), што је повезано и са принципима важења кривичног законодавства одређене државе. Независно од овога, принцип *ne bis in idem* има посебно значење у међународном кривичном процесном праву, те је изричито предвиђен у Римском статуту о оснивању сталног Међународног кривичног суда, тако да су све државе које су прихватиле тај статут, истовремено прихватиле и обавезу да поштују правноснажне одлуке Међународног кривичног суда и сходно томе, никоме се неће судити пред другим судом за кривично дело које спада у надлежност овог суда, за које га је Међународни кривични суд већ осудио или ослободио.⁴

Начело *ne bis in idem* утврђено је у члану 4 став 1 Законика о кривичном поступку тако што је прописано да нико не може бити гоњен за кривично дело за које је одлуком суда правноснажно ослобођен или осуђен, или за које је оптужба правноснажно одбијена или је поступак правноснажно обустављен.

Одредбама члана 34 став 4 Устава Србије прописано је да нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажним пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку, а истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело.

Начело *ne bis in idem* важи апсолутно у корист окривљеног, односно њиме се потпуно онемогућава нападање ванредним правним лековима одлуке суда која је повољна за окривљеног, с тим што оно истовремено не ограничава могућност побијања и неке правноснажне судске одлуке али само у корист окривљеног. У таквом случају ово начело има релативно дејство. У поступку поводом ванредног правног лека, правноснажна судска одлука се не може изменити на штету окривљеног (члан 6, став 2 ЗКП).

Овакав начин регулисања начела *ne bis in idem* у нашем кривичном поступку је у основи шири и у односу на међународноправно дефинисање овог начела. Наиме, према *Међународном пакту о грађанс-*

4 Више о томе: М. Шкулић, *Међународни кривични суд – надлежност и поступак*, Правни факултет Универзитета у Београду и „Досије“, Београд, 2005, стр. 322–325.

ким и политичким правима (чл. 14 ст. 7),⁵ новог суђења не може бити само ако је претходно правноснажно пресуђено мериторном (ослобађајућом или осуђујућом пресудом), док се према нашем Законику о кривичном поступку, начело *ne bis in idem* односи не само на ове мериторне пресуде (којима се решава питање кривичног дела, те се када је реч о осуђујућој пресуди решава и питање кривичне санкције, односно казне, када су за то испуњени законски услови), већ и на одбијајућу пресуду (која се доноси из одређених формалних разлога), те и на решење о обустави кривичног поступка. То и представља разлог да се одбијајућа пресуда у нашем кривичном поступку доноси само када се ради о процесним (формалним) сметњама које су трајног карактера, што важи и за део разлога из којих се доноси решење о обустави кривичног поступка, а ако се током кривичног поступка установи постојање неких процесних (формалних) сметњи које су привременог карактера (попут на пример, непостојања одобрења за кривично гоњење), тада се не доносе овакве судске одлуке, већ се поступак окончава на начин који омогућава његово евентуално поновно вођење, када се за то испуне потребни процесни и фактички услови. Тако се на пример, уколико се током главног претреса установи да оптужени поседује право имунитета, у односу на које није дато одобрење надлежног органа за кривично гоњење, не доноси одбијајућа пресуда, већ се доноси решење о одбацивању оптужнице, на које се начело *ne bis in idem* не односи.

Идентичну одредбу о начелу *ne bis in idem*, као и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима садржи и *Европска конвенција* о заштити права и основних слобода,⁶ али и уз конституисање допунске могућности поновног вођења кривичног поступка у складу са законским правилима одређене државе, што значи да је према овом решењу могуће и понављање кривичног поступка на штету осуђеног (као што је то на пример, случај у Немачкој), односно уопште, доношење одлуке поводом уложеног ванредног правног лека, која би била на штету окривљеног, што у нашем кривичном поступку апсолутно није могуће, тако да у том погледу нема никаквих изузетака.

Када је реч о „правно-нормативном амбијенту“ Европске уније, тек је Шенгенским споразумом, између осталог, уведена и *забрана двоструког кажњавања на нивоу ЕУ*, па тако члан 54 овог споразума

5 Наша земља, тј. тадашња СФРЈ, ратификовала га је 1971. године.

6 Члан 4 Протокола број 7 од 22. новембра 1984. године.

гласи: „Лице којем је од стране једне уговорне стране већ правноснажно пресуђено, не може се за исто дело више кривично гонити, ако је у случају пресуђивања санкција већ извршена, или се управо извршава, или се према праву државе у којој је лице осуђено, она више не може извршити”. Пре ове одредбе било је формалноправно могуће да се у неким ситуацијама два пута одговара за исто кривично дело у различитим државама ЕУ.⁷ Овакво формулисање у пракси ипак изазива одређене проблеме, како због повезивања правноснажности пресуде са њеном извршношћу, односно извршењем, тако и због неких језичких и термилошких разлика између држава чланица ЕУ.

Када се ради о упоредноправном погледу на начело *ne bis in idem*, веома су интересантне и Сједињене Америчке Државе, јер иако је то начело у термилошком виду „забране двоструког угрожавања“ (*the prohibition of double jeopardy*), у САД приписано као уставно право грађана, чести су и неки специфични изузеци од њега, који представљају једну од последица својеврсног „правног партикуларизма“ у САД и како врло компликованих, тако и веома строгих правила о подели, али често и паралелизму између федералних надлежности и надлежности појединих држава у САД. Ово се у америчкој литератури илуструје следећим примером: „Начело *ne bis in idem* (*prohibition of double jeopardy*), уставног је ранга (Пети амандман на Устав САД), али се оно не односи на случајеве (што није нимало ретко у пракси), када је једно исто кривично дело прописано како савезном регулативом, тако и прописима држава САД, што значи да ако на пример: „неко опљачка банку у Њу Џерсију, он тиме крши како право федерације, тако и право државе у којој је кривично дело учињено.”⁸ То лице може бити легално кривично гоњено и осуђено одлуком суда у Њу Џерсију

7 H. Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, „Nomos“, Baden-Baden, 2005, стр. 129.

8 То значи да онда када је у САД исто „кажњиво понашање“, односно чињење или нечињење прописано као кривично дело како прописима конкретне државе, тако и на савезном нивоу, лице које је учинило такво кривично дело, може да одговара за њега и буде кажњено, како пред судом конкретне државе, тако и на савезном нивоу, што је суштински супротно начелној забрани да му се два пута суди за исто кривично дело. Формално се у САД у ствари, сматра да се у таквом случају, ипак не ради о „формално“ истом кривичном делу, већ да је такав учинилац у исто време истом радњом (чињењем или кажњивим пропуштањем, тј. нечињењем), учинио два кривична дела – једно које је прописано на нивоу државе и друго које је савезног карактера, а за која му се може одвојено судити. То у ствари, практично значи да приговор окривљеног коме се суди за такво „савезно“ кривично дело, којим он истиче да је за „исто“ дело, односно суштински исту радњу (*actus reus*) у односу на коју има/имао је исти субјективан однос (*mens rea*), неће имати значаја, те да ће такав окривљени, ако се испуне сви остали потребни кривичноправни/кривичнопроцесни услови, бити осуђен „поново“.

за то кривично дело, а потом се против њега може за исто кривично дело водити кривични поступак пред судом на савезном нивоу.,⁹

Начело *ne bis in idem* се, како према законској, тако и према уставној формулацији, у Србији односи искључиво на одређене *мериторне судске одлуке*. Оно *не обухвата одлуке јавног тужиоца*, попут решења о одбацивању кривичне пријаве. Такво уставно и законско решење (иако је оно, као што се то објашњава у претходном тексту, знатно шире од већине примера из упоредног права, па и у односу на одређене међународноправне изворе), скопчано је и са одређеним проблемима, те се показује као „уско“, када су у питању одређени специфични начини окончања кривичног поступка, односно одређене одлуке јавног тужиоца.

Начело *ne bis in idem* и одбачај кривичне пријаве из разлога (не)целисходности кривичног гоњења

Није ни споран *ratio legis* омогућавања да се лице у односу на које је претходно одбачена кривична пријава, потом за исто кривично дело „поново“ кривично гони, онда када су се за то стекли одређени фактички или формални услови. На пример, кривична пријава је одбачена јер је јавни тужилац оценио да се не ради о кривичном делу за које се гони по службеној дужности, а из накнадно прибављених доказа се установи да је ипак реч о таквом кривичном делу, или када се накнадно превазиђе претходни „доказни дефицит“, тј. када се појаве/прибаве кредибилни докази из којих произлази постојање одговарајућег степена сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, а претходно је кривична пријава против конкретног осумњиченог одбачена јер нису постојали основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности.

Међутим, законодавац не прописује ни забрану/немогућност „поновног“ кривичног гоњења лица у погледу којег је кривична пријава претходно одбачена, јер је јавни тужилац поступао по *начелу опортунитета кривичног гоњења*, па би се стога, формално могао замислити чак и веома „необичан“ случај да јавни тужилац који је претходно, поступајући по начелу опортунитета кривичног гоњења одбацио

9 Група аутора (ред. R. A. Carp and R. Stidham), *Outline of the US Legal System*, „Bureau of International Information Programs United States Department of State“, Washington, 2004, стр. 106.

кривичну пријаву, касније поново покрене кривични поступак у односу на *исто лице за исто кривично дело*. У Законнику нема формалне забране за такво поступање, иако би се ту свакако већ у *prima facie* смислу радило о нелогичном и неправичном поступању, а некада и о злоупотреби. Ово би посебно било неправично у случају условљеног опортунитета кривичног гоњења.¹⁰

Сасвим је јасно да би осумњичени који је претходно на пример, плаћањем одређеног новчаног износа, који се користи за хуманитарне или друге јавне сврхе, обављањем одређеног друштвенокорисног или хуманитарног рада или подвргавањем одвикавању од алкохола или опојних дрога итд., практично „заслужио“ да не буде кривично гоњен, те у односу на којег је због тога одбачена кривична пријава, сматрао да је на својеврстан начин „преварен“, када би и поред тога, те након што је кривична пријава већ одбачена, он ипак касније био кривично гоњен. Ако би се то и десило, радило би се свакако о својеврсној злоупотреби. Тако нешто је стога у пракси реално тешко замисливо, али није спорно да Законик формално не садржи такву забрану, која би истовремено била и чврста гаранција за осумњиченог у погледу којег се кривична пријава одбацује у оквиру поступања јавног тужиоца према начелу опортунитета кривичног гоњења, а што се може сматрати и одговарајућом правном празнином у тексту Законика.

Начело *ne bis in idem* и споразум о признању кривичног дела

Споразум јавног тужиоца и окривљеног о признању кривичног дела је у ствари, једна „упрошћена“, односно поједностављена процесна форма. Тај процесни механизам је у кривично процесно право Србије – под називом „споразум о признању кривице“ – први пут уведен 2009. године (у великој мери по узору на решење садржано у ЗКП-у из 2006, који никада није целовито примењиван), а у новом Законнику о кривичном поступку из 2011. године задржан је уз одређене модификације, те повезан са могућношћу да се у оквиру страначког споразумевања о признању кривице, „задобијају“ и тзв. кооператив-

¹⁰ Више о томе: М. Шкулић, *Начело опортунитета кривичног гоњења и (не)деловање начела ne bis in idem*, Intermex, Правни информатор, бр. 10, Београд, октобар, 2015, стр. 19–28.

ни сведоци, попут некадашњих сведока сарадника и окривљених сарадника, како су они регулисани у новом Законику.¹¹

Иначе, у нашој је литератури већ примећено, да је у односу на раније законско решење, значајна новина у новом Законику, да јавни тужилац може да закључи споразум не само са лицем коме се на терет ставља неко од кривичних дела која спадају у делокруг тужилаштва посебне надлежности, већи било које друго кривично дело,¹² што не треба мешати са правилом да се сам споразум о сведочењу може односити једино на кривично дело које спада у делокруг тужилаштва посебне надлежности – организовани криминал и кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом. Ради се о процесном институту који изворно потиче из неких англосаксонских кривичних процедура, пре свега из САД, а данас су одређени облици таквог процесног механизма присутни и у многим другим, па и бројним континентално-европским кривичним поступцима.¹³

Споразум о признању кривичног дела садржи одређене *обавезне* и одређене *факултативне* елементе (члан 314 ЗКП).¹⁴

Споразум има следеће *обавезне елементе*: 1) опис кривичног дела које је предмет оптужбе; 2) признање окривљеног да је учинио кривично дело које је предмет страначког споразума; 3) споразум о врсти, мери или распону казне или друге кривичне санкције; 4) споразум о трошковима кривичног поступка, о одузимању имовинске користи прибављене кривичним делом и о имовинскоправном захтеву, уколико је поднет; 5) изјаву о одрицању странака и браниоца од права на жалбу против одлуке којом је суд у потпуности прихватио споразум, осим када се пресуда не односи на споразум или се ради о случају постојања разлога због којих би кривични поступак требало обуставити; као и 6) потпис странака и браниоца.

Споразум о признању кривичног дела може садржати и одређене *факултативне елементе*: 1) изјаву јавног тужиоца о одустајању од

11 Више о томе: М. Шкулић, *Организовани криминалитет – појам, појавни облици и кривични поступак*, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 401–402.

12 Више о томе: В. Делибашић, *Споразум о сведочењу окривљеног*, зборник Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2014, стр. 216–217.

13 Више о томе: В. Бајовић, *Споразум о признању кривице*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 55.

14 Више о томе: В. Делибашић, *Plea Plea agreement*, зборник: *Thematic Conference Proceedings of International Significance. Vol. 3. International Scientific Conference „Archibald Reiss Days”, Belgrade 3–4 March 2014*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 263–278.

кривичног гоњења за кривична дела која нису обухваћена споразумом о признању кривичног дела; 2) изјаву окривљеног о прихватању обавезе која се иначе може одредити у оквиру поступања јавног тужиоца према начелу условљеног опортунитета кривичног гоњења (одлагање кривичног гоњења у предистражном поступку), а под условом да природа обавезе омогућава да се започне са њеним извршењем пре подношења споразума суду; као и 3) споразум у погледу имовине проистекле из кривичног дела која ће бити одузета од окривљеног, где се, у ствари, ради о имовини која од окривљеног, односно другог лица које се сматра „власником“ такве имовине, може бити одузета у складу не са класичним правилима Кривичног законика, већ према одредбама одговарајућег посебног закона (тзв. проширено одузимање имовинске користи), а то је Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела.

Из овога произлази да када споразум о признању кривичног дела садржи изјаву јавног тужиоца о одустајању од кривичног гоњења за кривична дела која нису обухваћена споразумом о признању кривичног дела (члан 314, став 2, тачка 1 ЗКП), то представља *облик опортунитета кривичног гоњења*, при чему нису утврђени било какви посебни критеријуми (са становишта целисходности, оправданости одустанка и сл.), за такву одлуку јавног тужиоца, већ је то потпуно препуштено његовој слободној оцени.¹⁵

И овде, тј. у погледу овог особеног случаја поступања по начелу опортунитета кривичног гоњења, није стриктно решено питање деловања начела *ne bis in idem*, ако се одустанак јавног тужиоца од кривичног гоњења оствари у некој од претходних фаза кривичног поступка, *када такав одустанак неће резултирати доношењем одбијајуће пресуде*, тј. оних судских одлука које неспорно производе забрану поновног вођења кривичног поступка против истог лица за исто кривично дело.

Наиме, како споразум о признању кривичног дела може бити закључен од доношења наредбе о спровођењу истраге па до завршетка главног претреса,¹⁶ то значи да до одустанка јавног тужиоца од кри-

¹⁵ Више о томе: М. Шкулић, *Организовани криминалитет*, стр. 239.

¹⁶ У изворном тексту Законика се крајњи моменат за закључење споразума о признању кривичног дела одређивао – *до изјашњења оптуженог о оптужби на главном претресу*. Последњим новелама Законика из маја 2014. године, тај рок је значајно продужен, тако што је прописано да је споразум могућ све до самог завршетка главног претреса. *Ratio legis* ове измене се темељи на тенденцији да се створе шире могућности за закључење споразума о

вичног гоњења за одређено кривично дело/кривична дела, може доћи *већ у фази истраге*. Тада би се истрага против окривљеног обуставила, односно такво кривично дело у таквом случају не би било предмет оптужбе, а како наредба о обустави истраге сходно члану 4 став 1 Законика о кривичном поступку и члану 34 став 4 Устава Србије, не спада у одлуке које производе дејства у смислу начела *ne bis in idem*, положај таквог окривљеног није сасвим сигуран.

Коначно, како је споразум о признању кривичног дела, без обзира на непрецизност законодавца приликом одређивања процесног тренутка од када се тај споразум може закључити, свакако могућ и у скраћеном поступку (где никада нема истраге),¹⁷ па и онда када се у општем кривичном поступку без претходног вођења истраге оптужница подиже непосредно, могуће је замислити и да се одустанак јавног тужиоца од кривичног гоњења манифестује решењем о одбацивању кривичне пријаве, дакле јавнотужилачком одлуком која је и иначе типична процесна манифестација поступања јавног тужиоца према начелу опортунитета кривичног гоњења.

Окривљеном би, у ствари, далеко више одговарало да буде оптужен и за то кривично дело, а да онда у каснијој фази кривичног поступка, јавни тужилац одустане од њега. То би тада резултирало релевантном судском одлуком (*пресудом којом се оптужба одбија*), која апсолутно

признању кривичног дела као облику „поједностављеног“ и сумарног вида решавања предмета кривичног поступка.

Сматра се наиме да некада окривљени тек у даљем току поступка, дакле већ након што се у својству оптуженог изјаснио од оптужби на главном претресу, а посебно након извођења одређених доказа, постаје „реалнији“ и свестан „своје ситуације“, те бива склонији да закључи споразум о признању кривичног дела. С друге стране, овде је могућ и контрааргумент да се тако окривљеном даје више времена за неки вид „тактизирања“ и да то може донекле и пролонгирати поступак, јер се окривљеном даје прилика да „дуже размишља“ током поступка, тј. до самог завршетка главног претреса, да ли ће евентуално закључити споразум о признању кривичног дела. Наравно, по логици ствари, у што се каснијој фази поступка закључи споразум о признању кривичног дела, то ће јавни тужилац бити мање склон да „пристане“ на блажу кривичну санкцију, односно мању меру казне, као елемент овог споразума, али је то наравно, увек *questio facti*, који зависи од низа релевантних околности у сваком конкретном случају.

17 Овде се у ствари, ради о тумачењу у смислу – *ко може више може и мање*, тј. ако је нешто могуће онда када се ради о *тежим кривичним делима*, као предмету поступка, то је тим пре, могуће и када су у питању *лакша кривична дела*.

Другим речима, објашњено, то значи да ако је споразум о признању кривичног дела могућ у општем кривичном поступку (а што је стриктно приписано Закоником), он је могућ и када се ради о скраћеном поступку, без обзира што то није експлицитно прописано правилима Законика о кривичном поступку.

подразумева да се такав окривљени не може поново кривично гонити за исто кривично дело.

Окривљеном би са становишта правне сигурности одговарало и да се донесе решење о обустави кривичног поступка, али ЗКП међу разлоге за доношење таквог решења – након што је оптужница већ поднесена (члан 338), практично ни не сврстава одустанак јавног тужиоца од кривичног гоњења.

И онда када до одустанка јавног тужиоца долази на главном претресу, може доћи до одређених проблема, јер законодавац не решава питање (не)могућности оштећеног да у таквом случају оствари своје право на преузимање кривичног гоњења. Ово питање би свакако требало адекватније решити у предстојећој реформи нашег кривичног процесног законодавства. До тада, иако је реално тешко замислити такву врсту „некоректности“ јавног тужиоца, окривљени који улази у ову врсту „аранжмана“, као његов бранилац, требало би „опрезу ради“ да инсистира да се изјава јавног тужиоца о одустајању од кривичног гоњења у погледу одређених кривичних дела, а оквиру споразума о признању кривичног дела, процесно манифестује тиме што би јавни тужилац одустао од оптужбе на главном претресу, када би то резултирало доношењем у односу на то кривично дело пресуде којом се оптужба одбија, у односу на коју потом, онда када постане правноснажна, делује начело *ne bis in idem*.

Једним веома широким тумачењем члана 1 Законика о кривичном поступку, који између осталог прописује и да је правично вођење кривичног поступка један од начелно декларисаних циљева Законика, могао би се извести закључак да јавни тужилац ни формално нема право да поново кривично гони лице у погледу којег је претходно кривична пријава одбачена јер је јавни тужилац поступио по начелу опортунитета кривичног гоњења, а исто важи и за претходно објашњено одустајање од кривичног гоњења у оквиру споразума о признању кривичног дела, али би свакако било далеко боље да се ово питање и формално уреди одговарајућом стриктном нормом у Законнику о кривичном поступку.

Радикално смањење могућности за жалбу у трећем степену

Својеврсна „осакаћеност” разлога за жалбу против пресуде другостепеног суда, није настала Закоником о кривичном поступку из 2011. године, већ је она уведена још новелама ЗКП-а из 2009. године а што је потом, задржано и у ЗКП-у из 2011. године.

За разлику од некада постојећих више разлога за жалбу против пресуде другостепеног суда, сада је (од новела ЗКП-а из 2009. године) такав редовни правни лек могуће уложити само ако се ради о случају преиначења нагоре у другостепеном поступку, и то искључиво уколико је нагоре за окривљеног (погоршање положаја окривљеног) *промењена врста пресуде*, тако што је, уместо ослобађајуће, донесена осуђујућа пресуда.

Против пресуде другостепеног суда дозвољена је жалба суду који одлучује у трећем степену само у једном случају, који се односи на одговарајућу *промену врсте пресуде* – ако је другостепени суд преиначио првостепену пресуду којом је оптужени ослобођен од оптужбе и изрекао пресуду којом се оптужени оглашава кривим (члан 463 ЗКП). У пракси *ово може бити прилично неправично* и суштински нелогично, ако је, на пример, у првостепеном поступку изречена мера упозорења, тј. судска опомена или условна осуда, а затим та судска одлука од стране другостепеног суда преиначена у осуђујућу пресуду којом је изречена безусловна казна затвора.

Такође, није логично ни да се жалба у трећем степену не може уложити против пресуде другостепеног суда, која је донесена пошто је другостепени суд одржао претрес, јер је првостепена пресуда већ једанпут била укинута. Ово је нелогично, јер се ту, практично, ради о *сасвим новој* (уколико је у питању потпуно другачије чињенично стање утврђено у другостепеном поступку), или макар *битно новој одлуци* (када се само делимично промени чињенично стање извођењем доказа од стране другостепеног суда на претресу који је сам одржао), па би постојање могућности за жалбу у трећем степену, свакако, имало пуно оправдање.

Неке нелогичности које се односе на захтев за заштиту законитости и погрешна пракса Врховног касационог суда у погледу лимитирања подношења захтева од стране окривљеног

Питање дозвољености захтева за заштиту законитости у Законик у о кривичном поступку се решава тако што се прво у општем смислу уређује основ за подношење захтева за заштиту законитости, те се потом – одређене одлуке или процесне повреде, искључују од могућности да буду побијане тим ванредним правним леком.

Овлашћено лице може поднети захтев за заштиту законитости под условима прописаним у Законик у: 1) против правноснажне одлуке јавног тужиоца или суда или 2) због повреде одредаба поступка који је претходио доношењу одлуке. Захтев за заштиту законитости није дозвољен: 1) против одлуке о захтеву за заштиту законитости или 2) због повреде одредаба поступка који је пред Врховним касационим судом претходио доношењу одлуке. Захтев за заштиту законитости могу поднети: субјект у функцији оптужбе – републички јавни тужилац, те субјекти у функцији одбране – окривљени и његов бранилац.

Могућност да захтев за заштиту законитости подносе субјекти у функцији одбране представља врло *крупну новину* прописану новим Закоником о кривичном поступку, јер сада овај ванредни правни лек није више ексклузивно *јавнотужилачко ванредно правно средство*, као што је то до сада код нас било деценијама, већ могућност да се он уложи припада и субјектима у функцији одбране, боље речено – окривљеном, али само уколико има браниоца и ако ванредни правни лек поднесе „посредством“, односно *преко* браниоца.

Ratio legis ове нове законске могућности је утемељен на једном сегменту начела правичног вођења кривичног поступка, а то је *правило о једнакости „оружја“ странака* у поступку, што ипак није сасвим консеквентно спроведено, јер када се ради о захтеву за заштиту законитости који се подноси од стране субјеката у функцији одбране, а темељи се на неком од Закоником таксативно и лимитативно стриктно наведених разлога, онда је прописан и посебан услов који се тиче како претходног коришћења жалбе против првостепене пресуде, тако и поштовања одређеног Закоником дефинисаног рока. Такви услови нису предвиђени када захтев за заштиту законитости подноси републички јавни тужилац.

Поред тога, иако је на први поглед, тиме што се омогућава подношење захтева за заштиту законитости не само од стране републичког јавног тужиоца већ и субјеката у функцији одбране, веома проширена могућност побијања правноснажне судске одлуке тим ванредним правним леком, могућност ефективног мењања правноснажне одлуке суда, захваљујући подношењу захтева за заштиту законитости, у ствари је значајно умањења, тиме што је прописано да Врховни касациони суд о том захтеву када је поднет због повреде закона, *неће одлучивати безусловно*, већ *само ако сматра* да је реч о питању од значаја за *правилну примену права* или *уједначену примену права*, што је (као што ћемо објаснити у даљем тексту) потенцијално противуставно.

Наиме, такво *лимитирајуће правило* је потенцијално супротно одредби члана 145 став 2 Устава Србије, јер се у овој уставној норми захтева да *све судске одлуке буду засноване на закону*.

Сада би се супротно Уставу, могло закључити да ово ново правило Законика разликује „мање и више значајне незаконитости”, јер супротно изричитој уставној норми, допушта опстанак судских одлука које су незаконите, уколико Врховни касациони суд, већ у *prima facie* смислу, односно практично – „на први поглед”, закључи да конкретна незаконитост у одлуци суда није од *значаја за правилну и уједначену примену права*.

Ratio legis оваквог лимитирања одлучивања по поднесеном захтеву за заштиту законитости је да се спречи „прешироко” коришћење могућности за улагање тог ванредног правног лека, те евентуално сувише „рутинско” ангажовање Врховног касационог суда, као највишег суда у Републици. То не само да је потенцијално противуставно, већ је супротно и процесноправној логици, јер у ствари, такав механизам подразумева да Врховни касациони суд већ у старту и без вођења правог поступка оцене (не)постојања разлога који се наводе у конкретном захтеву за заштиту законитости, констатује да постоји одговарајућа повреда закона, али да нема довољан степен релевантности, тј. да није од *значаја за правилну и уједначену примену права*.

Чак би се могло закључити да се на такав начин, с обзиром да према одредби члана 486 став 2 Законика, Врховни касациони суд није дужан да одлучује о сваком поднесеном захтеву за заштиту законитости, фактички доводи у питање адекватност и самог назива овог ванредног правног лека, јер се њиме, што је помало парадоксално, у ствари, *више ни не штити законитост*, већ се „заштићује” *уједна-*

чена и правилна примена закона, односно права, па би се онда могло сматрати да би у светлу нове законске регулативе која се односи на лимитирано одлучивање о захтеву за заштиту законитости, терминолошки коректнији, односно адекватнији назив овог ванредног правног лека, могао да буде – *захтев за уједначавање примене права и правилну примену закона*.¹⁸

Републички јавни тужилац има *потпуно право подношења захтева за заштиту законитости*, како у односу на правац подношења, јер га може поднети на штету, односно у корист окривљеног, тако и у погледу непостојања посебних услова (попут рока) за подношење захтева. Обрнуто, када бранилац, односно окривљени преко браниоца подноси захтев који се темељи на одређеним законским разлозима, они морају испунити и одређене додатне посебне услове, који се свode на: 1) претходно коришћење жалбе и 2) поштовање одређеног законског рока. Захтев за заштиту законитости може се поднети и након што је окривљени обухваћен актом амнестије или помиловања или је наступила застарелост, или је окривљени умро, или је казна у потпуности издржана.

Када је реч о захтеву за заштиту законитости који се подноси од стране одбране, прописано је посебно ограничење у погледу окривљеног, који овај захтев не може поднети самостално, већ искључиво преко браниоца. Лице које је поднело захтев за заштиту законитости, може одустати од захтева до доношења одлуке суда. Као што је претходно објашњено, окривљени (као и његов бранилац), који подноси захтев који се тиче одређених таксативно набројаних разлога, захтев може поднети само ако су кумулативно испуњени услови, који се односе на одређени рок и *претходно коришћење жалбе* против одлуке.

Из законске формулације произлази да окривљени и бранилац могу поднети захтев за заштиту законитости из било којег разлога из којег се и иначе може поднети то ванредно правно средство, а да једино онда када је у питању неки од тих таксативно набројаних разлога (попут кршења правила о обавезној стручној одбрани, истицања да постоји нека трајна процесна сметња итд.), он мора захтев поднети у одређеном року, те је притом неопходно и да је субјект у функцији одбране претходно против одлуке коју побија користио жалбу.

¹⁸ Више о томе: М. Шкулић, Г. Илић, *Нови Законик о кривичном поступку Србије – један корак напред, два корака назад*, Удружење јавних тужилаца Србије, Правни факултет у Београду и Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012, <http://www.uts.org.rs/images/stories/061212.novi.zakonik.o.krivicnom.postupku.pdf>.

Судска пракса овде резонује другачије, а нама се чини да релевантне норме Законика о кривичном поступку тумачи погрешно. Врховни касациони суд је стао на становиште да окривљени једино из тих таксативно набројаних разлога *уопште и може подносити захтев за заштиту законитости*. Ово је став који у ствари, ову варијанту захтева за заштиту законитости „уподобљује“ некада постојећем ванредном правном леку, који је био искључиво у функцији одбране – захтеву за испитивање законитости правноснажне пресуде (ЗКП из 2001), који се пре ЗКП-а из 2001. године слично називао – захтев за ванредно преиспитивање правноснажне пресуде.

Тако је у свом решењу бр. КЗЗ РЗ 2/13, *Врховни касациони суд* садржину члана 485 став 4 ЗКП-а тумачио као *ограничење* права окривљеног и браниоца на подношење захтева за заштиту законитости, који се може односити једино на *таксативно набројане повреде* у члану 485 став 4 ЗКП-а, што истовремено значи да је захтев за заштиту законитости субјеката у функцији одбране поред тога и додатно лимитиран у временском смислу, јер се мора поднети у одређеном року – тридесет дана од дана пријема правноснажне одлуке суда или јавног тужилаштва. У ствари, у овој одлуци Врховног касационог суда је спорно и да ли окривљени претходно увек морао да буде кориштен редовни правни лек, јер када се ради о одлукама јавног тужиоца, некада није ни прописана могућност жалбе, као када се ради о наредби за спровођење истраге. Чини се да Врховни касациони суд не сматра ни да је уопште могућ захтев за заштиту законитости против такве наредбе, а што не би било оправдано, јер у самом законском тексту нема таквог ограничења.¹⁹

У одлуци *Врховног касационог суда* – РЗ 2/13, наводи се: „Одредбама члана 485 став 1 ЗКП прописани су разлози због којих субјекти из члана 483 став 1 ЗКП-а (републички јавни тужилац, окривљени и његов бранилац), могу поднети овај ванредни правни лек против правноснажне одлуке јавног тужиоца или суда или због повреде одредаба поступка који је претходио њеном доношењу. Између осталог, као разлог за подношење захтева за заштиту законитости одредбом члана 485 став 1 тачка 1 ЗКП, предвиђена је повреда закона која, сходно одредбама става 2 истог члана, постоји ако је правноснажном одлуком суда или у поступку који је претходио њеном доношењу, повређена

¹⁹ Иста аргументација је садржана и у одлукама Врховног касационог суда ВКС, Кзз ОК 2/2012 од 1. 3. 2012. и ВКС, Кзз ОК 12/2012 од 5. 5. 2013.

одредба кривичног поступка или ако је на чињенично стање утврђено у правноснажној одлуци погрешно примењен закон. Чланом 485 став 4 ЗКП прописано је због којих повреда окривљени може поднети захтев за заштиту законитости, а то су повреде одредаба ЗКП из члана 74, члана 438 став 1 тач. 1 и 4 и тач. 7 до 10 и става 2 тачка 1, члана 439 тач. 1 до 3 и члана 441 ст. 3 и 4 ЗКП, учињено у првостепеном и поступку пред апелационим судом, као и да овај ванредни правни лек окривљени може поднети у року од 30 дана од дана када му је достављена правноснажна одлука под условом да је против те одлуке користио редовни правни лек.“

Овај став Врховног касационог суда је по нашем мишљењу *погрешан*. Наиме, можда је то била интенција када се писао нови ЗКП (односно нацрт из којег је он касније произишао), али то у ствари, не пише у законском тексту који је на снази, а сходно којем окривљени и бранилац захтев за заштиту законитости могу, исто као и републички јавни тужилац, да поднесу из било којег разлога из којег се тај ванредни правни лек и иначе, може поднети, а *једино* када се ради о захтеву који се заснива на неком од таксативно набројаних разлога (члан 485 став 4 ЗКП), то право окривљеног и браниоца се *ограничава у два смисла*: 1) против одлуке која се побија, подносилац захтева је претходно морао да користи редован правни лек; 2) захтев се мора поднети одређеном року.

Захтев за заштиту законитости поднесен од стране субјеката у функцији одбране (окривљеног и браниоца) могао би се одбацити само када није испуњен неких од тих услова, а ради се о захтеву који се темељи на неком од тих таксативно набројаних разлога, док у погледу захтева који се заснива на било којем другом законском разлогу, нема таквих услова и њих не би требало одбацити због тога што није поднесен у року, или што претходно није коришћена жалба, јер се *ти услови ни не тичу таквих захтева за заштиту законитости*.

Основне концепцијске грешке у Законнику о кривичном поступку

Законик о кривичном поступку је утемељен на погрешној концепцији, услед чега из његове примене произлазе бројне контрадикције, од којих су најупадљивије следеће:

1) у ЗКП се радикално лимитира начело истине, али се притом, као и раније, омогућава подношење жалбе и због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, што значи због *неистине* или непотпуне *истине*;²⁰

2) јавнотужилачка истрага је уведена на погрешан начин, јер је у суштини само истражни судија замењен јавним тужиоцем, а формалној истрази јавног тужиоца претходи нека врста „полицијско-тужилачке истраге“, тј. предистражни поступак, који је заменио некадашњи преткривични поступак, који се притом води, исто као и истрага, на нивоу истог (најнижег) степена сумње – основа сумње, што значи да и сада постоји исти број „претходних“ и „истражних“ фаза, као и некада док је истрага била судска, што је само по себи бесмислено; поред тога, нови ЗКП омогућава изузетно бројна одступања од начела непосредности, јер се практично, сваки доказ који је извео јавни тужилац у својој истрази, дакле државни орган који нема карактер суда, па чак и полиција у предистражном поступку, може релативно лако, скори рутински користити на главном претресу и на њему се може заснивати одлука суда о предмету кривичног поступка;

3) потпуна или веома изражена „адверзијализација“ главног претреса је најчешће контрадикторна у односу на интересе правичног кривичног поступка, јер је „једнакост оружја“ странака у ствари, *илузија* увек када се насупрот јавном тужиоцу налази окривљени без браниоца или када из других разлога окривљени не може да парира јавном тужиоцу из којег „стоји држава“; поред тога, неки веома контроверзни елементи „адверзијалности“ постоје и у претходним фазама кривичног поступка, попут тзв. паралелне истраге, односно могућности окривљеног да у току истраге јавног тужиоца под одређеним условима прикупља „доказе и материјале“ у прилог одбране.

20 Тиме се, такође, потпуно девалвира формално постојећа могућност побијања пресуде жалбом због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, јер како странка може напасти чињенично стање када је, с једне стране, у првој линији баш она одговорна за његово утврђивање, пошто је доказивање примарно у рукама самих странака, док с друге стране, суд уопште и нема дужност не само утврђивања истине већ чак ни тежње да се истини макар приближи? Зар се странка може жалити због сопствене доказне неактивности?

Начело истине и терет доказивања

Законодавац више не утврђује начело истине на начин на који је то начело до сада постојало у нашем кривичном поступку. Суд више нема дужност да утврђује истину и начелно се чини доказно релативно неактивним, односно таква је очигледно била интенција законодавца, али је питање да ли је то постигнуто на консеквентан начин, те како ће се у пракси суд односити у односу на утврђивање чињеничног стања на којем треба да заснује своју одлуку о предмету кривичног поступка.²¹ Иначе, чак и кривични поступци у нашем окружењу који су битно модификовани последњих година и где је главни претрес у великој мери адверзијалног карактера, ипак још увек познају начело истине, схваћено и као *начело утврђивања материјалне истине*²².

Докази се прикупљају и изводе у складу са Законом о кривичном поступку, а *терет доказивања оптужбе је на тужиоцу*.²³ Из овог

21 Дужност суда да у кривичном поступку утврди истину, односно *тежи* њеном утврђивању, пре свега би морала да буде моралног и етичког карактера. Само када је потпуно уверен у истинитост утврђеног чињеничног стања, кривични суд би могао да „мирне савести“ остварује своје *право кажњавања (ius puniendi)*, онда када изриче одређену кривичну санкцију (што је право које у правној држави припада једино суду), или када обрнуто, у одговарајућој процесној форми (као што је то на пример, ослобађајућа пресуда), констатује да у конкретном случају нема услова за манифестовање таквог „ексклузивног“ права суда.

Кривични суд и неки други важни извори права суштински и непосредно усмеравају ка утврђивању истине, а друга је ствар што се то донекле дезавуише правилима важећег Законика о кривичном поступку, који значајним лимитирањем могућности суда да и мимо страначке иницијативе, сопственом доказном активношћу утврђује чињенично стање, суду објективно поприлично „везују руке“, иако као што је претходно објашњено, самим тим што оставља могућност за побијање пресуде жалбом и због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања (што је у ствари, само други израз за *неистину*), законодавац имплицитно задржава начело истине у лимитираном виду. То значи да се суду сходно правилима важећег Законика о кривичном поступку не даје довољно „простора“, односно реалних процесних могућности да увек и у објективно могућој мери, утврди потпуно и тачно чињенично стање, што се своди на *установљавање истине у кривичном поступку*, док самог судију други прописи још увек стриктно обавезују да се руководи начелом истине.

Тако, према одредби члана 53 став 1 Закона о судијама, пре ступања на функцију, *судија полаже заклетву* пред председником Народне скупштине, а текст судијске заклетве гласи: „Заклињем се својом чашћу да ћу своју функцију вршити верно Уставу и закону, по најбољем знању и умећу и служити само истини и правди“ (члан 54 ЗС). Дакле, судија се и формално, чак у једном изразито симболичком и свечаном облику, изричито обавезује да *служи истини*. Више о томе: М. Шкулић, *Кривично процесно право*, осмо измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Београду и Досије, Београд, 2015, стр. 83–84.

22 Више о томе: Н. Матовски, Г. Лажетић-Бужаровска и Г. Калајдијев, *Казнено процесно право*, 2, измењено и допуњено издање, „Академик“ Скопље, 2011, стр. 50.

23 У току јавне расправе о Нацрту новог ЗКП-а, као и касније, када је већ донесен нови Законик, неки чланови радне групе која је учествовала у писању тог текста су у више наврата истицали да се решењима садржаним у новом ЗКП-у, превазилази некакав садашњи, односно некадашњи „*проблем*“, који се своди на *дужност суда да „подржава“ или „подупире“, оптуж-*

би произишло да ће сам тужилац изводити доказе у прилог своје оптужбе, те да се у то неће упуштати кривични суд. Међутим, следећа законска одредба ипак омогућава да и суд изводи доказе, али само ако у погледу тога постоји одговарајућа страначка иницијатива. Суд изводи доказе *на предлог странака*.

Питање је да ли суд уопште може извести било који доказ, ако то не предложи странка, а такође је питање и зашто би странка предлагала да суд изведе неки доказ, уместо да сама то учини. Такође није јасно ни да ли је суд у сваком случају дужан да изведе доказ који предложи странка. Чини се да суд ипак нема такву дужност, јер није прописана никаква консеквенца за одбијање таквог предлога, нити постоји процесни механизам којим би се суд „принудио“ да поступи у складу са страначком доказном иницијативом. Коначно, доказни предлог странке може бити и априорно сасвим бесмислен или чак немогућ, па није логично да се сматра да суд свакако мора извести сваки доказ који је странка предложила.

Начелно се доказна иницијатива суда ограничава на издавање налога конкретној странци. Суд може *дати налог странци* да предложи допунске доказе или изузетно сам одредити да се такви докази изведу, ако оцени да су изведени докази противречни или нејасни и да је то неопходно да би се предмет доказивања свестрано расправио. Иако се овде не говори о потреби утврђивања *истине*, свестрано расправљање предмета се своди на утврђивање потпуног и тачног чињеничног стања, а то је у ствари истинито чињенично стање, наравно уз сва она и иначе, постојећа фактичка и формална ограничења везана за утврђивање истине у кривичном поступку. С друге стране, овде се ради само о „налогу“ странци, сам суд се не „овлашћује“ да изводи доказе. Суд може доказ извести једино ако то предложи странка, што суд странци може сугерисати, али је практично не може „принудити“ на такав доказни предлог. И ако суд нареди извођење одређених доказа, то подразумева да ће доказе извести одређена странка, а не сам суд, јер се суд не може доказно активирати ако странка то није предложила. Није прописана било каква процесна консеквенца за

ницу, јер се сада то коначно, „пребацује“ на тужиоца. Заиста, *невероватна констатација*. Ван памети је да било који судија у кривичном поступку „подржава“ или „подупире“ оптужницу, јер би се таквим поступањем судија грубо оглушио о своју дужност непристрасног поступања. Тиме што судија према Законику о кривичном поступку из 2001. године (а тако је код нас било деценијама), има(о) дужност утврђивања истине, он не само да нема, односно није имао дужност било каквог „стајања на страну тужиоца“, већ судија то никако не би ни смео чинити.

одбијање странке да испуни налог суда. Ради се стога о поприлично нелогичној и непотпуној норми.

Овакво доказно лимитирање доказне улоге суда ипак није консеквентно спроведено, па тако на пример, суд има могућност да активно учествује у испитивању сведока на главном претресу, те својим питањима може да се „умеша“, било у основно, било у унакрсно или допунско испитивање сведока,²⁴ без обзира што те видове испитивања примарно спроводе странке, односно друга лица која поступају у оквирима страначких функција, као што су то, бранилац у оквиру функције одбране, односно пуномоћник оштећеног као тужиоца или приватног тужиоца.²⁵

Може се претпоставити да ће у пракси кривични суд ипак *тежити* да колико је могуће, па можда и мимо стриктних законских правила, тежи истини или чак покуша да утврди истину у кривичном поступку, јер се као и раније, и у одредбама новог Законика омогућава подношење жалбе и због *погрешно или непотпуно утврђеног чињенично стања*, а шта је друго – погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање, него *неистина*, односно *неистинито утврђено чињенично стање*. Како суд „одговара“ за своју пресуду, он је начелно заинтересован да она опстане у евентуалном жалбеном поступку, те ће и због тога, по логици ствари, тежити да се у кривичном поступку утврди потпуно и тачно чињенично стање, односно да се другим речима казано – утврди истина. Стога ће, ако не формално, онда макар фактички, у нашем кривичном поступку и даље у пракси деловати начело истине, али сада на битно лимитиран начин.

У континенталној Европи, суд је, по правилу, суверени и неприкосновени „господар“ доказног поступка, без обзира на то што странке располажу одговарајућом доказном иницијативом, те у одређеној мери могу учествовати и у извођењу доказа. То је најтипичније у Немачкој и у другим државама чији су нам правни системи традицио-

24 Више о томе: В. Делибашић, Унакрсно испитивање – правила и изазови, *Журнал за криминалистику и право*, број 1, Београд, 2014, стр. 69–84 и В. Делибашић, Унакрсно испитивање у кривичном процесном праву Србије, *Главни претрес и суђење у разумном року – регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени* (ур. С. Бејатовић и И. Јовановић), ОЕБС – Мисија у Србији, Београд, 2015, стр. 218–229.

25 Више о томе: М. Шкулић, *Докази и доказни поступак на главном претресу*, зборник: Главни претрес и суђење у разумном року – регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени (ур. С. Бејатовић и И. Јовановић), ОЕБС – Мисија у Србији, Београд, 2015, стр. 193–217.

нално служили као узор.²⁶ Слично је и у Аустрији, која је типична и интересантна и по томе што је, такође, однедавно увела систем државно-тужилачке истраге, али, наравно, није прихватила и потпуно адверзијалну конструкцију главног претреса, нити је у свом новом закону о кривичном поступку елиминисала начело истине.²⁷

Када је реч о државама некадашње Југославије, дуго је највернија традицији СФРЈ у погледу кривичног поступка остала Словенија, у којој је, иако су уведене значајне измене „претходног поступка“, начело истине формулисано на класичан континентално-европски начин, а тек од недавно постоји могућност страначког споразумевања.²⁸

У Црној Гори је новим Закоником о кривичном поступку из 2009. године, уведена државно-тужилачка истрага, али је главни претрес, уз један виши степен „адверзијализације“,²⁹ у основи уређен слично као и раније. У ЗКП-у ЦГ је такође, начело истине формулисано веома слично некадашњем традиционалном југословенском решењу, односно на класичан континентално-европски начин, али и уз повезивање са елементима начела правичности, тако што је у члану 16 став 1, прописано да су суд, државни тужилац и други државни органи који учествују у кривичном поступку дужни да истинито и потпуно утврде чињенице које су од важности за доношење законите и правичне одлуке, као и да с једнаком пажњом испитују и утврде чињенице које терете окривљеног и оне које му иду у корист.³⁰

Интересантан је и пример Хрватске, чији је нови ЗКП – прво битно лимитирао начело истине – веома слично сада важећем ЗКП-у Србије, који и иначе пуно личи на некадашњи „изворни“ текст ЗКП-а Хрватске. Потом је једном већом новелом, а у складу са „захтевима које традиционално налаже начело материјалне истине“ и то након што је претходно одлуком Уставног суда, чак више од 50 чланова оглашено неуставним, у ЗКП-у Хрватске поново суду „враћена доказна

26 Више о томе: C. Roxin, B. Schünemann, *Strafverfahrensrecht*, Verlag C. H. Beck, München, 2009, стр. 78.

27 Више о томе: S. Seiler, *Strafprozessrecht*, „Facultas.wuv“, Wien, 2009, стр. 31–34.

28 Више о томе: З. Фишер, *Тужилац као субјекат главног претреса – словеначко законодавство и искуства*, зборник: Главни претрес и суђење у разумном року – регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени (ур. С. Бејатовић и И. Јовановић), ОЕБС – Мисија у Србији, Београд, 2015, стр. 141–151.

29 Више о томе: Д. Радуловић, Законик о кривичном поступку Црне Горе и главни претрес (основна обилежја и спорна питања – теорија и пракса), *Главни претрес и суђење у разумном року – регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени* (ур. С. Бејатовић и И. Јовановић), ОЕБС – Мисија у Србији, Београд, 2015, 127–138.

30 Више о томе: М. Шкулић, *Коментар Законика о кривичном поступку*, Министарство правде Црне Горе и ОЕБС – мисија у Црној Гори, Подгорица, 2009, стр. 106–112.

иницијатива и активна улога у извођењу доказа“, што се у хрватској кривичнопроцесној теорији објашњава и констатацијом да „учинковит казнени поступак подразумева утврђивање истине, али да у исто време мора бити и правичан.“³¹

И у БиХ, као и у Републици Српској, иако је главни претрес начелно адверзијално конструисан, постоји више могућности за активну доказну улогу суда, па између осталог и ради утврђивања истине, па је тако „у току главног претреса, онда када је то потребно за свестрано претресање предмета и *утврђивање истине*, извођење доказа одвија *ex officio*, а ова иницијатива суда у доказном поступку представља примену „инквизиционе или истражне максиме“, што значи да „суд није пасиван, јер му закон отвара пут да сам преузме иницијативу на прикупљање и извођење доказног материјала потребног за доношење правилне и законите пресуде.“³²

Потпуно је нетачно и да адверзијална конструкција главног претреса подразумева лимитирање или елиминисање начела истине, исто као што није тачно да тужилачка истрага подразумева адверзијализацију главног претреса, јер на пример, широм Европе данас постоје кривичнопроцесни систему у којима истрагу води јавни (државни) тужилац (на пример, у Немачкој и Аустрији), али је и поред тога, главни претрес конструисан на класичан европско-континентални начин, уз руководећу доказну улогу суда, који се руководи начелом истине.

Када је реч о начелу истине, у теорији се примећује: „Инквизициони и адверзијални модели кривичног поступка се не разликују много у погледу њиховог циља – *проналажење истине* – али разлика постоји у алокацији одговорности за њено достизање.“³³ Овде се, имајући у виду да израз „инквизиторски“ или „инквизициони“ представља само одговарајуће „упрошћавање“ термина који се односи на „мешовити“ (типични континентално-европски) кривични поступак, инсистира на томе да је у сваком „нормалном“ и демократском кривичном

31 Е. Ивчевић Карас, Нека питања уређења расправе у хрватском казненем поступку – нормативни оквир и пракса, *Главни претрес и суђење у разумном року – регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени* (ур. С. Бејатовић и И. Јовановић), ОЕБС – Мисија у Србији, Београд, 2015, стр. 108.

32 Х. Сијерчић-Чолић, Главни претрес према законима о кривичном поступку у Босни и Херцеговини – неки теоретски и практични аспекти, зборник: *Главни претрес и суђење у разумном року – регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени* (ур. С. Бејатовић и И. Јовановић), ОЕБС – Мисија у Србији, Београд, 2015, 51–52.

33 T. Weigend, Should We Search for the Truth, and Who Should Do it?, *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, Vol. 36, Number 2, Chapel Hill, 2011, стр. 414.

поступку, без обзира да ли има потпуно адверзијалан (страначки) карактер, или је мешовите природе, *основни циљ да се утврди истина*, односно да одлука суда буде заснована на истинитим чињеницама. Друга је ствар да ли се као у типичним континентално-европским законодавствима, суду ставља у задатак да извођењем релевантних доказа утврђује истину *ex officio* и мимо страначке иницијативе или је стриктно самим странкама препуштено извођење доказа, а суд се начелно доказно пасивизира. У теорији се примећује и да „начин на који се формира чињенични супстрат пресуде разликује се у зависности од поступка у коме се те чињенице утврђују“, па тако „кривични и парнични поступак дају различите одговоре“, на питања, попут тога које се чињенице утврђују, на који се начин прикупљају и изводе докази, на коме је терет доказивања итд.³⁴

Проблем у вези са домаћајем начела истине у нашем кривичном поступку постоји, јер се меша правило и неопходно да се одлука суда заснива на истинитим чињеницама, односно уверености суда у њихову истинитост, са постојањем или непостојањем дужности суда да *истражује* истину, односно да и мимо страначке иницијативе изводи доказе који су потребни за утврђивање потпуног и тачног чињеничног стања. Када је суд апсолутно доказно неактиван, он само може вредновати доказе које су извеле странке изведене, те стећи или не стећи уверење у њихову истинитост, али нема сам могућност да изводи доказе који су потребни да би он као такав, утврдио истину. Само онда када суд има могућност да буде доказно активан, он и може заиста утврђивати истину, али то тада може бити супротстављено правилу о терету доказивања, које је када је у питању оптужба, сада и формално стриктно дефинисано као дужност тужиоца, сходно чему, тужилац и сноси ризик недоказивања. Иако је то врло сложено теоријско питање, чини се да сада, када је већ уведено правило о терету доказивања, од њега не би требало одступати, већ је потребно то правило, на одговарајући начин „помирити“ са начелом истине, што се онда нужно своди на одговарајуће *лимитирано дејство начела истине*.

То значи да би начело истине требало вратити у наш кривични поступак, али тако да се тиме не ремети начелна дужност овлашћеног тужиоца да сноси терет доказивања. Тиме би с друге стране, ипак

34 В. Бајовић, *О чињеницама и истини у кривичном поступку*, едиција *Crimen*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 71.

требало омогућити активнију доказну улогу суда, када је у питању окривљени без браниоца или када је то у интересу одбране у кривичном поступку. Није потребно у самој норми наглашавати да ће суд доказно интервенисати у корист одбране и сл., већ је довољно увести могућност да суд изводи све доказе који су потребни за утврђивање потпуног и истинитог чињеничног стања, али у границама правила о томе да терет доказивања да је окривљени учинио кривично дело, сноси овлашћени тужилац. С друге стране, треба стриктно прописати да се одлука суда може заснивати само на чињеницама које су истините, јер само тада има смисла постојање жалбе због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања.

Наравно и ако би се прихватило решење по којем би суд могао/могао да се доказно ангажује и активира у циљу утврђивања потпуног и тачног чињеничног стања, али тако да то буде у границама правила о терету доказивања оптужбе, који је на овлашћеном тужиоцу, у пракси би велики проблем био са процењивањем у којем правцу реално иде доказно ангажовање суда, јер суд може сматрати да би извођење одређеног доказа било у прилог одбране, али се сама одбрана са тим не мора сложити. Поред тога, питање је и какав је значај доказа које је суд извео, сматрајући да је то потребно у циљу утврђивања истине, а у прилог одбране која је доказно неактивна, а онда се покаже да је у ствари, конкретан доказ користио тужиоцу. Ту нема једноставног и „чистог“ решења, а не треба заборавити ни да онда када је комплетна доказна иницијатива поверена странкама (као у типичном парничном поступку, односно у класичним адверзијалним кривичним процедурама), доказ који је извела једна странка, сматрајући да ће користити њеним страначким интересима, фактички може некада да иде у прилог другој странци. На пример, странка је предложила одређеног сведока сматрајући да ће исказ који ће сведок дати бити њој у прилог, а онда сведок да исказ који је супротан интересу странке која га је предложила.

Уколико се не жели повратак на класично начело истине у смислу давања права, али и дужности суду да увек официјелно и мимо доказних предлога странака, утврђује истинито и потпуно чињенично стање (што је наравно, у пракси *questio facti*), а да се ипак (што је по нашем мишљењу неопходно), ојача доказна улога суда, могуће је још једно „компромисно“ решење. Наиме, суду би имао право и дужност да изведе све доказе потребне за утврђивање потпуног и истинитог

чињеничног стања, али тако да то буде у оквиру правила да тужилац сноси терет доказивања оптужбе, те под условом да се одбрана томе не противи.

Основне суштинске аномалије садашњег модела јавнотужилачке истраге

Основне специфичности истраге у кривичном поступку Србије су:

1) истрага је сврстана у надлежност јавног тужиоца, који је формално покреће наредбом;³⁵

2) против одлуке којом се покреће истрага, а то је наредба јавног тужиоца, жалба није дозвољена, што значи да је та одлука моментом доношења, како правноснажна, тако и извршна;

3) истрага се води на нивоу релативно ниског степена сумње (најнижи Закоником дефинисан степен сумње), тј. онда када постоје основи сумње да је конкретно лице учинило кривично дело или основи сумње да је учињено кривично дело;³⁶

35 Интересантно је запажање С. Бркић, која наводећи прво, примере низа земаља које су са судске прешле на тужилачку истрагу, те констатујући да у теоријским расправама данас доминирају становишта о предностима тужилачке истраге, док су заговорници судског модела данас ретки, потом, „сучељава“ један низ аргумената присталица судске истраге (међу којима се нарочито истичу М. Грубач и Ђ. Лазин) и аргумената у прилог тужилачкој истрази.

Судска истрага се фаворизује тврдњама да је независни суд најбољи гарант људских слобода и права, да је истражни судија објективнији „истражитељ“ од јавног тужиоца, да не постоји ниједан међународноправни документ који фаворизује тужилачку истрагу, да нема емпијских података о томе да је тужилачка истрага бржа од судске итд., док се у прилог тужилачкој истрази, наводи адекватнији начин регулисања одговорности за неефикасну истрагу, усаглашавање са „савременим компаративним кривичнопроцесним законодавством“, превазилажење кабинетског рада истражног судије, смањење могућности непотребног понављања доказа, елиминисање „дуплог посла“ у истрази и на главном претресу итд.

Ауторка коју цитирамо потом, износи свој став и наводи одређене концепцијске грешке тужилачког модела истраге уведеног новим Закоником о кривичном поступку Србије из 2011. године, истичући: „Сматрамо да у овој борби аргумената, победу може однети тужилачка истрага, али само под условом да су адекватно решена сва важна питања, која се односе на њено покретање, спровођење и окончање. Изад свега је важно да се приликом преласка на тужилачки модел истраге води рачуна о томе да се промењеним концептом истраге морају ускладити и све друге одредбе ЗКП. Наш ЗКП из 2011. године о томе није довољно водио рачуна. Направљено је неколико основних концепцијских грешака, од којих су најтеже две: 1) истрага се сматра делом опште кривичнопроцесне форме, иако не постоје сви основни кривичнопроцесни субјекти; 2) на доказним радњама тужиоца, па чак и полиције, може се заснивати судска пресуда, услед чега су значајно поткопана начела контрадикторности и непосредности на главном претресу.“ Више о томе: С. Бркић, *op. cit.*, стр. 83–85.

36 Као што је претходно објашњено, исти најнижи процесно релевантан степен сумње прописан је и за вођење предистражног поступка, што није логично, исто као што нема логике у

4) истрага се може водити како против познатог осумњиченог, тако и у погледу непознатог учиниоца кривичног дела;

5) истрага се води, односно може се водити, само када се ради о кривичним делима за која се гони по службеној дужности;

6) улога суда у истрази, тј. судије за претходни поступак, сведена је само на врло ограничен број радњи, као што је одлучивање о неким мерама процесне принуде (где је посебно значајан притвор као облик лишења слободе), односно доношење одлука које спадају у искључиву судску надлежност, попут наредбе о претресању стана, других просторија и лица, а суд има могућност и да у извесној мери, делује у корист одбране у истрази те врши и неке друге, веома лимитиране функције у јавнотужилачкој истрази;

7) у истрази коју формално води јавни тужилац, одређене радње доказног карактера у корист одбране, могу спроводити и окривљени, као и његов бранилац, уз дужност да о томе на одговарајући начин обавесте јавног тужиоца;

8) истрага није обавезни процесни стадијум, не само зато што се она, као и раније, не води у погледу кривичних дела која су предмет скраћеног поступка, већ и стога, што сада јавни тужилац може увек и без посебних формалних услова, уместо да води истрагу, подићи непосредно оптужницу, ако сматра (на темељу свог слободног уверења), да прикупљени подаци о кривичном делу и учиниоцу пружају довољно основа за оптужење.

Истрага се алтернативно покреће:

1) против одређеног лица за које постоје основи сумње да је учинило кривично дело, када се истрага усмерава на конкретног осумњиченог;

2) против непознатог учиниоца – када постоје основи сумње да је учињено кривично дело и када је циљ истраге, по логици ствари, између осталог, усмерен и на идентификовање осумњиченог.

То значи да сходно новом Законику о кривичном поступку Србије постоје два *типа истраге*: 1) истрага која се води када је познат осумњичени и 2) истрага која се води у односу на „непознатог осумњиченог“, тј. против тзв. Н. Н. лица, односно непознатог „учи-

могућности да се онда када се обе ове „истражне“ фазе воде на нивоу истог (најнижег) степена сумње, како предистражни поступак (што би једино било оправдано), тако и истрага (што је веома чудно), могу водити и против непознатог учиниоца кривичног дела.

ниоца“ кривичног дела, где је наравно, по логици ствари, примаран циљ да се током истраге открије лице коме се на нивоу основа сумње може „приписати“ кривично дело које је предмет истраге.

У истрази се прикупљају следећи докази и подаци: 1) они који су потребни да би се могло одлучити да ли ће се подићи оптужница или обуставити поступак; 2) докази који су потребни да се утврди идентитет учиниоца, што се односи само на „варијанту“ истраге која се води у погледу кривичног дела са непознатим учиниоцем, тј. када се у време покретања истраге не зна ко је осумњичени; 3) докази за које постоји опасност да се неће моћи поновити на главном претресу или би њихово извођење било отежано, као и 4) други докази који могу бити од користи за поступак, а чије се извођење, с обзиром на околности случаја, показује целисходним.

Суштински је нелогично и бесмислено да онда када је истрага страначког карактера, у њене циљеве буде сврстано и обезбеђивање доказа, јер то само изузетно може чинити суд у одређеном облику функционалне надлежности, попут некадашњег истражног судије или евентуално судије за истрагу, односно судије за претходни поступак и сл. Циљ типичне јавнотужилачке истраге би морало бити искључиво прибављање доказа потребних за подизање оптужнице или евентуално за одлуку да се одустане од кривичног гоњења, а никако не и доказа за које постоји опасност да неће моћи да се касније изведу на главном претресу и сл.

Главни претрес у кривичном поступку као „спор“ странака

Главни претрес представља централни стадијум кривичног поступка и он се сматра *суђењем* у ужем смислу.³⁷ Сваки савремени кривични поступак заснива се на начелу расправности, што је, пре свега, карактеристично за основну кривичнопроцесну фазу – главни претрес. Зависно од улоге коју на главном претресу има кривични суд, што се своди на степен његове процесне, а пре свега доказне активности, постоје два основна типа кривичних поступака у упоред-

37 K. Volk, *Grundkurs StPO*, „Verlag C. H. Beck“, München, 2005, стр. 168.

ноправном смислу: 1) европско-континентални и 2) адверзијални, који се традиционално, најчешће означава као англосаксонски.³⁸

Понекад се упрошћено, што је посебно карактеристично за ауторе из англосаксонских правних подручја, континентално-европски систем означава као инквизиторски, а англосаксонски као акузаторски, али такво термилошко одређење у основи није коректно, јер иако континентално-европски систем садржи одређене инквизиторске елементе, он у ствари представља један мешовити систем, као што ни бројни англосаксонски системи више нису чисто акузаторског типа.

Већина држава континенталне Европе има мешовите кривичне поступка, са изузетком Италије, која је након последње реформе свог кривичног процесног законодавства кривични поступак уредила претежно на адверзијалним основама. Обрнуто, већина држава које припадају тзв. енглеском говорном подручју, где су најкарактеристичнији Велика Британија, односно пре свега Енглеска и Велс, као и САД, имају типичне адверзијалне кривичне поступке.

За континентално-европске кривичне поступке карактеристично је да у истрази постоје јаки инквизиторски елементи, али уз поштовање права на одбрану и у тој фази кривичног поступка. У овом типу поступка основне кривичнопроцесне функције строго су одвојене, али јавни (државни) тужилац ипак није права, односно типична странка, јер је он, као државни орган, дужан да, осим страначких интереса утемељених на функцији оптужбе, штити и опште интересе, а пре свега интерес који произлази из начела истине, па сходно томе, на пример, мора осим доказа који терете окривљеног прикупљати и доказе у прилог његовој одбрани, односно мора их имати у виду. Поред тога, сам суд је доказно изузетно активан, он правилу сам изводи све доказе током суђења, уз давање мање или веће доказне улоге и самим странкама, а није ограничен доказним предлозима странака, већ има право и дужност сопствене доказне иницијативе. Наш досадашњи кривични поступак, односно кривични поступак устројен у Законику о кривичном поступку из 2001. године, слично као и, на пример, кривични поступци Немачке и Француске, али и низа других европских држава, припада овом типу поступка.

38 Више о томе: М. Шкулић, Основи упоредног кривичног процесног права и основи проблеми реформе кривичног поступка Србије, зборник *Казнена реакција у Србији* (прир. проф. др Ђорђе Игњатовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 54–125.

За англосаксонске, односно адверзијалне (страначке) типове поступка карактеристично је да је суд у доказном смислу веома пасиван, тако да је извођење доказа у основи препуштено странкама, док се суд претежно фокусира на процену која је странка у „доказном двобоју“ пред њим била успешнија. Суђење почиње презентирањем доказа оптужбе, на које одбрана у одређеним процесним формама одговара, односно има прилику да даје одговор, да би се потом изводили докази одбране, уз могућност да на њих одговара тужилац, док суд има веома ограничене могућности током извођења доказа. Саслушање током суђења страначког је карактера, тако да одређеног сведока прво саслушава странка која га је позвала (*examination-in-chief*), а затим противстранка (*cross-examination* – унакрсно саслушање), а потом долази до поновног саслушања сведока од странке која га је позвала (*re-examination*). У суштини, типични адверзијални кривични поступци веома су слични парничном поступку, односно грађанском поступку уопште.

Начело расправности, или принцип контрадикторности, почива на познатом и већ пословичном правилу – *audiatur et altera pars*. Ово правило, које потиче још из античких времена, карактеристично је не само за кривични поступак, те друге судске поступке, већ и за читав низ веома разноврсних ситуација у којима је могуће, потребно или пожељно да се манифестују различита мишљења, различити погледи у односу на неки спорни предмет или ситуацију. Такво правило је у основи и по својој дефиницији иманентно либералном и демократском друштвеном амбијенту.

Путем могућности да се у свим фазама поступка „чује“ и реч друге стране, односно да свака кривичнопроцесна странка има могућност да у одговарајућим процесним формама износи своје ставове како у односу на кривични предмет тако и у односу на сва друга питања у кривичном поступку, те посебно у погледу формално изражених ставова супротне странке, из чега истовремено произлази обавеза за суд да омогући такво расправљање кривичне ствари, остварује се и суштинска сврха кривичне процедуре – да се у свестраном расправљању о кривичном предмету, уз његово претресање, утврде све неопходне релевантне чињенице на темељу којих се кривични предмет у кривичном поступку и решава. Контрадикторност (од лат. *contra dicere* = противречити) представља могућност и право странака и обавезу суда да свакој странци обезбеди да се изјасни о сваком доказу, чиње-

ници и сваком предлогу супротне странке (теза – антитеза), те да изложи свој став и понуди закључак, иако коначан закључак даје суд.³⁹

По логици ствари, начело контрадикторности израженије је у адверзијалном него у типичном континентално-европском кривичном поступку, али је то са становишта уобичајеног типичног европског „погледа“ на циљ кривичног поступка сасвим оправдано, јер се странкама омогућава да суду дају доказне предлоге, а данас је тенденција и да им се у великој мери препушта и само извођење доказа који иду њима у прилог, али се истовремено од суда захтева да и сам, по својој сопственој иницијативи и без предлога странке, изводи све доказе који су потребни за потпуно и исправно утврђивање чињеничног стања. Другим речима, типичне европско-континенталне кривичне процедуре доводе у склад начело расправности и доказну ангажованост странака и начело истине у кривичном поступку, што је, по нашем мишљењу, изузетно добро са становишта остваривања интереса елементарне правичности. Од овога се потпуно одступа у Законику о кривичном поступку из 2011. године, којим се главни претрес конструише на стриктно адверзијалним основама, уз изразито минимизирање доказне улоге суда.

Закључак

Скоро целокупна кривичнопроцесна теорија у Србији и велики део праксе, изузетно оштро критикују текст новог Законика, тврдећи да је у њему пуно противуставних норми, омашки и грубих правно-техничких грешака, али и да је заснован на суштински изузетно лошем и неправичном концепту. Раније важећи Законик су релевантне међународне институције оцењивале као напредан и демократски, али се сматрало да није довољно ефикасан. Шта смо добили са новим Закоником ? Искуства из праксе већ показују да просечан кривични поступак дуже траје него раније и да је знатно скупљи.

Чују се понекад и речи (по)хвале за нови Законик. Понекад се тврди да се елиминисањем начела истине превазилази некакав некадашњи проблем, који се сводио на дужност суда да „подржава“ или „подупире“, оптужницу, јер се сада то коначно, „пребацује“ на тужиоца. Заис-

³⁹ Б. Петрић, *Приручник за примену Закона о кривичном поступку*, НО Пословна политика, Београд, 1985, стр. 14.

та, невероватна констатација. Судије које тако доживљавају правила раније Законика су изгледа ослобађајућу пресуду сматрали „сопственим неуспехом“... Ван памети је да било који судија у кривичном поступку „подржава“ оптужницу, јер би се таквим поступањем судија грубо оглушио о своју дужност непристрасног поступања. Тиме што је судија према некадашњем Законик у имао дужност утврђивања истине, он не само да није био дужан да „стаје на страну тужиоца“, већ судија то никако није ни смео чинити, а онај судија који признаје да је до сада, тј. док га „такве дужности није ослободио нови ЗКП“, подржавао оптужницу, тиме практично, сам себе оптужује за озбиљно кршење закона, односно то чак „покајнички“ признаје.

И након више година покушаја да се наш кривични поступак темељно реформише, реформа још увек траје.⁴⁰ Новим Закоником о кривичном поступку из 2011. године је, нажалост, далеко више нових и тешких проблема створено, него што је решено раније постојећих проблема.⁴¹ Питање је како сада поступити. Чини се да је најцелисходније да се предузму „два корака“: први и мањи, који би релативно брзо уследио и други, већи – који би морао да буде изузетно добро осмишљен, пажљиво припремљен и доследно реализован. Први корак би се свео на најнужније промене у тексту Законика из 2011, а у другом би се кораку приступило изради потпуно новог Законика о кривичном поступку.

У првом кораку, који би уследио након анализе досадашњих резултата у целовитој примени новог Законика, а који су по свему судећи, већ у *prima facie* смислу веома лоши, потребно је, колико је могуће, предузети најургентније поправке тог веома лошег законског текста. Од овог првог корака не треба очекивати чуда. Немогуће је од лошег „материјала“ направити добар „производ“, а нарочито уколико се задрже и нека веома лоша концептуална решења новог Законика. Међутим, тај корак је нужан и боље је учинити бар нешто, него допустити даље урушавање нашег кривичног правосуђа. Концепт јавнотужилачке истраге сам по себи није споран, али је велико питање, колико је тај систем квалитетно уведен у новом ЗКП-у, чија се примена

40 Више о томе: М. Шкулић, Основни проблеми у примени новог Законика о кривичном поступку Србије и како „реформисати реформу“ српског кривичног процесног права, *Правни живот*, тематски број: „Право и начело савесности и поштења“, Том I, бр. 9/2014, Београд, 2014, стр. 575–595.

41 Више о томе: М. Шкулић, Основни облици кршења права на правично суђење у новом Законик у кривичном поступку Србије, *Правни живот – часопис за правну теорију и праксу*, тематски број: *Право и достојанство*, Београд, 2013, Том I, број 9/2013, стр. 691–713.

у пракси суочава са огромним проблемима, не само због недовољно средстава и кадрова, већ пре свега, због недовољно квалитетног законског текста и лоше генералне концепта, Већ постоје сада неке јасне „индиције“ (на пример, о томе је *јавно* било речи и на неким саветовањима и округлим столовима), да не само да нова концепција није у пракси дала боље резултате, већ и да је далеко *већи број заменика јавног тужиоца у односу на број некадашњих истражних судија*, сада парадоксално *спровео знатно мањи број истрага* у приближно истом временском периоду.

Када је реч о судијама, треба имати у виду да многим судијама можда донекле и „прија“ теза која се претежно пласира у обукама за примену новог Законика о кривичном поступку, а по којој тај нови Законик сада суд битно релаксира, јер терет доказивања оптужбе стриктно пребацује на тужиоца, те уопште, извођење доказа примарно поверава странкама. *Суд се тобож неће упуштати у „доказну арену“*, све ће то бити препуштено странкама, а онда ће „на крају представе“, суд само оценити која је странка била успешнија, тј. да ли је тужилац успео да докаже оптужбу. Погрешно је да неке судије тако, тј. у стилу – „*бриго моја – пређи на другога*“, доживљавају нови ЗКП, не само због тога што је то изузетно крупан и радикалан прекид са нашом вишедеценијском традицијом и уобичајеном свешћу о правој улози судије у кривичном поступку, већ и стога што то једноставно *није ни истинито, нити логично*. Па *ко одговара за кривичну пресуду?* Суд наравно. Како суд може имати *право кажњавања*, односно кривичног санкционисања, ако је био потпуно доказно пасиван?

Како судија може имати *моралне снаге* да потпише пресуду засновану на чињеницама утврђеним чисто или примарно страначки изведеним доказима уз мање више, потпуно доказно пасивни суд?

Конечно, па *и сада постоји жалба због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања*, што значи да судија „*ризикује*“ на пример, укидање пресуде из тога разлога, а сам није имао никакву дужност да уопште и утврђује чињенично стање, тако што би по својој иницијативи извео потребне доказе.

Последњих година дана спроводи се *обука за примену новог Законика*, али је велико питање да ли је и поред свих напора и најбоље воље, само таквим активностима учињено довољно. И раније се код нас већ дешавало да се целокупна припрема за нови закон или бар њен „*лавовски део*“, сведе само на какву такву обуку. Треба ипак рећи

да се добро зна како по правилу (част изузецима), изгледа обука која се своди на предавања експерата, уз углавном пасивне учеснике, а треба имати у виду и да велики број носилаца правосудних функција чак ни такву обуку није прошао, јер се радило о људима који претходно нису „прошли“ општи избор, односно реизбор, па су накнадно „враћени“ у правосудни систем.

Конечно, код нас је већ уобичајено да се сматра да је у припреми за неки нови и битно другачији закон у односу на ранија законска решења, најважнија обука, или је можда такву врсту припреме најлакше реализовати... Наравно да обука, иако није неважна, никако не представља најважнији елемент припреме за неки радикално другачији закон у односу на ранија искуства, као што је то сада случај са новим ЗКП-ом, јер у крајњој линији, судије и јавни тужиоци, као и адвокати, могу и сами, тј. без посредника, па и без „шарених“ *power point* презентација, да читају закон и упознају се са новим решењима. Додуше, није спорно да је једноставније систематско упознавање са новим законским решењима путем организоване обуке, али не може бити спорно да је *од саме обуке далеко важније имати техничка средства*, зграде, друге ресурсе, а ту нажалост, за сада није много учињено.

Као што сви лако увиђају да није крив дечак из поучне приче, који је коначно изговорио – „цар је го“, тако не треба да буде тешко ни да се кривци за евидентне проблеме које је већ начинио и које ће вероватно и у будућем периоду проузроковати нови ЗКП, не траже у онима који тај лош Законик критикују, већ у онима који га или некритички и у ствари, без јаких аргумената хвале, или просто не желећи да се можда „некоме замере“ или тежећи да избегну ризик потенцијалног пребацивања некакве „неспособности да се прилагоде модерним одредбама“, једноставно прећуткују да се ради о изузетно лошим одредбама.

И шта сад? Није сасвим јасно зашто још увек није битно промењен нови Законик о кривичном поступку. Могуће је да просто није било довољно времена за битније промене, предвиђене Законом о изменама и допунама ЗКП-а, па су сада реализоване само неке за које је оцењено да су ургентне, а остале остављене за будуће време. Тако нешто не би било идеално, јер не треба заборавити да је својевремени Нацрт Закона о изменама и допунама, иако свакако, сам по себи, не нека савршена „нормативна хармонија“ и реално сведен на покушај да се једним „разумним компромисом спасе што се спасти може“ у веома лошем тексту новог ЗКП-а, од стране релевантне стручне јав-

ности у Србији, без дилеме оцењен као текст који може *битно поправити квалитет новог Законика о кривичном поступку*, а пре свега, отклонити најкрупније концепцијске аномалије и противуставне одредбе. Њиме су исправљане и неке правнотехничке, па и суштинске грешке.⁴² Можда се неке учинило да је штета да се нови ЗКП радикално мења након што су уложена велика средства у обуку правосудних кадрова за његову примену. То није добар разлог, јер та средства, без обзира колика су, нису нажалост, вероватно ни промил штете коју ће Србија и њени грађани претрпети ако се покаже, а што је врло вероватно, да нови ЗКП нимало не доприноси ефикаснијем кривичном поступку, већ напротив, наш кривични поступак чини компликованијим, скупљим и знатно мање ефикасним.

Ако би се у догледно време приступило изради новог Законика о кривичном поступку, ту би као узор могао послужити (а тако је историјски посматрано, код нас било и раније) и веома модеран нови ЗКП Аустрије. Аустријска искуства и њихов нови законик би за Србију у упоредно-правном смислу били посебно интересантни јер је и та земља пре неколико година са судске прешла на државно-тужилачку истрагу, али није суд учинила потпуно доказно пасивним, нити је елиминисала начело истине из кривичног поступка, а наравно и „поред тога“, или боље речено – *захваљујући томе*, њихов кривични поступак спада међу најбоље и најефикасније европске кривичне процедуре.

У ствари, можда је и добро што радикалне промене новог Законика нису усвојене, као што је то покушано пре нешто више од годину дана, јер сасвим је јасно да се ни тиме не би у довољној мери поправио нов ЗКП, а било би нејасно да ли проблеми у пракси настају због

42 На пример, има у ЗКП-у из 2011. године и неких грешака, од којих у пракси не може бити неке велике штете, али свакако не могу да буду „на понос“ законодавцу. Неке грешке имају донекле и „бизаран“ карактер.

Тако је у члану 142 став 2 тачка 2 прописано да у одлуци о изрицању кривичне санкције која се састоји у лишењу слободе, првостепени суд може по службеној дужности одредити да се узорак за форензичко-генетичку анализу, узме од „окривљеног који је оглашен кривим за *умишљајно кривично дело против полне слободе*.“ Када овде као услов наводи да се мора радити о „умишљајном кривичном делу против полне слободе“, законодавац прави грубу грешку, јер су кривична дела против полне слободе по дефиницији *искључиво умишљајна*. На пример, када је реч о најтипичнијем (класичном) кривичном делу против полне слободе, немогуће је замислити силовање које би се извршило из нехата. Више о томе: З. Стојановић и Н. Делић, *Кривично право – посебни део*, Правни факултет Универзитета у Београду и Правна књига, Београд, 2013, стр. 79–81; З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 435–436.

лошег квалитета основног законског текста, или услед промена самог тог основног текста, што би вероватно тврдили они изузетно мало-бројни који сматрају да је нови ЗКП добар законски текст. Сада је све јасно, али и ова ситуација представља познати случај о учењу на грешкама, као о најбољем, али истовремено и најскупљем начину стицања знања. Зато је потребно, да се одмах након првог и мањег „корака“, приступи реализацији другог далекосежнијег и дужег „корака“, који би се свео на израду потпуно новог Законика о кривичном поступку, при чему би у концептуалном смислу, требало поступити на следећи начин:

1) развити концепт јавнотужилачке истраге, али тако да он буде усклађен са потребама наше земље и нашом кривичнопроцесном традицијом, а не да се у оквиру њега „експериментише“ са својеврсним „егзотичним“ идејама, попут тзв. паралелне истраге;⁴³ добар узор у том правцу може да буде нови ЗКП Аустрије, земље у којој је недавно судска истрага, замењена државно-тужилачком; у новом Законик у треба да постоји само једна истражна фаза, а не као сада две – предистражни поступак и истрага;⁴⁴ поред тога, овде треба имати у виду

43 Упореди: С. Бејатовић, Радна верзија Нацрта Законика о кривичном поступку Републике Србије и тужилачки модел истраге, *Ревизија за кривично право и криминологију*, бр. 2/2010, Београд, 2010, стр. 23–39.

Израз „паралелна истрага“ ни иначе није законског карактера, већ се претежно користи у теоријско-концептуалном смислу, онда када се појединим законима (што је у Европи веома ретко, а типичан пример је Италија, мада је и она мењала своја законска решења која се у пракси показују као веома неефикасна) омогућава одбрани да током државнотужилачке истраге, у одређеном формалном или „полуформалном“ облику прибавља доказе који иду њој у прилог.

44 Предистражни поступак је заменио садашњи преткривични поступак, али је то у учињено на суштински погрешан начин. Наиме, и предистражни поступак, као и истрага, води се када постоји *исти* и *релативно низак степен сумње*, а то су основи сумње, који је, узгред, веома лоше дефинисан у члану 2 тачка 17, а притом се истрага на том нивоу степена сумње може водити како против одређеног лица, тј. онда када постоји осумњичени, тако и против непознатог учиниоца. Како се и предистражни поступак води на нивоу постојања основа сумње и како се он, по правилу, а посебно у неким ранијим фазама и док се кривично дело тек разјашњава, води у односу на непознатог учиниоца, јер његова сврха, поред осталог, и јесте откривање осумњиченог, која је онда сврха омогућавања да се истрага такође може водити против непознатог учиниоца кривичног дела, онда када постоје основи сумње да је учињено кривично дело? Овде је такође грешка што се не означава да се мора радити о кривичном делу за које се гони по службеној дужности.

Било би најцелисходније, ако се већ жели чист концепт јавнотужилачке истраге, да уопште не постоје посебне одвојене фазе предистражног поступка, као неке врсте супститута садашњег преткривичног поступка и истраге, коју би, уместо садашњег истражног судије, водио јавни тужилац. Таква раздвојеност постоји и у неким другим кривичним поступцима који се одликују тужилачком истрагом. Ту је, на пример, карактеристична Црна Гора, у којој постоји извиђај, који замењује некадашњи преткривични поступак, и истрага, која се води

да је, у ствари, наш некадашњи преткривични поступак увек и био нека врста неформалне или полуформалне *јавнотужилачке/полицијске истраге*, па треба користити и та већ устаљена искуства;

2) дати већи значај начелу непосредности, што значи да се не могу рутински и сасвим једноставно докази тужиоца аутоматски користити на главном претресу (јер то нису докази суда, нити докази изведени пред судом), при чему истовремено треба омогућити шире ангажовање судије (било да је то судија за истрагу, или судија за претходни поступак), приликом обезбеђења доказа у истрази, онда када постоји опасност да они неће моћи да се понове на главном претресу, или када се ради о доказним активностима у корист одбране;⁴⁵

3) пажљивије поступити приликом увођења у систем разних облика задобијања тзв. кооперативних сведока (сведоци сарадници, односно „окривљени/осуђени сарадници), јер систем уведен Законом из 2011. године у том погледу омогућава и неке потенцијалне злоупотребе, нарочито када се ради о примеру да се чак осуђујућа пресуда донесена на темељу исказа окривљеног/осуђеног сарадника, користи (чита) као доказ у другом предмету, уз истовремено онемогућавање да се саокривљени/саоптужени испитују као сведоци и сл.;

4) боље дефинисати споразум о признању кривичног дела, као и механизам опортунитета кривичног гоњења, при чему треба посебно имати у виду и потребу адекватније заштите интереса оштећеног, али притом увести и стриктну забрану да се сама пресуда проистекла из споразума о признању окривљеног, рутински користи као доказ у другим кривичним поступцима, те чак и уз својеврсну „забрану“ да се окривљени који су склопили споразума о признању кривичног дела, испитују као сведоци у другим кривичним поступцима, односно по-

по наредби државног тужиоца. Иако ни ово није идеално решење, оно је ипак боље него оно у новом ЗКП-у Србије, јер се у Црној Гори извиђај води на нивоу *основа сумње*, док се истрага покреће онда када већ постоји *основана сумња*, као озбиљнији степен сумње, па то онда представља одговарајуће оправдање за разликовање ових фаза. Ако то формално није случај када се ради о извиђају, јесте суштински, односно садржински када је реч о истражном поступку, јер обе заједно представљају његов својеврстан сегмент.

⁴⁵ Сада, према ЗКП-у из 2011. године, судија за претходни поступак не може непосредно да врши неку доказну радњу у корист одбране у истрази (што би било логично), већ може само да наложи јавном тужиоцу да предузме такву радњу, ако се јавни тужилац претходно оглуши о такав захтев окривљеног, односно браниоца. Ово је лоше решење, тим пре што законодавац уопште не решава проблем евентуалног оглушења јавног тужиоца о налог судије за претходни поступак. Коначно, и ако јавни тужилац по налогу судије за претходни поступак изврши захтевану радњу, сасвим је јасно да он то по правилу, неће учинити са неким великим „ентузијазмом“, јер се ради о радњи коју је претходно сам тај јавни тужилац сматрао непотребном.

ступцима који се воде против других окривљених, чиме се драстично одступа од начела непосредности;⁴⁶

5) развити алтернативне начине решавања предмета кривичног поступка, односно тзв. упрошћене и сумарне процесне форме,⁴⁷ те поступак за лакша кривична дела начелно учинити бржим и једноставнијим;

6) укинути одржавање припремног рочишта, јер се оно у пракси показало као изузетно компликовано и потпуно некорисно, а истовремено се тиме и непотребно одуговлачи поступак, те увести бољи и ефикаснији систем судске контроле оптужнице;

7) наћи праву меру између деловања начела истине и правила о терету доказивања;

8) уредити на бољи начин главни претрес, тако да се отклоне неки сада постојећи непотребни елементи који омогућавају одуговлачење кривичног поступка, али га истовремено и значајно поскупљују;

9) учинити суд доказно активнијим, али тако да то буде у складу са основним елементима начела правичног вођења кривичног поступка;

46 Ово је посебно спорно када имамо у виду да окривљени може да се брани на било који начин који сматра адекватним, што значи и да исказује или да не исказује, а ако исказује он није дужан да говори истину, па и ако се утврди да није говорио истину, то свакако не може да буде нека отежавајућа околност приликом одмеравања казне, нити му се уопште, због тога сме погоршати процесни положај. С друге стране, сведок је дужан да говори истину и ништа не прећути, а у супротном чак чини кривично дело давања лажног исказа. Из тога произлази да ако би исто лице исказ дало прво као окривљени, а потом у односу на исте околности исказивао као сведок, онај исказ који је дао као сведок би начелно по правилу, ипак имао виши степен доказног кредибилитета, мада наравно не априорно, већ према слободној оцени суда, који би га као и сваки други доказ ценио према слободној оцени доказа, те појединачно и у вези са осталим доказима. Ово би тако било без обзира што је у поступку у којем је саслушан као окривљени, већ донета правноснажна одлука суда, којом је достигнута нека врста формалне истине, према правилу – *res iudicata pro veritate accipitur*.

Дакле, иако наш законодавац покушава да „пошто пото – побегне од истине“ у кривичном поступку, то ипак није могуће, а јавни тужиоци би у пракси, без обзира што мањкав текст Законика то питање не регулише сасвим јасно, морали да се уздрже од својеврсног „замаскираног“ коришћења једне процесне форме ради постизања циљева којој је намењена друга, прилично слична, али ипак битно другачија процесна форма. То значи да нису и не могу да буду исто споразум о признању кривичног дела и споразум о сведочењу окривљеног. Окривљени који је признао кривично дело тако што се споразумео са јавним тужиоцем није окривљени сарадник, као што је то онај окривљени који са јавним тужиоцем закључи споразум о сведочењу, па се ни ефекти те две врсте страначких споразума у доказном смислу, не могу, односно не смеју изједначавати.

47 Више о томе: В. Ђурђић, Основна начела кривичног процесног права и поједностављене форме поступања у кривичним стварима, зборник *Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени*, Београд, 2013. стр. 62–63.

10) уредити на адекватнији начин систем правних лекова, при чему посебно треба обратити пажњу на квалитетније формулисање конкретних жалбених разлога, те што је посебно важно, увести више разлога за жалбу о којима другостепени суд води рачуна по службеној дужности,⁴⁸ али и адекватније формулисати норме које се односе на ванредне правне лекове, а нарочито у погледу захтева за заштиту законитости.⁴⁹

SOME PROBLEMS OF JUDICIAL PRAXIS AND THE BASIC CONCEPTUAL PROBLEMS OF SERBIAN CODE OF CRIMINAL PROCEDURE

Milan Skulic, PhD

University of Belgrade, Faculty of Law

Abstract: In this paper, some practical difficulties of the Serbian criminal procedure were analyzed, such as the problem of the principle of double jeopardy when the public prosecutor applied the principle of opportunity, i.e. diversion in the procedure. The author analyses the conception of the new Criminal Procedure Code of Serbia. Completely adversarial is the construction of the main trial, not adequate for Serbian criminal procedure, which in the practice could be the cause of many serious problems. In this type of procedure the parties would be equal only formally. In the practice, that could be very inconvenient and bad for the defendant, especially when he/she has not a defense counsel, and in Serbian criminal procedure, it is mandatory to provide defence counsel only for limited number of criminal offences. Some great contradictions connected to the new system of interrogation of the witnesses during the main trial were also explained in the paper, especially the controversial way of cross examination of the witnesses with the possibility to use the suggestive questions.

48 Више о томе: Г. Илић, Главни претрес и жалбени поступак у ЗКП-у Србије (нејасноће и противречности), зборник: *Главни претрес и суђење у разумном року – регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени* (ур. С. Бејатовић и И. Јовановић), ОЕБС – Мисија у Србији, Београд, 2015, стр. 236–238.

49 М. Шкулић, Г. Илић, *Нови Законик о кривичном поступку Србије – како је пропала реформа и шта да се ради?*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2012, стр. 234–235, <http://www.uts.org.rs/images/stories/061212.novi.zakonik.o.krivicnom.postupku.pdf>.

Elimination of the principle of the truth in criminal procedure, i.e. in the new Criminal Procedure Code of Serbia, is very negative solution. It is without doubt that the truth is not a “holly cow” in Serbian valid criminal procedure and also in criminal procedures in other states in continental Europe whose legal systems know this vital principle. The truth cannot be achieved at any price and when it is objectively not possible, the principle *in dubio pro reo* has to be applied. It is not more the case in the new Criminal Procedure Code of Serbia, which is very bad solution that must be seriously criticized. Elimination of the principle of the truth in criminal procedure is in a contradiction to many other vital criminal procedural rules. It is completely senseless and nonsense, that the new Code of Criminal Procedure provides appeal against the verdict because erroneous or incomplete finding of fact, i.e., when the judgment is grounded on the incorrect or incomplete finding of fact or when the court has determined a relevant fact incorrectly, and besides, the court officially does not have a duty to determine a truth. Elimination of the principle of the truth in criminal procedure is essentially unmoral, because the truth in criminal procedure cannot be divided from general connection to criminal law and moral. The majority of citizens expect the truth in and from criminal procedure. This truth has often historical significance too. If the fact is, that criminal offence principally is unmoral and if only in criminal procedure can be determined if the crime was committed, then this kind of question can not be only the mater of so called evidential duel between prosecutor and defendant with no active role of independent and impartial court.

It is necessary to make *two steps*. The first step is vital to correct some of the obvious mistakes in the Criminal Procedure Code, because first practical experiences with that Code are very bad. In the second step, which should be very good organized and prepared, it is vital to make completely new text and later adopt a completely new Code of Criminal Procedure. The new Code of Criminal Procedure would also prescribe public prosecutor investigation, the agreement between public prosecutor and defendant, i.e. some forms of plea bargaining and many others modern and efficient normative mechanisms, but the new and future CPC ought to be also more connected with Serbian legal tradition and generally in accordance with classical and proved legal tradition of continental Europe.

Keywords: criminal procedure, Criminal Procedure Code, principle of double jeopardy, principle of truth, investigation, main trial.

ПРАВНА ПРИРОДА, САДРЖИНА И ПОЉЕ ВАЖЕЊА ПРЕТПОСТАВКЕ НЕВИНОСТИ

Проф. др Војислав Ђурђић
Правни факултет Универзитета у Нишу
vojadj@prafak.ni.ac.rs

Сажетак: У раду се најпре излаже о настанку идеје да се окривљени заштити од предрасуда и предубеђења, а затим о правним изворима претпоставке невиности, као правног стандарда које инволвира право на правично суђење. У расправи о правној природи претпоставке невиности изнета су постојећа доктринарна гледишта, на бази којих се аутор приклања схватању да је реч о темељној гаранцији која штити окривљеног од предубеђења у кривичном поступку и поводом њега, и осигурава легитимно утврђивање правно релевантних чињеница. У излагању о њеној садржини, објашњена су три правна стандарда за које аутор сматра да граде претпоставку невиности – прво, поступање без предрасуда и предубеђења о кривици окривљеног; друго, терет доказивања не сме бити на окривљеном; треће, ризик недоказаности релевантних чињеница мора бити решен у корист окривљеног. Поље њеног важења детерминисано је тако да претпоставка невиности важи у кривичном поступку, али штити окривљеног и изван поступка од јавних изјава о његовој кривици до правноснажности пресуде. Дејство претпоставке невиности распростире се и на грађанске поступке који се воде поводом кривичног поступка окончаног ослобађајућом или одбијајућом пресудом, као и на доношење одлуке о трошковима кривичног поступка након тих пресуда. Разматран је и однос претпоставке невиности и одређивања притвора, а на крају рада указано је и на нека процесна правила српског кривичног поступка која су с њом у дисхармонији.

Кључне речи: претпоставка невиности, правичан поступак, терет пружања доказа, правило *in dubio pro reo*, притвор.

Порекло идеје, историјат и правни извори

Замисао о претпоставци невиности извире из просветитељских промишљања о казненој политици и настојања да се из кривичне процедуре уклоне механизми утврђивања чињеница, карактеристични за инквизициони тип кривичног поступка, који су доводили до окрутног ограничења људских права. Први протагониста идеје о претпоставци невиности окривљеног био је познати италијански правник Чезаре Бекарија, зачетник и оснивач класичне школе кривичног права, а писани траг тог промишљања остао је забележен у његовом познатом делу „О злочинима и казнама“: „Нико се не може сматрати кривим пре неголи га је суд осудио, и друштво му не сме ускратити јавну заштиту пре неголи буде установљено да је повредио услове под којима му је она призната“. Као и многи Бекаријини одговори на брутална ограничења људских права и тиранију државних органа над грађанима у инквизиционом кривичном поступку, и замисао о пресумпцији невиности нашла је своје место у француској Декларацији о правима човека и грађана из 1789. године, која се наводи као први писани извор права у коме се ова значајна гаранција јавља. Уистину, пресумпција невиности окривљеног није установљена као самостални процесни институт већ је уткана у одредбу члана 9 Декларације, као темељна гаранција заштите од претеране строгости према ухапшеним а још неосуђеним лицима: „Пошто се за сваког претпоставља да је невин док се не прогласи кривим“, у случају да се хапшење сматра неопходним, било која строгост која притом није потребна (која није сразмерна циљу хапшења – да се обезбеди присуство ухапшеног у поступку), мора бити строго забрањена.

Самосталност претпоставке невиности успоставља се током даљег развоја савременог система кривичног поступка. Од половине двадесетог века, преузимају је и проглашавају тадашњи устави (нпр. Устав Француске из 1945) и међународни правни извори (Универзална декларација о правима човека ОУН¹, Међународни пакт о грађанским и политичким правима², као и регионални међународни документи³).

1 Универзална декларација о правима човека (*Universal Declaration of Human Rights*) усвојена је и прокламована резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација бр. 217 А (III) од 10. децембра 1948. године. Не подлеже ратификацији јер није међународни уговор.

2 Међународни пакт о грађанским и политичким правима усвојен је и отворен за потписивање, ратификовање и приступање резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200 А (XXI), од 16. новембра 1966. године, а Југославија га је ратификовала 1971. године (види: *Службени лист СФРЈ, Међународни уговори*, бр. 7/1971).

3 Види чл. 8 ст. 2 Америчке конвенције о људским правима (*American Convention on Human Rights*) усвојена на Конвенцији америчких држава у Сан Хозеу 22. новембра 1969. године; и чл. 7 ст. 16

Данас се пресумпција невиности сматра једном од тековина цивилизованог друштва и правне државе. Као неприкосновени правни стандард и темељну гаранцију за заштиту човекових права и слобода у кривичном поступку, јемче је сви међународни документи о људским правима, а у конституцијама савремених демократских држава има ранг уставног начела.

Суштина претпоставке невиности формулисана је у члану 6 став 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода: „Свако ко је оптужен за кривично дело сматраће се невиним све док се не докаже његова кривица на основу закона“. На сличан начин формулишу претпоставку невиности и остали међународни документи о људским правима, било да су универзалног или регионалног значаја (Универзална декларација – у чл. 11 ст. 1, Међународни пакт – у чл. 14 ст. 2, Америчка конвенција о људским правима – у чл. 8 ст. 2 и Афричка повеља о правима човека и народа – чл. 7 ст. 1 тач. б).

На унутрашњем плану, незаобилазне су уставне гаранције претпоставке невиности у конституцијама савремених држава. У Србији је такође претпоставка невиности подигнута на ранг уставног начела, прокламованог одредбом члана 34 став 3 Устава⁴: „Свако се сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда“. Оваква уставна прокламација кореспондира са напред цитираном одредбом Европске конвенције о претпоставци невиности. Претпоставка невиности уграђена је и у кривичнопроцесно законодавство. Први пут је уведена Законом о кривичном поступку из 1953. године, а одредбу којом је установљена законодавац разврстава у основна начела. Временом је мењана и дограђивана, тако да је нормативно уређење претпоставке невиности прешло пут од тзв. негативне дефиниције (некривице) до позитивног одређења „сматраће се невиним“, а дограђивана је и у погледу обима важења. Најновији Законик о кривичном поступку из 2011. године,⁵ предвиђа претпоставку невиности у уводним законским одредбама, сада означеним као „основне одредбе“, у члану 3 ст. 1.⁶ У потпуности је преузе-

Афричке повеље о правима човека и народа (*African Charter on Human and Peoples Rights*), усвојена на 18 Скупштини шефова држава и влада земаља Организације афричког јединства, у Најробију, Кенија, 27. јуна 1981. године, а ступила на снагу 21. октобра 1986).

4 Скупштина Народне Републике Србије прогласила је Устав 8. новембра 2006. године (*Службени гласник РС*, бр. 98/2006 од 10. новембра 2006).

5 *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.

6 У овом раду наведени чланови процесног законика односе се на Законик о кривичном поступку из 2011. године.

та уставна дефиниција претпоставке невиности и тиме је отклоњена ранија извесна неусклађеност са уставном прокламацијом, а уједно је укинута и дубиозна санкција прописана процесним закоником за кршење претпоставке невиности.⁷

Правна природа и сврха претпоставке невиности

У теорији кривичног процесног права нема општеприхваћене дефиниције претпоставке невиности, нити се њена правна природа истоветно тумачи.

Једни сматрају да је претпоставка невиности *класично право* окривљеног.⁸ Као основно право, оно пружа заштиту окривљеном у кривичном поступку који се против њега води, од органа тог поступка, али и изван поступка, од органа и јавних личности који нису актери кривичног поступка. Овом схватању се приговара да је претпоставка невиности више него неко обично право, јер се окривљени може одрећи својих права, а претпоставка невиности делује и у случају одрицања – кад окривљени призна кривицу и својевољно се идентификује са кривцем.⁹ Насупрот реченој критици, формулације претпоставке невиности у међународним документима иду у прилог једном таквом схватању, пошто се уобичајено користи синтагма да свако *„има право да буде сматран невиним* (чл. 11 ст. 1 Универзалне декларације о правима човека), односно *„има право да се сматра невиним“* (види: чл. 8 ст. 2 Америчке конвенције о људским правима; чл. 7 ст. 1 тач. б Афричке повеље о правима човека и народа).

Према другом схватању, претпоставка невиности је једно од *основних процесних начела* којим се регулише положај окривљеног у кривичном поступку. Начело важи све до правноснажности осуђујуће пресуде, до које може доћи само ако у законито спроведеном по-

⁷ Претпоставка невиности била је дефинисана на следећи начин: „Свако ће се сматрати невиним док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком надлежног суда“ (чл. 3, ст. 1 ЗКП/2001). За разлику од уставне регулативе, као што се види, законодавац важење претпоставке није везивао за кривично дело, чиме је она добијала универзални карактер, а правноснажна одлука о кривици могла је бити донета само од надлежног суда. Уз основне одредбе о садржају и обиму претпоставке, законодавац је додао, на начин неуобичајен и непознат у упоредном праву, одредбе о кажњавању за непоштовање претпоставке невиности у кривичном поступку и изван њега (види чл. 3, ст. 2 ЗКП/2001).

⁸ Б. Петрић, О испиту окривљеног, *Правни живот*, бр. 3, 1961, стр. 11.

⁹ З. Јекић и Р. Данић, *Кривично процесно право*, Београд, 2004, стр. 123.

ступку пред надлежним судом, буде са сигурношћу доказана кривица окривљеног. И овом схватању се упућује критика да не одражава суштину претпоставке невиности, јер она садржи у себи могућност утврђивања супротног од оног што сама предвиђа, па је то спречава да буде увршћена у кривичнопроцесне принципе.¹⁰ Основни принципи могу бити у мањој или већој мери ограничени, али се, за разлику од претпоставке невиности, никад не могу оповргнути, а још мање преобратити у своју супротност.¹¹ Међутим, критика имплиците узима да претпоставка невиности има стварни а не нормативни садржај и истиносну вредност, као оборива правна претпоставка или хипотеза, што није општеприхваћено и такође се доводи у питање.

Има мишљења да је претпоставка невиности *радна хипотеза*.¹² Међутим, у кривичном поступку хипотеза је оптужни акт а претпоставка невиности је антитеза. Хипотетички карактер претпоставке невиности значио би да она има материјални смисао и да је задатак кривичног поступка потврђивање ове претпоставке, а управо је обрнуто – није „невиност“ оборива, него је оборива хипотеза о „виности“. У правном значењу претпоставка невиности није оборива правна претпоставка него апстрактни став и апсолутна пресумпција.¹³

Схватање да ова гаранција, по правној природи, представља једну врсту упутства за поступање органа са окривљеним као да је невин,¹⁴ у ствари, представља негацију саме претпоставке невиности. Теоретичари који негирају њено постојање сматрали су да није циљ одредбе о некривици окривљеног да успостави пресумпцију (најмање пресумпцију невиности) већ да органима поступка, „који су понекад склони да то забораве, скрену пажњу, да човек који је пред њима још није крив, и да га морају третирати као таквог“¹⁵. Међутим, с правом се овом гледишту приговара да су упозорења последица постојања

10 З. Симић-Јекић, Претпоставка невиности у Закону о кривичном поступку од 24. XII 1976, *ЈРКК*, бр. 4, 1977, стр. 25.

11 Д. Радуловић, Претпоставка невиности и стандарди Европске уније и Савјета Европе, *Зборник реферата са Међународног научног скупа „Кривично процесно законодавство у југоисточној Европи и стандарди Европске уније и Савета Европе*, Београд, 23–24 октобра 2006, стр. 121.

12 V. Bayer, *Pretpostavka okrivljenikove nevinosti u jugoslavenskom krivičnom postupku*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бр. 3–4, 1960, стр. 183.

13 Амплиус: С. Бељански, Међународни правни стандарди о кривичном поступку, Београд, 2001, стр. 61. и 63.

14 Види: В. Водинелић, *О правној природи пресумпције невиности*, Гласник Правног факултета Крагујевац, 1980.

15 Т. Васиљевић, *Систем кривичног процесног права СФРЈ*, Београд, 1981, стр. 298.

претпоставке невиности а не бит одредбе о некривици лица против којег се води кривични поступак.¹⁶

Имајући у виду напред речено, може се сматрати да је претпоставка невиности *темељна процесна гаранција* која штити окривљеног од предрасуда и предубеђења, у чијој бити је *нормативни захтев* за легитимним начином утврђивања правно релевантних чињеница у кривичном поступку. Као гаранција процесног положаја окривљеног она је *конститутивни елемент правичног поступка*¹⁷ којим се, заједно са осталим чиниоцима, осигурава компензација окривљениковог инфериорног положаја у односу на надмоћ државне репресивне власти.¹⁸ Као правни стандард без кога нема правичног суђења, претпоставка невиности осигурава да држава стиче право на кажњавање само кад се у законито спроведеном поступку са сигурношћу, ван сваке сумње, утврди кривица окривљеног и тиме заштити од дубитативних судских одлука.

Претпоставка невиности је појам са нормативним, концептуалним садржајем, а не појам који садржи исказ о процесној стварности, јер израз „бити сматран“ невиним, као и израз имати право „да се сматра“ невиним, који се користи у свим унутрашњим и међународним изворима, представља *conceptus mentis*, појам који има садржај независан од садржаја бића. Пошто је претпоставка невиности, дакле, само пропозиција, истинитост претпоставке не би била оповргнута изрицањем осуђујуће пресуде нити би изрицањем ослобађајуће пресуде била потврђена. Због такве њене суштине, претпоставка невиности не стоји ни у каквом односу са сумњом која оптерећује окривљеног. Законом прописани степен сумње је услов за покретање и одржавање поступка у току, па окривљени јесте сумњив, „али се ради о томе да и тако сумњив окривљени мора бити сматран не-кривим (невиним), или бар имати право да га таквим сматрају.“¹⁹ У прилог оваквом теоријском схватању претпоставке невиности као појма са концептуалним садржајем, на практичном плану, може се навести одлука Европског суда у случају *Минели*: по мишљењу суда, чл. 6 ст. 2 ЕК односи се

16 Д. Радуловић, *Претпоставка невиности окривљеног*, Зборник Правног факултета у Подгорици, 2008, стр. 182.

17 „Фер“ суђење се различито поима, са становишта различитих процесних традиција (М. Findlay, *Internationalized Criminal Trial and Access to Justice*, *International Criminal Law Review*, 3/2002, стр. 237, 238).

18 Cf. Dr sc. Davor Krapac, *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, Zagreb, 2010, стр. 160.

19 С. Бељански, *op. cit.* стр. 62.

на кривични поступак у целини, „без обзира на исход оптужбе“,²⁰ што би значило да претпоставка невиности може бити повређена, тј. да она важи, и кад се поступак оконча осуђујућом пресудом.

Разлике у теоријском поимању претпоставке невиности постоје, али не доводе у питање њено дејство и практичан значај. Сви се слажу у једном, претпоставка невиности треба да осигура примену кривичне репресије само на стварне кривце. Међутим, у пракси та хармонија уме да буде озбиљно нарушена, тако што се прејудуцира осуђујући исход кривичног поступка, уз директно или индиректно кршење претпоставке невиности, у чему се нарочито „истичу несавесни представници средстава јавног информисања, али и поједине личности из сфере политике, а у неким случајевима нажалост, што је посебно опасно ..., и представници државне власти“.²¹

Претпоставка невиности треба до правноснажног окончања поступка да окривљеном обезбеди статус *quo ante* (стање какво је имао до тада, што значи до оптужбе, схваћене у најширем смислу). Због значаја који јој се придаје, узима се као обележје окривљеног јер чува поштовање према његовој личности, отклања сваку предрасуду и доприноси његовој равноправности у спору са тужиоцем, а својим дејством на начин прибављања доказа, ствара окривљеном потребан простор за слободно кретање у поступку.²² Она отклања могућност постојања тзв. дубитативних пресуда, уноси нужан ред у поступак доказивања и кондиционира судију да пре пресуђења не заузима дефинитивне ставове о кривици оптуженог.²³ Због таквог, скоро немерљивог значаја, незаобилазна је гаранција у свим међународним документима о људским правима и конституцијама савремених правних држава.

Правни стандарди на којима се темељи претпоставка невиности

Забрана прејудуцирања кривице окривљеног, прокламована у свим међународним документима о људским правима и савременим конституцијама, сложен је правни стандард. Отуда је одређивање

20 Случај *Minelli v. Switzerland*, пресуда ЕСЉП од 25. 03. 1983. (захтев бр. 8660/79), параграф 30.

21 М. Шкулић, *Кривично процесно право*, Београд, 2014, стр. 126.

22 Д. В. Димитријевић, *Кривично процесно право*, Београд, 1981, стр. 122.

23 Д. Крапац, *Основна права човјека и грађанина и начела кривичног поступка, Права човека и савремена кретања у криминалној политици*, Београд, 1989, стр. 159.

садржаја претпоставке невиности битно са становишта теоријског поимања ове установе, али је изузетно значајно и са практичног аспекта будући да од садржаја зависи какве импликације могу настати у правосудној пракси. Практични значај је потенциран обавезом наше државе да хармонизује свој правни поредак са европским правним стандардима.

Сматрамо да претпоставка невиности инволвира три правна стандарда која детерминишу њено значење и обим важења у кривичном поступку до правноснажности пресуде: (1) поступање *без предрасуда и предубеђења* о кривици окривљеног, (2) *терет доказивања* не сме бити на окривљеном и (3) *сумња у релевантне чињенице* (тзв. *ризик недоказаности*) мора бити у корист окривљеног. Ове правне стандарде изградио је Европски суд и узима их као одлучујуће приликом оцењивања да ли су повређене одредбе Европске конвенције о претпоставци невиности, оцењујући их самостално или заједно с њима повезаним стандардима који творе нека друга гарантована права или слободе човека. Према мишљењу суда, одредба става 2 члана 6 Европске конвенције о претпоставци невиности захтева, између осталог, да приликом обављања својих дужности судије не смеју полазити од *предубеђења* да је окривљени учинио дело које му се ставља на терет, да *терет доказивања* лежи на тужиоцу и да свака *сумња* (у постојање чињеница) мора *ићи у корист* окривљеног.²⁴

Изнето становиште није општеприхваћено, мада се наведени стандарди, кад се појединачно посматрају, појављују у теоријским поимањима претпоставке невиности, изузев оних који негирају²⁵ њено постојање. Има гледишта која садрже сва три наведена стандарда, садржински посматрано, али су они нешто друкчије дефинисани.²⁶ Други пак теоретичари изостављају првонаведени правни стандард, док друга два стандарда узимају као правила која чине садржину претпоставке невиности.²⁷ Надаље, поједини теоретичари, иако излажу о њеној садржини, експлиците не одређују конститутивне елементе који је творе, већ неке од поменутих тумаче као последицу дејства претпоставке невиности.²⁸ Постоје и експерти који, позивајући се на

24 Случај *Barbera, Messegue and Jabardo v. Espana*, пресуда Европског суда за људска права (у даљем тексту ЕСЉП) од 6. децембра 1988, Серија А, бр. 146, параграф 77.

25 Види: Т. Васиљевић, *Систем кривичног процесног права СФРЈ*, Београд, 1981, стр. 298.

26 *Amplius*: A. Cassese, *International Criminal Law*, Oxford University Press, London, 2003, стр. 390 (цитирано код М. Шкулић, *Кривично процесно право*, Београд, 2014, стр. 125).

27 Види: D. Кгарас, *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, Zagreb, 2010, стр. 390.

28 Види: С. Бејатовић, *Кривично процесно право*, 2014, стр. 200.

Нацрт резолуције бечког припремног колоквијума за Међународни конгрес кривичног права,²⁹ сматрају да поред три наведена, садржину претпоставке невиности чини и четврти елемент, који се састоји у поставци да она важи док не буде донета правноснажна осуђујућа пресуда у законитом и правичном поступку.³⁰

(1) *Предрасуде и предубеђења* не смеју бити изражени ни у једном моменту судског одлучивања, независно од фазе у којој се поступак налази. У вези с тим, Европски суд сматра да је претпоставка невиности повређена ако претходно није доказана кривица окривљеног у складу са законом, а судска одлука која се тиче окривљеног одражава став да је он крив.³¹ У конкретном случају, кривични суд је обавезао француског новинара да делимично плати трошкове поступка иако је против њега обуставио кривични поступак, који је био покренут због кривичног дела клевете учињене у чланку објављеном у новинама. Пошто је искористио сва правна средства против те одлуке и са њима није успео ни пред највишом судском инстанцом, обратио се са захтевом Европском суду који је установио да је одлуком о трошковима поступку имплицирао кривицу, чиме је повредио претпоставку невиности. Да би се извео закључак о кршењу претпоставке невиности, довољно је да образложење судске одлуке буде такво да се њиме сугерише кривица лица на кога се одлука односи. Исказивање било какве сумње у погледу кривице, макар она била изражена у образложењу ослобађајуће пресуде, у нескладу је с претпоставком невиности.³² У том правцу је и гледиште овог суда, према којем, уколико током суђења тужилац, сведоци или вештаци дају изјаве из којих је очигледно да су оптерећени предрасудама, суд има обавезу да заузме став против таквих изјава како би се избегло да и суд остави утисак да је оптерећен предрасудама, након чега се оптужени не може позивати на повреду одредаба Европске конвенције због предрасуда учесника у поступку.³³ Међутим, ако је поступак имао велики публицитет у коме је кривица окривљеног узимана „здраво за готово“, то може бити узрок кршења претпоставке невиности под условом да окривљени докаже до извесног степена да је коначна пресуда донета под утицајем тог публицитета, што нимало неће бити лако.³⁴

29 *Revue internationale de droit penal*, бр. 3/1978, стр. 589.

30 С. Бељански, *op. cit.*, стр. 57.

31 Случај *Minelli v. Switzerland*, пресуда ЕСЉП од 25. марта 1983, Серија А, бр. 62.

32 Случај *Lamanna v. Austria*, пресуда ЕСЉП од 10. јула 2001, захтев бр. 28923/95.

33 Извештај Комисије за људска права од 15. марта 1961, *Nielsen*, Yearbook IV (1961).

34 *Amplius*: P. van Dijk, G.J.H. van Hoof, *Teorija i praksa Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Sarajevo, 2001, стр. 433, фуснота 996.

Имајући у виду да из поступка морају бити одстрањене све предрасуде и предубеђења, привлачи пажњу став Комисије у погледу праксе кривичних судова да се у току суђења износе подаци о осуђиваности окривљеног (тзв. криминални досијеи) ако постоје, према коме, то не представља кршење претпоставке невиности. Наши законописци, руководећи се идејом из кодекса који им је служио као узор,³⁵ унели су правило да се подаци из казнене евиденције читају на крају доказног поступка, као докази о чињеницама од утицаја на избор врсте и мере кривичне санкције. За овакву имплементацију гаранција претпоставке невиности могло би се рећи да кореспондира са постављеним правним стандардом о отклањању сваког предубеђења приликом обављања судијских дужности, под условом да се ти подаци већ не налазе у кривичним списима које је јавни тужилац доставио суду након спроведене истраге. У противном, ако се подаци већ налазе у тужилачким списима које суд механички преузима, што ће у пракси бити чест случај, поменуто правило губи смисао и постаје пука прокламација (украс који улепшава закон а не штити окривљеног).

Прва пресуда против Србије управо је донето због непоштовања овог правног стандарда о коме је реч, да предубеђење у погледу кривице окривљеног не сме бити изражено ни у једном моменту одлучивања пре правноснажности пресуде. То је познати случај Матијашевић, у коме је Окружни суд у Новом Саду, приликом одређивања притвора, у образложењу решења, изнео став да је окривљени „починио кривична дела која су предмет ове оптужбе“, уместо да га сматра основано сумњивим. Ни Врховни суд није отклонио ову „грешку“ приликом одлучивања по жалби, будући да се није изјашњавао о повреди претпоставке невиности на коју се жалилац позвао. Европски суд је стао на становиште да је тиме повређена одредба члана 6 става 2 Европске конвенције, саглашавајући се са подносиоцем представке „да треба направити суштинску разлику између изјаве да је неко само осумњичен да је извршио кривично дело и јасне судске објаве, у одсуству правноснажне пресуде да је појединац *извршио* кривично дело у питању“.³⁶

³⁵ Види чл. 418а ст. 5 Закона о казненом поступку Хрватске. У хармонији с тим је и правило да се оптужени који је оспорио наводе оптужбе саслушава „на завршетку доказног поступка“ на главном претресу (чл. 417а, ст. 5 ЗКП).

³⁶ Случај *Матијашевић против Србије*, пресуда ЕСЉП од 19. септембра 2006, захтев бр. 23037/04, параграф 47 и 48.

(2) Другим правилом се решава питање *терета пружања доказа* у кривичном поступку. У вези с тим, изграђен је правни стандард да *окривљени није дужан да доказује своју невиност*, као иманентан елемент конструкције правичног поступка. Кад тога не би било, окривљени никад не би био сигуран кад ће отпасти све сумње у његову кривицу и да ће кривична ствар бити дефинитивно пресуђена по ауторитативним правним стандардима.

Ово процесно правило инкорпорисано је у наше кривичнопроцесно законодавство и његова се имплементација спроводи путем већег броја законских одредаба. Најпре, у „основним одредбама“ законика експлиците је прописано да је терет доказивања оптужбе на тужиоцу (чл. 15, ст. 2), а затим је у одредбама о правима окривљеног, предвиђено да окривљени има право да ништа не изјави и да не одговара на постављена питања (чл. 68, ст. 1, тач. 2). Поред ових начелних концепцијских поставки и многе дуге законске одредбе – о формалном садржају оптужних аката (чл. 332, ст. 1, тач. 5 и 6), о саслушању окривљеног (чл. 85, ст. 2), о изјашњавању оптуженог на главном претресу (чл. 392, ст. 2), а посредно још и законске одредбе о уређењу поступка које су везане за ове процесне институте – системски изграђују и учвршћују правило да је у кривичном поступку терет доказивања на тужиоцу.

Гледиште да нико не може бити стављен у положај да доказује своју невиност, Европски суд доследно спроводи, било да оцењује законску регулативу или фактичко поступање према окривљеном³⁷, али чини и изузетке кад терет доказивања преваљује на окривљеног, по правилу у ситуацијама у којима је реално претпоставити да је окривљеном неупоредиво лакше да докаже непостојање неког елемента посебног бића кривичног дела него тужиоцу да докаже његово постојање или да докаже непостојање урачунљивости. Будући да се ти изузеци темеље на општем искуству, реч је о пресумпцијама, природним или правним. Став је овог суда, наиме, да је допуштена *пресумпција честитости*, па отуда терет доказивања код кривичног дела клевете прелази на окривљеног,³⁸ те да је на окривљеном да обара *пресумпцију урачунљивости*, тј. да је на њему терет доказивања неурачунљивости³⁹.

37 Европски суд је, на пример, установио да је аустријски првостепени суд повредио претпоставку невиности, предвиђену у члану 6 став 2 Европске конвенције, зато што је на окривљеног, иначе власника и уобичајеног корисника аутомобила, пренео обавезу да идентификује возача у ситуацији кад је сам порицао да је управљао моторним возилом у време кад је саобраћајна незгода проузрокована (Случај *Talfner v. Austria*, пресуда ЕСЉП од 20. марта 2001).

38 Случај *Lingens & Leithens v. Austria*, пресуда ЕСЉП од 8. јула 1986.

39 Случај *X. v. United Kingdom*, пресуда ЕСЉП од 4. априла 1990.

Полазећи од става да право на поштовање претпоставке невиности у кривичном поступку није апсолутно, Европски суд за људска права допушта инверзију терета доказивања и у случајевима тзв. проширеног одузимања имовинске користи. Поставило се, наиме, питање да ли је допуштена законска претпоставка да стечена имовина потиче из криминалне делатности ако из доказног материјала произлази разумна сумња⁴⁰ да је имовина незаконитог порекла. Начелни је став Европског суда да чињеничне и правне пресумпције у националним законодавствима саме по себи нису противречне претпоставци невиности ако су постављене у оквирима разумних граница које узимају у обзир улог и ако чувају право одбране.⁴¹ У случају у коме је терет доказивања порекла имовине преваљен на осуђеног за кривично дело недозвољене трговине опојним дрогама, заузет је став да није повређена претпоставка невиности ако су осигуране следеће гаранције одбране: (а) да окривљени има могућност да доказивањем обори законску претпоставку о криминалном пореклу своје имовине и (б) да суд има дискреционо право да не примени законску претпоставку ако сматра да би се тиме довела у питање правичност поступка.⁴²

(3) Треће правило везано је за *распделу ризика у случају недоказаности* чињеница о постојању кривичног дела и кривице. Претпоставка невиности произлази из аксиома да у држави „владавине права“ нико не може бити кажњен док се *са сигурношћу* не утврди да потпада под право државе на кажњавање, па се стога свака неизвесност око чињеница на чијем постојању држава успоставља то своје право на кажњавање мора увек решити на њезину штету (*in dubio contra auctoritatem*).⁴³ Отуда, кривични суд мора да доносе ослобађајућу пресуду не само кад је доказано да је окривљени невин, тј. кад је суд у потпуности уверен у невиност окривљеног, него и кад није сасвим уверен у његову кривицу али ни у његову невиност.

Европски суд сматра да и најмања сумња у вези с изведеним доказом мора ићи у прилог оптуженом. Имајући у виду речено, правило о распдели ризика треба тумачити тако да у случају сумње у постојање одлучних чињеница о кривици окривљеног, суд мора при-

40 Савет Европе је у Препоруци бр. (2002)11, у члану 11, сугерисао да се у националним законодавствима чланица уведе редукција доказног стандарда на нивоу разумне сумње приликом доказивања да је имовина незаконитог порекла и да потиче из организованог криминала.

41 Случај *Salabiaku v. France*, пресуда ЕСЉП од 26. децембра 1988.

42 Случај *Phillips v. United Kingdom*, пресуда ЕСЉП од 5. јуна 2001.

43 Види: D. Крарас, *op. cit.*, стр. 314, фуснота 20.

ликом пресуђења кривичне ствари одлучити дефинитивним утврђивањем тих чињеница у корист окривљеног (*in dubio pro reo*). То значи да у случају сумње треба сматрати: (1) да не постоји одлучна чињеница која иде на штету окривљеног; и (2) да постоји одлучна чињеница која окривљеном иде у корист. У том делу се, дакле, претпоставка невиности преклапа са правилом *in dubio pro reo*,⁴⁴ али је то правило много шире јер се не односи само на доказаност одлучних чињеница о кривици окривљеног, као што је случај код претпоставке невиности, већ и на све друге одлучне чињенице од којих зависи постојање или правна квалификација кривичног дела и изрицање казне, као и на процесне правно релевантне чињенице.

У напред реченом смислу су и одредбе процесног законика о ослобађајућој пресуди која се доноси, између осталог, и кад „није доказано“ да је оптужени учинио кривично дело које му се ставља на терет (чл. 423, ст. 1, тач. 2), где овај израз има значење да то уопште није утврђено или да није у потпуности утврђено, тј. да је непотпуно утврђено.

Попут решења у упоредном праву, и наш законодавац се определио да правило *in dubio pro reo* унесе у основне одредбе процесног законика којима се, између осталог, одређују и основна начела кривичног поступка, у која неки аутори разврставају ово правило. Његова законска дефиниција гласи: „Сумњу у погледу чињеница од којих зависи вођење кривичног поступка, постојање обележја кривичног дела или примена неке друге одредбе кривичног закона, суд ће у пресуди, или решењу које одговара пресуди, решити у корист окривљеног“ (чл. 16, ст. 5).

Одређивање притвора и претпоставка невиности

Одређивање притвора само по себи није кршење претпоставке невиности, под условом да је законито и сагласно међународним правним стандардима о лишењу слободе. Међутим, у вези са реченим односом, посматрајући поље важења претпоставке невиности, важна су два питања - а) обавештавање јавности о хапшењу и б) грађанскоправне реперкусије неоснованог лишења слободе.

44 Опширније о овом правилу види: Ђ. Лазин, „*In dubio pro reo*“ у кривичном поступку, Београд, 1985.

а) Обавештавање јавности о хапшењу и кривичном поступку не противречи гаранцији слободе изражавања (чл. 10 ЕК), која у себи укључује слободу примања и саопштавања информација. Због тога претпоставка невиности не спречава органе власти да обавештавају јавност о резултатима истраге, али она захтева да то ураде сасвим дискретно и опрезно, како би ова пресумпција била испоштована.⁴⁵ У једном случају, Европски суд је закључио да изјаве министра и високих официра, дате на конференцији за штампу непосредно после хапшења, којом су ухапшено лице јавно оптужили за подстрекавање на убиство, представљају повреду претпоставке невиности, јер су дали јасне изјаве о кривици ухапшеног. По мишљењу суда, таква изјава о кривици ухапшеног могла је да наведе јавност да га сматра кривим и унапред је прејудиицирала закључке о чињеницама до којих тек треба да дођу надлежни правосудни органи, што представља кршење чл. 6 ст. 2 ЕК.⁴⁶

Овакав став европског суда могао би се протумачити да има шире значење: да свако јавно приказивање ухапшеног којим га државни органи на јасан начин означавају као кривца, представља кршење претпоставке невиности, било да се то чини усмено или на неки други начин. Тако гледано, приказивање на телевизији театарног хапшења на начин да се ухапшени представи као „криминалац“, што се у нас практиковало кад су хапшена нека у јавности позната лица, представљало би повреду претпоставке невиности.

б) Европска конвенција установљава право на накнаду штете лицима која су ухапшена или притворена противно гаранцијама из чл. 5 ст. 1–4. „Свако ко је био ухапшен или притворен супротно одредбама овог члана има утуживо (извршно) право на накнаду“ (чл. 5, ст. 5). Имајући у виду садржину ове одредбе и напред изнета тумачења гаранција везаних за лишење слободе, може се закључити да је право на накнаду штете прилично рестриктивно постављено јер се признаје под следећим кумулативно постављеним условима: (1) да постоји повреда члана 5. Европске конвенције у погледу законитости хапшења или притварања (друге повреде националних закона изван овог члана не долазе у обзир као основ за накнаду штете); (2) да је лишење слободе било незаконито или неосновано у моменту хапшења или притва-

45 Случај *Allenet de Ribemont v. France*, пресуда, од 10. фебруара 1989, параграф 38, захтев бр. 15175/89.

46 *Ibidem*, параграф 41.

рања – *ратионе темпорис* (ако је каснијом одлуком суда утврђено да окривљени није извршилац дела, он нема право на накнаду штете ако је у моменту притварања био основано сумњив); и (3) да је исцрпео сва правна средства према унутрашњем праву, у смислу члана 26. Европске конвенције.⁴⁷ Због овако строгих услова, мали је број предмета у којима је Европски суд одлучивао о праву на накнаду штете.

Из реченог следи да, према Европској конвенцији, лицу ослобођеном од оптужбе не припада право на накнаду штете за притвор који је издржао пре ослобођења, ако је био законит и по националном праву и по конвенцији. Међутим, у државама које признају право на накнаду штете и у случају неоснованог притвора, суд у поступку одлучивања о накнади штете не сме да изрази сумњу у погледу невиности ослобођеног од оптужбе. У случају *Асан Рушити против Аустрије*, његов захтев је одбијен због уверења суда да против њега и даље постоји сумња да је невин, иако је правноснажно ослобођен оптужбе, што је Европски суд прогласио кршењем претпоставке невиности.⁴⁸

У нашем кривичном процесном законодавству право на накнаду штете далеко је шире постављено и припада свакоме ко је неосновано лишен слободе, што у себи обухвата и незаконито и неоправдано хапшење и притварање. Неосновано лишеним слободе се сматра: лице које је било лишено слободе, а није дошло до покретања кривичног поступка, или је правноснажним решењем поступак обустављен или је оптужба одбијена, или је поступак правноснажно окончан одбијајућом или ослобађајућом пресудом; лице које је услед грешке или незаконитог рада органа поступка лишено слободе или је лишење слободе трајало дуже или је дуже задржано у заводу ради извршења кривичне санкције која се састоји у лишењу слободе; и лице које је било лишено слободе дуже времена него што траје кривична санкција која се састоји у лишењу слободе која му је изречена (чл. 584 ЗКП).

У вези са односом између претпоставке невиности и притвора, интересантан је став Интерамеричког суда, који је у једном случају повезао претпоставку невиности и суђење у разумном року. Наиме, суд је нашао да држање оптуженог лица у притвору током четири године крши претпоставку невиности, јер се такав поступак према оптуженом претвара у казну без изречене осуде.⁴⁹

47 Исто тако: I. Josipović, *Uhićenje i pritvor*, Targa, Zagreb, 1998, стр. 72–73.

48 Одлука ЕСЉП од 21 март 2000, захтев бр. 28389/95.

49 Случај *Suarez Rosero v. Ecuador* (1997), Tigoudja-Panoussis, стр. 259 (Цитирано према: В. Димитријевић и др., *Међународно право људских права*, Београд, 2006, стр. 199).

Дејство претпоставке невиности изван кривичног поступка

Јасно је да претпоставка невиности обавезује органе и учеснике кривичног поступка, али је њен обим важења много шири пошто се распростире и изван судског поступка. Она штити окривљеног у покренутом кривичном поступку, али и осумњиченог у предистражном поступку, а њено дејство се, такође, распростире и на све случајеве одређивања притвора, када због претпоставке невиности третман притвореног лица не сме имати казнени карактер⁵⁰. Поље важења претпоставке невиности распростире се и изван кривичног поступка који није окончан осуђујућом пресудом.

Јавне изјаве и претпоставка невиности

Наш законодавац захтева поштовање претпоставке невиности и од субјеката који нису учесници кривичног поступка: „Државни и други органи и организације, средства јавног обавештавања, удружења и јавне личности дужни су да се придржавају правила из става 1. овог члана и да својим јавним изјавама о окривљеном, кривичном делу и поступку не повређују права окривљеног“ (чл. 3, ст. 2). Ова одредба посебно је значајна за средства информисања у којима се често сензационалистички, тенденциозно и с унапред одређеним кривцем извештава о започетим или предстојећим кривичним поступцима, или се такве изјаве јавних личности само преносе, што је у директној супротности с цитираном одредбом и противно је европским стандардима о претпоставци невиности. У вези с тим, Европски суд сматра да није нарушена претпоставка невиности ако надлежни орган обавести јавност о истрази, именујући осумњиченог, или саопшти да је осумњичени ухапшен или да је признао кривицу, ако не каже да је поменута особа крива. Новинари који извештавају о кривичним поступцима не смеју да прекораче лимите постављене у циљу заштите правде и ради заштите окривљениковог права на претпоставку невиности.⁵¹

У погледу ширине граница у којима претпоставка невиности распростире своје дејство, треба имати у виду ставове Европског суда,

⁵⁰ У том смислу је и Препорука Комитета министара бр. Р (80) 1 од 27. јуна 1980.

⁵¹ Случај *Du Roy and Malaurie v. France*, пресуда ЕСЉП од 3. 10. 2000, захтев бр. 34000/96.

према којима, од поштовања претпоставке невиности не могу бити изузети ни државни органи, чак ни они у чијој је компетенцији доношење ауторитативних правних стандарда, међу којима су и правни стандарди који се односе на саму претпоставку невиности. Правне стандарде на којима је изграђена, па тиме и саму претпоставку невиности, може да прекрши не само суд већ и органи извршне власти⁵² па и сам законодавац.

Претпоставка невиности штити окривљеног против кога се води кривични поступак од јавних коментара који му могу штетити због прејудуцирања његове кривице, укључујући и изјаве јавних тужилаца,⁵³ судија,⁵⁴ или других државних званичника⁵⁵. Заштита се протеже и на лице које је ухапшено а против ког још није покренут кривични поступак.

У погледу законске регулативе, Европски суд је заузео начелно становиште да у сваком правном поретку постоје природне и правне пресумпције, које Европска конвенција начелно не забрањује. Међутим, државе чланице су дужне да се у погледу пресумпција на подручју кривичног права, придржавају одређених разумних граница и да приликом њиховог прописивања морају узети у обзир легитимне интересе који се штите пресумпцијом и заштиту окривљеникових права.⁵⁶

Дејство претпоставке невиности у поступцима који су повезани са кривичним поступком. Неспорно је да претпоставка невиности штити окривљеног у кривичном поступку (а као што смо видели и у преткривичном поступку). Међутим, њено дејство је још шире, она штити оптужено лице и у поступку који тече истовремено са кривичним, као и након правноснажног окончања кривичног поступка ако оптужени не буде осуђен. Уопштено речено, поље важења претпоставке невиности се распростире и на све друге поступке који се воде поводом кривичног поступка или су у вези с њим.

У поступку који се води због јавних изјава не сме се прејудуцирати кривица оптуженог у кривичном поступку о коме се извештава а који још није окончан. У предмету *Дијамантидес против Грчке*, Европски суд је заузео становиште да је грчки суд, водећи поступак по тужби

52 Случај *Alenet de Ribbemon*, пресуда ЕСЉП од 10. фебруара 1995, Серија А, бр. 308.

53 Случај *Daktaras v. Lithuania*, пресуда од 10. октобра 2000, параграф 41.

54 Случај *Lavents v. Latvia*, пресуда од 28. новембра 2002.

55 *Butkevicius v. Lithuania*, пресуда од 26. марта 2002.

56 Случај *Salabiaku v. France*, пресуда ЕСЉП од 7. октобра 1988, Серија А, бр. 308.

окривљеног против новинара, повредо претпоставку невиности јер је у одлуци којом одбија оптужбу прејудуцирао његову кривицу пре него је кривични поступак окончан. Конкретно, суд је као разлог да не покрене оптужбу навео да изјаве новинара о окривљеном нису неистините и да нису угрозиле његову част и углед.⁵⁷

Такође, претпоставка невиности има дејство и на грађанске поступке који се воде паралелно са кривичним, у којима је окривљени има својство грађанске странке. У тим грађанским поступцима, претпоставка невиности забрањује доношење одлуке о његовој кривици у својству грађанске странке све док кривични суд не донесе пресуду о кривици. Једина судска одлука у погледу кривице за кривично дело, прихватљива према Европској конвенцији, јесте пресуда надлежног кривичног суда.⁵⁸

Дејство претпоставке невиности преноси се и на одлучивање о трошковима кривичног поступка, као и на грађанске поступке који се воде после окончања кривичног поступка управо због кршења те претпоставке или неоснованог лишења слободе. У погледу трошкова, Европска комисија је заузела становиште да приликом доношења одлуке о трошковима кривичног поступка, суд чини повреду претпоставке невиности ако одлучи да оптужени сноси део трошкова поступка, сматрајући да је учинио утужена кривична дела, иако је поступак обустављен.⁵⁹ И одлуку националног суда у предмету Минели против Швајцарске, Европски суд је прогласио да је противна чл. 6 ст. 2 Европске конвенције, зато што је национални суд одбио да поступи по уобичајеним правилима за досуђивање трошкова поступка, сматрајући да је оптужени ослобођен само због застарелости.⁶⁰ Са становишта претпоставке невиности, није дозвољено да суд изражава сумњу у погледу кривице у поступку за накнаду штете поводом кривичног поступка који је правноснажно окончан ослобађајућом пресудом. Такво тумачење заступљено је и у предмету Секанина против Аустрије, где је аустријски суд у образложењу одлуке којом одбија захтев за накнаду штете због неоснованог предистражног притвора, изразио сумњу у његову невиност, на чему заснива своју одлуку. Због таквог образложења одлуке донете у грађанском поступку, у коме суд

57 Случај *Diamantides v. Greece*, пресуда од 19. маја 2005, захтев бр. 71563/01.

58 Б. Чејовић, Претпоставка невиности окривљеног, Београд, 2009, стр. 254.

59 Случај *I. and C. v. Switzerland*, захтев бр. 10107/82, Извештај Комисије од 4. децембра 1985, параграф.

60 Случај *Minelli v. Snjitzerland*, одлука ЕСЉП од 25. марта 1983, захтев бр. 8660/79.

изражава став о кривици након што је кривични поступак правноснажно окончан ослобађајућом пресудом, Европски суд сматра да је повређена претпоставка невиности.⁶¹ Овим ставовима треба додати да после правноснажности ослобађајуће пресуде, државни органи треба да се уздржавају и од индиректног сумњичења ослобођеног лица како не би нарушили претпоставку невиности а уједно испоставили судску одлуку.

Правна средства заштите од кршења претпоставке невиности

У погледу правне заштите окривљеног од кршења претпоставке невиности, појавиле су се различите идеје. Најпре, наведимо да је процесним закоником из 2006. године, било прописано новчано кажњавање лица која јавном изјавом прекрше претпоставку невиности.⁶² Биле су предвиђене прилично високе *новчане казне*, што је, према мишљењу неких кривичноправних аутора „корак у правом смеру“.⁶³

Поред тога, има мишљења да би правна средства заштите претпоставке невиности у кривичном поступку могла још бити: а) *одустанак од кривичног гоњења* и б) *помиловање*.⁶⁴

У стручним расправама и правосудној пракси било је и захтева да се кршење претпоставке невиности инкриминише као посебно кривично дело, чиме би се пружила кривичноправна заштита овом темељном принципу права на правично суђење.⁶⁵

Поводом предлога да се кршење претпоставке невиности санкционише, с правом се примећује да је поштовање пресумпције невиности, те важне процесне гаранције, „више ствар друштвене културе, него казnenих санкција“⁶⁶. Стварање правне културе да се свагда поштује претпоставка невиности, у кривичном поступку и изван њега, разуман је али далек циљ. До тада, као рационално, истина ограничено решење, може се сматрати надокнађивање штете окривљеном

61 Случај *Sekanina v. Austria*, одлука од 25. августа 1993.

62 Критику овакве законске регулативе види код: В. Ђурђић, *Начело правичног поступка*, Ревија за криминологију и кривично право, бр. 3/2006, стр. 92–93.

63 Б. Чејовић, *op. cit.* стр. 257.

64 *Ibidem*, стр. 259–261.

65 Види: Н. Пековић, *Претпоставка невиности и средства јавног информисања*, *Кривично законодавство Србије и Црне Горе*, Београд, 2003, стр. 183.

66 Проф. др М. Грубач, *Критика „новог“ Законика о кривичном поступку*, Ревија за криминологију и кривично право, 2006, бр. 2, стр. 11.

по основу повреде претпоставке невиности, било да је прекршена од органа кривичног поступка или давањем јавних изјава у средствима информисања.

„Измуђивање доказа“ и претпоставка невиности

Напред је објашњено да претпоставка невиности решава и питање терета пружања доказа. У вези с тим, изграђен је правни стандард да окривљени није дужан да доказује своју невиност, као иманентан елемент конструкције правичног поступка. Кад тога не би било, окривљени никад не би био сигуран кад ће отпасти све сумње у његову кривицу и да ће кривична ствар бити дефинитивно пресуђена по ауторитативним правним стандардима. Гледиште да нико не може бити стављен у положај да доказује своју невиност, Европски суд доследно спроводи, било да оцењује законску регулативу или фактичко поступање према окривљеном, али допушта и извесне изузетке кад терет доказивања преваљује на окривљеног, по правилу кад се на окривљеног примењује законска или чињенична претпоставка.

У погледу терета доказивања, може се поставити питање да ли је посредно *измуђивање доказа* у корист окривљеног инкомпатибилно са овим правним стандардом на коме се темељи претпоставка невиности. Наиме, новим процесним кодексом наметнута је обавеза странкама и браниоцу да на припремном рочишту предложе доказе под претњом санкције да се на главном претресу неће извести они докази који без оправданих разлога нису предложени на том рочишту (чл. 350). Очигледно су законописци били мотивисани идејом повећања ефикасности⁶⁷ поступка која им је замаглила поглед на јемства људских права у кривичном поступку. Из овакве регулативе могао би се извести закључак да ће за одбрану бити измуђено предлагање доказа на припремном рочишту, уопштено посматрано, а особито у ситуацијама кад окривљени и његов бранилац нису намеравали да износе доказе у корист одбране, па то чине само зато што је законом забрањено да касније предложе и изведу своје доказе. За законом наметнуто измуђивање доказа не може се ни у ком случају устврдити да

⁶⁷ У вези с тим види: С. Бејатовић, *Ефикасност кривичног поступка и међународни правни стандарди*, у: Кривично законодавство Србије и стандарди Европске уније, Златибор, 2010, стр. 184–207.

је у хармонији са правом окривљеног да не доказује своју невиност, тј. са стандардом да је терет доказивања на тужиоцу.

За окривљеног је установљена још једна доказна забрана: на главном претресу се изводе докази само у вези са делом оптужнице који оптужени оспори (чл. 349, ст. 4). Јасно је да се овим доказним забранама ограничава право окривљеног на одбрану и право да изводи доказе у своју корист, као и да та ограничења нису предвиђена европском конвенцијом нити су установљена у пракси Европског суда. Из ових разлога, питање правичности поступка постаје још израженије у случајевима кад окривљени нема браниоца, а таква ситуација може настати за сва дела са запређеном казном мањом од осам година затвора, што у пракси представља највећи број кривичних дела о којима судови одлучују. Наиме, питање је да ли се уопште може говорити о правичном поступку кад су оптужени правни лаици, па не знају који део оптужбе и зашто треба оспорити, нити да им је обавеза да на припремном рочишту предложе доказе. Зато, све те доказне забране које се испољавају као ограничење права оптуженог да изводи доказе у своју корист и у одређеним случајевима га доводе у претерано инфериоран положај у односу на тужиоца, треба преиспитати са становишта правних стандарда обухваћених правом на правично суђење.⁶⁸

ЛИТЕРАТУРА

1. Bayer, V., *Pretpostavka okrivljenikove nevinosti u jugoslavenskom krivičnom postupku*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 3–4/1960.
2. Бејатовић, С., Ефикасност кривичног поступка и међународни правни стандарди, у: *Кривично законодавство Србије и стандарди Европске уније*, Златибор, 2010.
3. Бејатовић, С., *Кривично процесно право*, Београд, 2014.
4. Бељански, С., *Међународни правни стандарди о кривичном поступку*, Београд, 2001.
5. Van Dijk, P., Van Hoof, G. J. H., *Teorija i praksa Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Sarajevo, 2001.
6. Васиљевић, Т., *Систем кривичног процесног права СФРЈ*, Београд, 1981.

⁶⁸ В. Ђурђић, *Законске гаранције права на правично суђење*, *Зборник Правног факултета у Нишу*, бр. 70/2015, стр. 386.

7. Водинелић, В., О правној природи пресумпције невиности, *Гласник Правног факултета Крагујевац*, 1980.
8. Грубач, М., Критика „новог“ Законика о кривичном поступку, *Ревиија за криминологију и кривично право*, 2/2006.
9. Cassese, A., *International Criminal Law*, Oxford Univerzity Press, London, 2003.
10. Димитријевић В. и др., *Међународно право људских права*, Београд, 2006.
11. Димитријевић, Д., *Кривично процесно право*, Београд, 1981.
12. Findlay, M., Internationalized Criminal Trial and Access to Justice, *International Criminal Law Review*, 3/2002.
13. Ђурђић, В., Законске гаранције права на правично суђење, *Зборник Правног факултета у Нишу*, бр. 70/2015.
14. Ђурђић, В., Начело правичног поступка, *Ревиија за криминологију и кривично право*, бр. 3/2006.
15. Izveštaj Komisije za ljudska prava od 15. marta 1961, *Nielsen, Yearbook IV* (1961).
16. Јекић, З., Данић, Р., *Кривично процесно право*, Београд, 2004.
17. Josipović, I., *Uhićenje i pritvor*, Targa, Zagreb, 1998.
18. Крарас, D., *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, Zagreb, 2010.
19. Крапац, Д., Основна права човјека и грађанина и начела кривичног поступка, *Права човека и савремена кретања у криминалној политици*, Београд, 1989.
20. Лазин, Ђ., *In dubio pro reo* у кривичном поступку, Београд, 1985.
21. Nacrt rezolucije bečkog pripremnog kolokvijuma za Međunarodni kongres krivičnog prava, *Revue internationale de droit penal*, 3/1978.
22. Пековић, Н., Претпоставка невиности и средства јавног информисања, *Кривично законодавство Србије и Црне Горе*, Београд, 2003.
23. Петрић, Б., О испиту окривљеног, *Правни живот*, бр. 3/1961.
24. Препорука Комитета министара бр. Р (80) 1 од 27. јуна 1980.
25. Радловић, Д., Претпоставка невиности и стандарди Европске уније и Савјета Европе, *Зборник реферата са Међународног научног скупа „Кривично процесно законодавство у југоисточној Евро-*

- ни и стандарди Европске уније и Савета Европе“, Београд, 23–24 октобра 2006.
26. Радуловић, Претпоставка невиности окривљеног, *Зборник Правног факултета у Подгорици*, 2008.
27. Симић-Јекић, З., Претпоставка невиности у Закону о кривичном поступку од 24. XII 1976, *Југословенска ревија за кривично право и криминологију*, бр. 4/1977.
28. Чејовић, Б., *Претпоставка невиности окривљеног*, Београд, 2009.
29. Шкулић, М., *Кривично процесно право*, Београд, 2014.

LEGAL NATURE, CONTENT AND FIELD OF APPLICATION OF THE ASSUMPTION OF INNOCENCE

Vojislav Djurdjic, PhD
University of Niš, Faculty of Law

Abstract: In this paper the author initially discusses the origins of the idea that the accused should be protected against prejudices and pre-convictions, and then presents the legal sources of the presumption of innocence, as a legal standard included in the right to a fair trial. In the course of elaboration of the legal nature of the presumption of innocence the existing schools of thought are presented, and the author accepts the view that it is a fundamental warranty which protects the accused against pre-convictions in the criminal proceedings, and ensures the legitimate establishment of facts. In the course of presentation of contents, the author explains three legal standards, which he holds to be the building blocks of the assumption of innocence – first, acting without prejudice and pre-convictions about the accused’s guilt, second, the burden of proof may not lay on the accused, and third, the risk of unprovenness of the relevant facts must be resolved to the accused’s benefit. The filing of his/her application is determined in such way that the assumption of innocence applies in the criminal proceedings, but also protects the accused outside the proceedings against public statements about his/her guilt until the finality of the judgment. The effects of the assumption of innocence reach also the civil proceedings that follow the criminal proceedings that ended with equital or indictment refusal, as well as the decision on the costs of criminal

proceedings that ended with such judgments. The relationship between the assumption of innocence and detention has been discussed, and in the end some of the rules of Serbian criminal procedure that contradict the assumption of innocence have been pointed out.

Keywords: assumption of innocence, just procedure, burden of proof, rule *in dubio pro reo*, detention.

СИСТЕМ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА И МОГУЋНОСТИ ЊЕГОВЕ РЕФОРМЕ¹

Проф. др Ђорђе Ђорђевић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Сажетак: Систем кривичних санкција веома је значајан део кривичног законодавства. То је уједно и онај његов део који се најтеже и најређе мења. Значајне измене у систему кривичних санкција у нашем праву учињене су доношењем Кривичног законика Србије из 2005. године и његовим каснијим изменама из 2009. године. Измене су се односиле на готово све до тада постојеће санкције, али и на увођење нових. Најзначајније међу њима су увођење казне дуготрајног лишења слободе од 30 до 40 година (као замена за смртну казну, односно казну затвора од 40 година) и новог модалитета извршења казне затвора, тзв. кућног затвора, одређивање новог начин одмеравања новчане казне у дневним износима, увођење нових казни, рада у јавном интересу и одузимања возачке дозволе и нових мера безбедности, забране приближавања и комуникације са оштећеним и забране присуствовања одређеним спортским приредбама. Иако сва ова решења имају своје упориште у упоредном кривичном праву и у том смислу несумњиво представљају корисне новине у нашем кривичном законодавству, проблеми у њиховој примени онемогућавају да се њима постигну значајнији ефекти. Стога је у циљу његовог бољег функционисања, приликом наредних измена нашег кривичног законодавства, неопходно извршити одговарајуће реформе овог система.

Кључне речи: кривичне санкције, кривично законодавство, Кривични законик, казне, мере упозорења, мере безбедности.

¹ Овај рад је резултат реализовања научноистраживачких пројеката које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије: *Казнена реакција у Србији као кључни елемент правне државе* (бр. 179051), који реализује Правни факултет у Београду 2011-2015 (руководилац пројекта проф. др Ђорђе Игњатовић) и *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција* (бр. 179045),), који реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду 2011-2015 (руководилац пројекта проф. др Саша Мијалковић), као и научноистраживачког пројекта *Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције* који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду 2015-2019. (руководилац проф. др Драгана Коларић).

Систем кривичних санкција као део кривичног законодавства

Кривичне санкције представљају основна средства за остваривање циљева кривичног законодавства. То се манифестује у чињеници да се кривичне санкције појављују као механизам којим кривично законодавство, које представља укупност позитивно правних прописа који се уређује кривична материја,² настоји да спречи вршење кривичних дела као најопаснијих противдруштвених понашања. Стога се као један од приоритетних задатака кривичног законодавства појављује изградња система кривичних санкција, јер ефикасна борба против криминалитета захтева што шири репертоар кривичноправних мера које се у том циљу могу предузимати.³ Добро разрађен систем кривичних санкција омогућава да се и превентивно и репресивно делује када су у питању различити облици криминалитета и различити учиниоци кривичних дела. Зато систем кривичних санкција представља изузетно значајан сегмент целокупног кривичног законодавства.

Међутим, систем кривичних санкција представља онај део кривичног законодавства који се, по правилу, ретко и споро мења. Разлози за то су многобројни. Осим чињенице да се ради о веома осетљивим питањима везаним за заштиту људских права и политику сузбијања криминалитета у једном друштву, постоји и читав низ организационо-техничких проблема који прате промене овакве врсте у кривичном законодавству. Они се односе на неопходност одређених организационе припреме за примену нових санкција и мера, усклађивање појединих закона, нарочито оних који се односе на извршење кривичних санкција, доношење бројних подзаконских аката и сл. Управо ови проблеми били су кључни за спору примену неких нових санкција у нашем кривичном законодавству, о чему ће касније бити више речи.

Савремено кривично законодавство, за разлику од старијих правних система, заснива се на принципу плуралитета кривичних санкција.⁴ Наше кривично законодавство традиционално познаје четири врсте кривичних санкција, казне, мере безбедности, мере упозорења и васпитне мере. Овакав систем успостављен је Кривичним законом СФРЈ из 1977. године и у основи је задржан и у позитивном српском

2 Игњатовић Ђ: Превенција криминалитета као сврха кривичног законодавства, у публикацији *Казнено законодавство и превенција криминалитета*, Београд, 2008, стр. 14.

3 F. Gramatica, *Principes de Défiance Sociale*, Paris, 1963, цитирано према: Ђ. Игњатовић, *Криминолошко наслеђе*, Београд, 1997, стр. 190.

4 М. Милутиновић, *Пенологија*, Београд, 1977, стр. 43.

кривичном законодавству. Најзначајнија измена од доношења кривичних закона из 1977. па до ступања на снагу Кривичног законика из 2005. године односила се на укидање смртне казне, која је доношењем Устава СРЈ из 1992. укинута за дела предвиђена савезним законом, а изменама Кривичног закона Србије из 2002. и дефинитивно избачена из нашег кривичног законодавства. Осим тога, давно укинута казна конфискације имовине накратко је враћена у Основни КЗ (2003–2005), али у том кратком периоду уопште није примењивана. Иако је и у том периоду постојао доста разрађен систем кривичних санкција у пракси наших судова у далеко највећем броју случајева изрицане се само три кривичне санкције: затвор, новчана казна и условна осуда. Од укупног броја осуђених пунолетних лица у око 99% случајева изречена је нека од ових санкција, а само у око 1% случајева нека од осталих кривичних санкција: судска опомена, васпитна мера (млађим пунолетним учиниоцима) или је учинилац проглашен кривим, а ослобођен од казне.⁵

Кривичним закоником из 2005. године и његовим каснијим изменама и допунама из септембра и децембра 2009. године систем кривичних санкција у нашем кривичном законодавству доживео је значајне измене. Систем казни је проширен тако што је поред две казне које су и раније постојале (казна затвора и новчана казна), које су доживеле значајније измене у погледу њихових оквира, начина одмеравања и извршења, обogaћен са још две нове казне, радом у јавном интересу и одузимањем возачке дозволе. Одређене измене извршене су и код мера упозорења, а уведене су и нове мере безбедности. Изван Кривичног законика остао је систем васпитних мера који је, заједно са васпитним налозима као посебном врстом мера према малолетницима, прописан Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.

Табела 1. Осуђена пунолетна лица, према изреченим кривичним санкцијама, 2007–2014.⁶

санкција/ година	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
УКУПНО	38.694	42.138	40.880	21.681	30.807	31.322	32.241	35.376
затвор	8.576	9.658	9.763	5.908	8.158	10.212	11.204	13.026

5 Ј. Ђирић, Ђ. Ђорђевић, Р. Сепи, *Казнена политика судова у Србији*, Београд, 2006, стр. 77–85.

6 Извор података: *Билтен Републичког завода за статистику*, www.stat.gov.rs, доступно 3. 5. 2016.

новчана казна	7.413	7.270	6.753	2.406	3.665	3.138	3.141	3.119
рад у јавном интересу	48	35	51	71	357	365	348	371
одузимање воз. дозволе	2	4	3	3	11	5	9	18
ослобођен од казне	412	433	338	231	243	105	101	103
условна осу-да	21.702	24.131	23.382	12.833	18.110	17.169	17.152	18.307
судска опо-мена	472	524	485	174	181	225	190	341
мере безбед-ности	6.648	7.934	8.409	5.332	9.415	10.115	6.241	6.637
васпитне мере	69	83	105	55	82	103	96	91

Казна затвора

Казна затвора представља једину казну лишења слободе у Кривичном законик у. Она се може прописивати и изрицати у распону од тридесет дана до двадесет година, а за најтежа кривична дела и најтеже облике тешких кривичних дела може се изрећи и у распону од тридесет до четрдесет година, с тим да овај повишени распон казне затвора може бити прописан само алтернативно са казном затвора одређеном у свом основном законском оквиру (до двадесет година). Ова повишена казна затвора унета је у КЗ СРЈ односно у ОКЗ Србије после укидања смртне казне у нашем кривичном законодавству и била је фиксирана у трајању од четрдесет година. Циљ овакве казне затвора био је да се као замена за смртну казну за најтежа кривична дела предвиди нека друга тешка казна, а да се избегне казна лишења слободе у доживотном трајању.

Међутим, Кривични законик није предвидео посебна решења у погледу одмеравања казне затвора па су тако остала отворена нека питања. Прво је по ком критеријуму ће се суд одлучити за изрицање казне затвора у редовном оквиру до двадесет година или у посебном, тежем оквиру од тридесет до четрдесет година, а затим, зашто је код овако широких могућности одмеравања казне затвора за најтеже случајеве изостављен интервал од двадесет до тридесет година у ком се казна затвора не може одмерити? Тешкоће могу постојати у оним случајевима када су тежина дела и опасност учиниоца такви да има

разлога за опредељење суда за редовни или посебни оквир, а суд мора да се определи за једно од два решења између којих је разлика десет година. Ово утолико пре што при одлуци за тежу казну суд опет има могућности да на основу олакшавајућих и отежавајућих околности одмери мању или већу казну у распону између тридесет и четрдесет година, док у распону између двадесет и тридесет година ту могућност нема. То отвара и друго питање, зашто је казна затвора прописана у два интервала између којих постоји размак од десет година који се не може користити за утврђивање адекватне казне.

Чини се да је било боље предвидети један довољно широк оквир казне затвора, а одредбама посебног дела кривичног права одређивати до које висине се може одмерити за свако поједино кривично дело и под којим условима. Друга могућност решења проблема одмеравања казне затвора за најтежа кривична дела, ако се већ хтело да то буде неки изузетак од општег правила, била је да се као редовни, општи максимум казне затвора одреди двадесет година, а да изузетно, за најтежа кривична дела и најтеже облике тешких кривичних дела, посебни максимум буде четрдесет година. Усвајањем једног од наведених решења омогућило би се да се казна за најтеже случајеве учињених кривичних дела адекватно одмери у широком оквиру који би давао најширу могућност за индивидуализацију казне имајући у виду тежину конкретног учињеног кривичног дела као и личност његовог учиниоца.

По учесталости изрицања казна затвора заузима друго место у нашем систему кривичних санкција, иза условне осуде која убедљиво предњачи (табела 1). Иако се стално прича о неопходности замене краткотрајних казни затвора неким другим, алтернативним санкцијама, поменута табела нам показује да је казна затвора у посматраном периоду (2007–2014) из године у годину све чешће изрицана (од 22,2% у 2007. години, до 36,8% у 2014. години). Ово потврђује да алтернативне санкције нису у значајној мери замениле казну затвора (о чему ће још бити говора), а да је, с друге стране, све строжа казнена политика судова последњих година довела до приметног пораста њеног изрицања.

Овај податак може донекле бити замагљен чињеницом да се последњих година казна затвора може издржавати по принципу „кућног затвора“, што се такође сматра једном од алтернатива затварању. Наима, Законом о изменама и допунама Кривичног законика из сеп-

тембра 2009.⁷ предвиђена је могућност извршења казне затвора изречене у трајању до једне године, по одлуци суда, и у просторијама у којима осуђени станује. Овакав начин издржавања казне затвора – „кућно затварање“, како се он најчешће назива – представља новину у нашем кривичном законодавству. Ова специфична санкција није непозната у упоредном кривичном праву,⁸ нарочито англосаксонском, мада је још увек недовољно развијена.⁹ Овако како је замишљена у нашем кривичном законодавству она заправо не представља нову врсту казне, већ само нов начин извршења већ постојеће казне затвора.¹⁰ Међутим, тај друкчији начин извршења у потпуности мења карактер ове казне и садржински је претвара у потпуно нову казну,¹¹ јер суштина казне затвора није само у ограничењу слободе кретања, већ и у одвајању осуђеног од средине у којој живи, његовог окружења, породице, пријатеља, посла који је обављао и др. Свега тога, осим лишења слободе кретања, нема или не мора да буде код новог начина извршења казне затвора, те стога он може представљати знатно повољнију могућност за осуђено лице.

Законом о изменама и допунама Кривичног законика из 2012. године¹² извршене су одређене измене у одредбама којима је у КЗ прописан овакав начин извршења казне затвора и на тај начин отклоњени неки недостаци уочени у првим годинама њихове примене у пракси. Године 2014. донет је, поред Закона о извршењу кривичних санкција,¹³ и Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера¹⁴ којим је детаљније регулисано извршења казне затвора у просторијама у којима осуђени станује, односно извршење казне кућног затвора, како овај закон назива овај модалитет извршења казне затвора. Проблематиком кућног затвора као алтернативне кривичне санкције бави се и Нацрт Закона о изменама и допунама Кривичног законика (у даљем тексту Нацрт).¹⁵ Он предвиђа значајне новине у овој области и прецизније регулише кућни затвор одређујући га као посебну врсту казне.

⁷ Службени гласник РС, бр. 72/2009.

⁸ Види: Н. Мрвић-Петровић, Ђ. Ђорђевић, *Моћ и немоћ казне*, Београд, 1998, стр. 109. и сл.

⁹ Ж. Прадел, *Компаративно кривично право – санкције*, Београд, 2009, стр. 36.

¹⁰ Н. Мрвић-Петровић, *Алтернативне кривичне санкције*, Београд, 2010, стр. 234.

¹¹ З. Стојановић, *Кривично право, општи део*, Београд, 2013, стр. 302.

¹² Службени гласник РС, бр. 121/2012.

¹³ Службени гласник РС, бр. 55/2014.

¹⁴ Службени гласник РС, бр. 55/2014.

¹⁵ Нацрт Закона о изменама и допунама Кривичног законика, www.mpravde.gov.rs, доступно 3. 5. 2016.

С обзиром да кућни затвор свакако представља за учиниоца далеко повољнију могућност од класичног затвора, он би по логици ствари могао да дође у обзир само за лакша кривична дела и само за одређене категорије учинилаца (примарни делинквенти, нехатни кривци, старија лица, болесна лица, и сл). Стога је неопходно у КЗ одредити неке ближе услове под којима може доћи до примене оваквог начина извршења казне затвора. Једини услов који сада важећи КЗ предвиђа је да је изречена казна затвора у трајању до једне године, уколико се с обзиром на личност учиниоца, његов ранији живот, његово држање после учиненог дела, степен кривице и друге околности под којима је дело учинио може очекивати да ће се и на тај начин остварити сврха кажњавања. То значи да у питању може бити осуда за било које дело (казна од годину дана може бити изречена и на основу ублажавања казне, које у неким случајевима може бити и неограничено) и може се односити на било ког учиниоца (па чак, на пример, и на повратника), ако суд нађе да се и на тај начин може остварити сврха кажњавања. Једини изузетак односи се на осуду за кривично дело против брака и породице, ако осуђени живи у породичном домаћинству са оштећеним.

Овако широко и неодређено постављена могућност изрицања кућног затвора оставља превише простора суду и може довести до веома неуједначене политике изрицања ове санкције. Имајући у виду да изрицање ове кривичне санкције представља велику привилегију за осуђено лице, њено изрицање ипак би требало везати за прецизније одређене услове, тим пре што код свих других мера „незатварања“ које постоје у нашем законодавству (условна осуда, судска опомена, рад у јавном интересу) постоје у закону предвиђени услови под којима се могу изрећи. Један корак у том правцу учињен је поменутиим Нацртом којим је предвиђено да се казна кућног затвора може изрећи само учиниоцу кривичног дела за које се може изрећи казна затвора до осам година, чиме је знатно сужен круг кривичних дела за која се ова казна може изрећи и отклоњена могућност да буде изречена за неко тешко кривично дело. Међутим, с друге стране, Нацртом је предвиђено да се кућни затвор може изрећи у трајању до две године, што нам се чини непримереним јер је казна затвора до две године већ веома озбиљна казна која се не сматра краткотрајном казном лишења слободе и која се по правилу изриче за тежа кривична дела, па је њена замена кућним затвором, чини нам се, неприхватљива.

За разлику од неких других алтернативних санкција уведених у наше кривично законодавство последњих година, кућни затвор као модалитет извршења казне затвора, релативно брзо је нашао своју примену у пракси наших судова. Препреку је наравно представљало решавање почетних, организационо-техничких проблема (доношење прописа, оснивање повереништава, набављање опреме, обучавање кадрова), али по њиховом превазилажењу судови су врло брзо започели са изрицањем ове кривичне санкције, а Управа за извршење кривичних санкција са њеним извршењем.¹⁶ Тако је у току 2011. године реализовано 70 извршења казне затвора у просторијама где осуђени станује са електронским надзором, а 18 без оваквог надзора, да би се већ 2012. тај број повећао на 528 случајева са и 82 случаја без електронског надзора.¹⁷ Најновији подаци показују да је овај број и даље у порасту тако да је у току 2015. године укупно 1.214 лица издржавало казну затвора у просторијама у којима станује.¹⁸

Новчана казна

Кривични законик је предвидео мешовит систем прописивања и одмеравања новчане казне који је веома чест у упоредном законодавству. Као примаран прописан је систем новчане казне у дневним износима, али је поред њега присутан као супсидијаран и систем новчане казне у фиксним износима. У овакво замишљеном мешовитом систему предност је, дакле, дата систему дневних износа, а други систем је задржан само за ситуације ако први не може да се примени.

Смисао одмеравања новчане казне у дневним износима је да се висина одмерене новчане казне прилагоди имовном стању осуђеног како би та казна подједнако погађала различита осуђена лица сразмерно њиховим имовинским могућностима за њено плаћање и постигао исти учинак изречене казне на сваког осуђеног. Код оваквог одмеравања новчане казне број дана новчане казне одмерава по општим правилима о одмеравању казне, али без узимања у обзир имовинског

16 Ђ. Ђорђевић, Кућно затварање – нов модалитет извршења казне затвора, део тематске монографије *Казнена реакција у Србији II део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 128.

17 Извештаји о раду Управе за извршење кривичних санкција за 2011. и 2012. годину, www.uiks.mpravde.gov.rs, доступно 3. 5. 2016.

18 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:588105-Cekaju-na-red-za-kucni-zatvor>

стања,¹⁹ уз могућност да оно буде третирано у оквиру личних и породичних прилика учиниоца као околности при одмеравању казне. Разлика у погледу њене укупне висине (која треба да је прилагођена имовном стању осуђеног лица), постиже се одређивањем новчане вредности једног дана новчане казне. Кривични законик предвиђа да се вредност једног дана новчане казне утврђује „тако што се разлика између прихода и нужних расхода учиниоца кривичног дела у протеклој календарској години подели са бројем дана у години. Један дневни износ не може бити мањи од петсто динара, нити већи од педесет хиљада динара“. (члан 49, став 3. КЗ). Међутим, „уколико се не могу прибавити веродостојни подаци о приходима и расходима учиниоца кривичног дела, или уколико он не остварује никакав приход, али је власник имовине или носилац имовинских права, суд ће на основу расположивих података по слободној процени утврдити висину једног дневног износа новчане казне.“ (члан 49, став 5. КЗ).

Највећи проблем оваквог начина одмеравања новчане казне очигледно представља утврђивање с једне стране прихода, а с друге „нужних расхода“.²⁰ Различити начини утврђивања и процене прихода по различитим основама (процена оствареног промета, приход по катастру, паушално опорезовани приход, различити начини обрачуна и аконтација личних доходака, приход од имовине и доказивање да нема имовине на целој територији земље, повремени приходи, приходи остварени у иностранству, итд.) по природи ствари представљају обиман и дуготрајан посао за судове. Можда још већи проблем може представљати и одређивање шта се сматра нужним расходом (на пример, отплата кредита у зависности од тога зашта је кредит узет, трошкови издржавања чланова породице уколико они имају своје значајније приходе, трошкови за годишњи одмор, ако се ради о скупим путовањима и др). Све ове чињенице дужан је да утврди суд, јер окривљени не може бити дужан да прикупља доказе о својим приходима да би му изречена казна била већа.

У случају када се за учиниоца коме се одмерава казна не могу прибавити веродостојни подаци о приходима, или ако нема приходе, али има имовину или имовинска права, Закоником је предвиђено да суд

19 З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 188.

20 Д. Коларић, Концепцијске новине у Кривичном законик у Србије и адекватност државне реакције на криминалитет, у публикацији *Суђење у разумном року и други кривичноправни инструменти адекватности државне реакције на криминалитет*, Златибор, 2015, стр. 39.

може слободно проценити његове имовинске могућности.²¹ Међутим, не види се никакав разлог зашто, ако учинилац има приходе, није предвиђена могућност да суд за одређивање вредности дана новчане казне узме у обзир, поред прихода, и вредност имовине којом учинилац располаже. Чини се да би било много праведније приликом одређивања висине дневног износа имати у виду целокупно имовно стање учиниоца,²² а не чињеницу о имовини и имовинским правима осуђеног узимати у обзир само ако се не могу прибавити подаци о приходима или их учинилац нема. Нацртом Закона о изменама и допунама Кривичног законика (члан 9 Нацрта),²³ проширена су овлашћења суда око слободног утврђивања висине дневног износа не везујући то за случај када је учинилац власник имовине или носилац имовинских права,²⁴ што се може оценити као позитиван корак, у ком смислу су и раније чињени предлози.²⁵

Разлика између прихода и нужних расхода учиниоца кривичног дела утврђује се према ситуацији у протеклој календарској години. Међутим, није сасвим јасно да ли се претходном календарском годином сматра година пре оне у којој је извршено кривично дело или она која претходи години у којој се води, односно окончава, кривични поступак. У случају вођења другостепеног поступка проблем се још више компликује.

Други систем, систем прописивања и одмеравања новчане казне у фиксном износу, предвиђен је „ако није могуће утврдити висину дневног износа новчане казне ни на основу слободне процене суда, или би прибављање таквих података знатно продужило трајање кривичног поступка“, у ком случају ће „суд изрећи новчану казну у одређеном износу у оквиру прописане најмање и највеће мере новчане казне“ (члан 50, став 1 КЗ). То је одмеравање казне по оцени суда на основу општих правила о одмеравању казне у фиксном износу, а у оквирима посебног минимума и максимума прописаног за конкрет-

21 М. Ђорђевић, Ђ. Ђорђевић, *Кривично право са основама привреднопреступног и прекршајног права*, Пројурис, Београд, 2016, стр. 87.

22 Стојановић З: *Кривично право, општи део*, Београд, 2013, стр. 309.

23 www.mpravde.gov.rs, доступно 3.5.2016.

24 Д. Коларић, Концепцијске новине у Кривичном законнику Србије и адекватност државне реакције на криминалитет, у публикацији *Суђење у разумном року и други кривичноправни инструменти адекватности државне реакције на криминалитет*, Златибор, 2015, стр. 30.

25 З. Стојановић, Кривично право као инструмент државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у Кривичном законнику, у публикацији *Оптужба и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Златибор, 2014, стр. 29.

но кривично дело. Овакав начин одмеравања новчане казне постојао је до доношења КЗ из 2005. године као једини.

Међутим, и за примену овог система, онако како је он предвиђен у КЗ Србије, везане су одређене нелогичности. Једна од њих односи се на одредбу члана 54 став 2 по којој при одмеравању новчане казне у одређеном износу суд посебно узима у обзир имовно стање учиниоца. Нелогичност произлази из чињенице да је до примене овог система као супсидијарног управо и дошло због тога што суд није могао да прибави податке о приходима и расходима учиниоца, нити да висину дневног износа новчане казне слободно процени на основу расположивих података о имовини и имовинским правима учиниоца (члан 49, став 5).²⁶

Законодавац је дозволио примену овог супсидијарног система под условом „да би прибављање таквих података знатно продужило трајање кривичног поступка“. Овај услов делује помало бесмислено, с обзиром на јасну чињеницу да „прибављање таквих података“ по правилу, увек знатно продужава трајање поступка. Стиче се утисак као да је законодавац, знајући за могуће проблеме у примени новог система у пракси, намерно овом формулацијом широко отворио врата за масовну примену старог система фиксних износа, што се у пракси, као што видимо, и догодило. Идеја законодавца вероватно је била да се постепено пређе на нови систем дневних износа, али да се, због могућих проблема око његове примене у пракси, задржи и стари, с тим да се убудуће систем фиксних износа у потпуности укине.²⁷ Међутим, пракса у протеклих десет година примене КЗ из 2005. године показала је нешто сасвим друго: основни систем, систем новчане казне у дневним износима, готово се уопште не примењује, а супсидијарни систем, систем новчане казне у одређеном износу, примењује се као основни и практично једини.²⁸ Показало се као тачно оно на шта су многи теоретичари указивали одмах по доношењу новог КЗ и нових одредаба о новчаној казни, а то је да овакав систем није примерен ситуацији у нашем друштву и да је његово увођење преурањено.²⁹ У нашој литератури се и раније указивало на могуће проблеме везане за

26 М. Томић, Новчана казна и међународни стандарди, у: *Савремене тенденције кривичне репресије као инструмент сузбијања криминалитета*, Бијељина, 2010, стр. 360.

27 З. Стојановић, Коментар Кривичног законика, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 188.

28 М. Томић, Новчана казна и међународни стандарди, у: *Савремене тенденције кривичне репресије као инструмент сузбијања криминалитета*, Бијељина, 2010, стр. 362.

29 Љ. Лазаревић, Критички осврт на нека решења у Кривичном законнику Србије, у: *Ново кривично законодавство-дилеме и проблеми у теорији и пракси*, Београд, 2006, стр. 39.

увођење оваквог система и изражавана је бојазан да би његова примена била за судове изузетно тежак и сложен посао, у многим случајевима већи и од самог пресуђивања кривичне ствари.³⁰

Ипак, највеће проблеме у одмеравању и изрицању новчане казне ствара паралелно постојање ова два система и њихова међусобна неусклађеност. Тако минимални и максимални износ новчане казне (општи минимум и максимум) нису исти ако се узму у обзир предвиђена два начина одмеравања. На тај начин они могу да зависе и од тога да ли је суд могао да утврди приходе учиниоца односно да одмери новчану казну на основу имовине или би прибављање потребних података знатно продужило трајање кривичног поступка.

Тако долазимо у ситуацију да у основи технички детаљи око могућности утврђивања прихода, расхода или имовине учиниоца постају веома значајни за утврђивање висине казне, јер она може зависити од примењеног система. Да ствар буде још гора, на овај начин лица која имају евидентиране легалне приходе и имовину, уредно измирују пореске обавезе и слично долазе у знатно неповољнију ситуацију од оних који раде „на црно“, не пријављују приходе или приходе и имовину фиктивно пријављују на друга лица у циљу смањивања пореских обавеза и сл. Ово отвара и веома значајно питање једнакости грађана пред законом. Одређене дилеме јављају се при постојању оваквих одредаба о новчаној казни појавити и при примени одредаба о одмеравању казне за кривична дела у стицају, као и при примени ових одредаба при одмеравању казне осуђеном лицу.

Новчана казна последњих година доживљава константан пад у проценту њеног изрицања, који је од 19,2% у 2007. години пао на свега 8,8% у 2014. години. Као објашњење ове појаве истиче се неколико разлога. Први је економска криза и пад животног стандарда и платежне моћи већег дела становништва,³¹ што изречене новчане казне чини релативно високим и тешко наплативим, због чега их судови избегавају. Ниска платежна способност већег дела нашег становништва и проблеми око извршења новчане казне сигурно стоје као разлози, али се не види зашто би они толико утицали на изрицање новчане казне

30 Ђ. Ђорђевић, Казне и њихово одмеравање, у публикацији *Реформа општег дела КЗ СФРЈ и савремене тенденције у југословенском кривичном праву*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1991, стр. 5.13.

31 З. Стојановић, Систем казни у кривичном праву Србије и потреба његовог даљег усавршавања, у тематској монографији *Казнена реакција у Србији, V део*, Правни факултет, Београд, 2015, стр. 13.

баш у овом периоду после 2006. године који у економском смислу није посебно карактеристичан у односу на неке претходне. Осим тога новчана казна се као прекршајна санкција веома ефикасно примењује и у овом периоду, нарочито за саобраћајне прекршаје, иако њена висина често није мања од новчане казне за кривична дела.³² Неки аутори као разлог помињу и увођење новог модалитета извршења казне затвора (тзв. кућни затвор) који у извесној мери може да замени новчану казну,³³ али се имајући у виду не тако велики број осуда на ову варијанту казне затвора, бар у првим годинама њене примене, тај разлог не чини одлучујућим. Као могући разлог помиње се и генерално пооштравање казнене политике, међутим ово пооштравање, имајући у виду на која се дела односи, углавном мења односе изречених санкција на релацији казна затвора – условна осуда.

Стога се намеће закључак да пад примене новчане казне ипак у првом реду треба довести у везу са применом КЗ из 2005. и нових одредаба о новчаној казни које су очигледно отежале судовима поступак одмеравања и изрицања ове казне и индиректно довеле до њене смањене примене.

Рад у јавном интересу и одузимање возачке дозволе

Казна *рада у јавном интересу* једна је од две релативно нове казне у нашем кривичном законодавству. Први пут је уведена Кривичним законом из 2005. године. Она је позната и у кривичним законима већег броја земаља (КЗ Француске, КЗ Руске Федерације, КЗ Холандије, КЗ Норвешке, КЗ Данске, КЗ Хрватске, КЗ Босне и Херцеговине, КЗ Републике Српске, КЗ Федерације Босне и Херцеговине, КЗ Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине, КЗ Црне Горе).³⁴

Казна рада у јавном интересу, према нашем КЗ, примењује се и као главна и као споредна казна. Као главна казна она, према својој концепцији и условима за њено изрицање, има карактер замене казне затвора, иако се према формулацији чл. 52. Законика она појављује и

32 З. Стојановић, Казнена политика у Србији: сукоб законодавца и судске праксе, у тематској монографији *Казнена реакција у Србији, II део*, Правни факултет, Београд, 2012, стр. 7.

33 Н. Мрвић-Петровић, Новчана казна-неискоришћена могућност у кривичном праву Србије, у публикацији *Суђење у разумном року и други кривичноправни инструменти адекватности државне реакције на криминалитет*, Златибор, 2015, стр. 156.

34 Извор података: www.legislationline.org, доступно 3. 5. 2016.

као замена за новчану казну. Ова казна није у закону прописана ни за једно одређено кривично дело, већ се, према општим правилима за њено изрицање, може изрећи уместо прописане казне код свих кривичних дела код којих је прописана казна затвора до три године или новчана казна. Због тога нису прописани ни њени посебни минимуми и максимуми за поједина кривична дела тако да се она увек одмерава у оквиру њеног општег минимума и максимума. При томе није одређена никаква пропорција ове казне која ће се изрећи са висином прописане казне затвора (или новчане казне) за дело за које се изриче.

Ово свакако није најсрећније решење јер се при њему допушта могућност да се казна рада у јавном интересу одмерава у истим оквирима општег законског минимума и максимума ове казне како за најлакша кривична дела (новчана казна или затвор до шест месеци) тако и за најтежа од кривичних дела за која се ова казна може изрећи (затвор од шест месеци до три године). Решење није добро јер не узима у обзир тежину кривичног дела која се види из прописане казне за одређено дело, што није у складу са основним начелом да казна треба да буде у сразмери са тежином кривичног дела. То се само донекле може поправити применом посебне одредбе о одмеравању казне рада у јавном интересу (чл. 52, ст. 4) према којој је при одмеравању ове казне суд дужан да, имајући у виду сврху кажњавања, узме „у обзир врсту учињеног кривичног дела, личност учиниоца, као и његову спремност да обавља рад у јавном интересу“.³⁵ Занимљиво је да према овој одредби, при одмеравању ове казне суд узима у обзир само врсту, а не и тежину учињеног кривичног дела (што је можда редакцијски пропуст при формулисању ове одредбе). Разумљиво да при одмеравању ове казне суд узима у обзир и друге олакшавајуће и отежавајуће околности (према члану 54 Законика).

Лоша страна законског решења које се тиче услова за изрицање ове казне је и то што се као критеријум за могућност изрицања ове казне узима у закону прописана казна за кривично дело (новчана казна или затвор до три године), а не одмерена казна коју би суд изрекао да се није одлучио на замену казне затвора или новчане казне казном рада у јавном интересу и коју ће изрећи ако окривљени не пристане на казну рада у јавном интересу. Такво решење свакако би било много

35 М. Шкулић, *Alternative Sanctions, Some Other Measures and Probations in the Criminal Law Sistem of Republic of Serbia*, у: *Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања*, I део, Београд, 2007, стр. 200.

боље и правичније јер могућност примене казне рада у јавном интересу зависи од тежине конкретног учињеног кривичног дела, а не од апстрактно прописане казне за одређену врсту кривичних дела у коју спада учињено дело које у датој ситуацији може бити најлакши, али и најтежи могући случај те врсте кривичног дела. Поред тога, решење предвиђено у Законику слабо је и због тога што искључује могућност примене казне рада у јавном интересу и у најлакшим случајевима кривичних дела чији је посебни законски максимум преко три године затвора, иако у конкретном случају учињено дело представља по својој конкретној тежини сасвим лак случај. Штавише у оваквим случајевима, према Законику, не постоји могућност изрицања казне рада у јавном интересу чак ни при постојању основа за ублажавање казне (нпр. добровољни одустанак, покушај, извршење дела под дејством компулзивне силе или претње или у прекорачењу нужне одбране и др.).

Казна рада у јавном интересу предвиђена је и као замена за новчану казну у случају када осуђени ову казну не плати у року који је одређен пресудом којом му је изречена новчана казна. На тај начин она се појављује и као замена казни затвора којом се неплаћена новчана казна замењује,³⁶ али би и у оваквом случају било доследно тражити његов пристајак, што у Законику није предвиђено.

Изменама КЗ из септембра 2009. предвиђено је да се рад у јавном интересу може изрицати и као споредна казна. Ова новина је корисна у том смислу што омогућава ширу примену ове до сада недовољно коришћене санкције и самим тим даје веће могућности суду приликом индивидуализације казне. Међутим, примена ове казне као споредне чини се непримерена јер негира саму суштину ове казне. Наиме идеја увођења рада у јавном интересу као нове казне у наш систем санкција, као уосталом и у друга законодавства, јесте да се њоме замени казна затвора, пре свега краткотрајна казна затвора, тако што ће осуђени бесплатно одрадiti одређени број часова рада у корист читаве заједнице.³⁷ Она је по својој природи погодна за лакша кривична дела и за одређене категорије учинилаца. Међутим, њена примена као споредне казне уз казну затвора нема никаквог ни теоријског ни практичног оправдања. У теоријском смислу њена оваква примена у потпуности негира њену суштину и криминално политички циљ њеног увођења, а у

36 Ј. Киурски, Алтернативне кривичне санкције у КЗ Србије и стандарди Европске уније, у публикацији *Кривично законодавство Србије и стандарди Европске уније*, Златибор, 2010, стр. 85.
37 Ж. Прадел, *Компаративно кривично право-санкције*, Београд, 2009, стр. 45.

практичном смислу је тешко примењива јер се не види када би то и где осуђеници на казну затвора могли да се баве радом у јавном интересу, поготову имајући у виду чињеницу да осуђеници на казну затвора и иначе често раде у казнено-поправним установама током издржавања казне. Њена примена као споредне казне остала би, дакле, прикладна само у случајевима када је као главна казна изречена казна затвора у њеној „кућној варијанти“, али уз многобројне проблеме организационе природе. Изрицање казне рада у јавном интересу као споредне казне уз новчану казну као главну сада је могућа, али то је било могуће и раније, с тим што је рад у јавном интересу морао бити главна, а новчана казна споредна казна, што ништа не мења у суштини ствари. Иста је ситуација и са изрицањем рада у јавном интересу као споредне казне уз казну одузимања возачке дозволе, али се због специфичности ових казни и услова за њихову примену не види ниједан разлог за њихову заједничку примену као главне и споредне казне.

Од рада у јавном интересу као алтернативне кривичне санкције очекивало се да у највећој мери замени краткотрајне казне затвора и самим тим значајно смањи затворску популацију. Међутим, таква очекивања су углавном изневерена. Због многобројних техничких и организационих проблема увођење ове казне у пракси је текло јако споро³⁸ тако да се тек последњих пар година започело са њеном иоле масовнијом применом (види табелу 1). Томе је сигурно допринело и убрзано отварање канцеларија за алтернативне санкције који их до сада широм Србије отворено десетак, што је омогућило њену већу примену у пракси. Ипак, и садашњи ниво њене примене (око 1% последњих година) не може се оценити као задовољавајући.

Казна одузимања возачке дозволе је друга нова казна уведена Кривичним закоником из 2005. године. Међутим, она није непозната у упоредном кривичном праву, јер је предвиђају неки савремени кривични законици (КЗ Немачке, КЗ Француске, КЗ Шпаније, КЗ Португалије, КЗ Словеније и др).³⁹ У вези са тим треба имати у виду да многи кривични законици предвиђају одузимање возачке дозволе (односно забрану управљања моторним возилом) као меру безбедности, док неки (уз извесне разлике у садржини, условима за изрицање и трајању) предвиђају одузимању возачке дозволе (односно забрану

38 Ђ. Ђорђевић, Алтернативне санкције у нашем Кривичном законик у њихова примена, у публикацији *Контрола криминалитета и европски стандарди: стање у Србији*, Београд, 2009, стр. 171.

39 Извор података: www.legislationline.org, доступно 3. 5. 2016.

управљања моторним возилом) и као казну и као меру безбедности (КЗ Немачке, КЗ Словеније), што је случај и у нашем новом Кривичном законик у.

Трајање казне одузимања возачке према КЗ Србије дозволе је од једне до три године (мера безбедности забране управљања моторним возилом може трајати од три месеца до пет година). Иако ова казна према већини кривичних законика који је предвиђају има знатно краће трајање, решење предвиђено у Кривичном законик у је прихватљиво с обзиром да се ова казна може изрицати и као главна казна за лакша кривична дела (до две године затвора), у ком случају се она појављује и као замена за казну затвора, због чега у оваквим случајевима њено изрицање у сасвим кратком трајању не би имало смисла.

Суд ће ову казну заменити казном затвора ако учинилац за време трајања казне управља моторним возилом, тако што ће једну годину одузимања возачке дозволе заменити за месец дана казне затвора. Законик, међутим, није овом одредбом решио да ли ће се при овој замени узети у обзир само преостали, неизвршени део казне одузимања возачке дозволе или ће се цела изречена казна заменити казном затвора, што остаје као отворено питање, иако се из законске формулације „суд ће казну одузимања возачке дозволе заменити....“ може извести закључак да се у овом случају ради о казни коју је суд изрекао, а не о њеном још неизвршеном делу.

Кривичним закоником је предвиђено да се казна одузимања возачке дозволе не може изрећи заједно са мером безбедности забране управљања моторним возилом. Оваква одредба оставља питање која ће се од ове две санкције изрећи у случајевима када постоје услови за изрицање и једне и друге. Кривични законик у том смислу није ништа одредио, а из саме законске одредбе да се ове две санкције не могу заједнички изрећи не може се извести јасан закључак о овом питању. Чини се да би у таквим случајевима било прихватљивије да суд изрекне забрану управљања моторним возилом као меру безбедности, јер су услови за њено изрицање уже одређени, а њено извршење практично у датом случају може деловати и на плану генералне превенције, као и због тога што се ова мера безбедности може изрицати у дужем трајању него казна одузимања возачке дозволе. Ово схватање прихваћено је и у нашој кривичноправној теорији.⁴⁰

40 З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2006, стр. 199.

За казну одузимања возачке дозволе може се рећи да уопште није нашла своју примену у пракси. Случајеви њене примени су сасвим спорадични (види табелу 1), па се оправдано може поставити питање њене оправданости.

Мере упозорења

Мере упозорења као посебна врста кривичних санкција уведене су у наше кривично законодавство још КЗ СФРЈ из 1977. године. Условна осуда и судска опомена предвиђене су као мере упозорења и Кривичним закоником из 2005. године и од тада се нису значајније мењале. Додуше, услови за примену условне осуде нешто су построжени изменама и допунама КЗ из септембра 2009, али то није значајније утицало на њену примену.

Иако обе замишљене као својеврсна замена за казну затвора ове мере ни изблиза нису подједнако примењиване у пракси наших судова. Док је *условна осуда* већ дужи низ година далеко највише примењивана кривичних санкција у пракси наших судова, судска опомена се врло ретко и стидљиво примењује иако је поље њене могуће примене доста широко. Тако условна осуда у целом посматраном периоду (2007–2014) чини више од половине свих изречених кривичних санкција пунолетним лицима, а највећа примена забележена је 2010. када је износила читавих 59,2% (види табелу 1). Међутим, њена варијанта, *условна осуда са заштитним надзором*, готово да се уопште не примењује. Тако је ова мера, према подацима Управе за извршење кривичних санкција у периоду 2006–2012. године изречена укупно свега 62 пута.⁴¹

За разлику од условне осуде, *судска опомена* је у овом периоду изрицана углавном у око 1% случајева (више од тога само 2007, 2008. и 2009), а приметан је и тренд њеног све ређег изрицања (види табелу 1).

Мере безбедности

Кривични законик Србије садржи доста разноврстан систем мера безбедности који обухвата чак једанаест различитих мера. Оне се ре-

⁴¹ Извор података: www.uiks.mpravde.gov.rs, доступно 3. 5. 2016.

лативно често изричу, али је приметна велика неуједначеност у њиховој примени. Традиционално се највише изриче мера одузимања предмета (види табелу 2) која представља више од 50% укупно изречених мера, а затим забрана управљања моторним возилом и мере медицинског карактера. Остале мере се далеко ређе изричу.

Табела 2. *Осуђена пунолетна лица, према изреченим мерама безбедности, 2007–2014.*⁴²

мера безбедности/година	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
укупно осуђених	38.694	42.138	40.880	21.681	30.807	31.322	32.241	35.376
укупно мера безбедности	6.648	7.934	8.409	5.332	9.415	10.115	6.241	6.637
медицинског карактера	780	1.172	1.173	870	1.183	1.083	763	744
забрана вршење позива	69	93	66	36	72	79	80	67
забрана управљање возилом	1.457	2.130	2.233	1.268	1.881	1.741	1.658	1.684
одузимање предмета	4.298	4.482	4.718	3.010	4.754	4.214	3.602	3.885
удаљавање странца	37	57	82	117	118	102	71	86
јавно објављивање пресуде	7	-	97	31	5	1	1	-
забрана приближавања	-	-	-	-	1.402	108	56	52
забрана присуствовања	-	-	-	-	-	2.787	94	117

Изменама и допунама КЗ из септембра и децембра 2009. године уведене су две нове мере безбедности које до тада наше кривично законодавство није познавало. То су мере безбедности забране приближавања и комуникације са оштећеним и забране присуствовања одређеним спортским приредбама. Изрицање ових мера у посматраном периоду

⁴² Извор података: Билтен Републичког завода за статистику, www.stat.gov.rs, доступно 3. 5. 2016.

било је врло неуједначено (види табелу 2), што указује на мноштво нерешених проблема у вези са њиховом практичном применом.

Забрана приближавања и комуникације са оштећеним се може изрећи осуђеном лицу у случајевима ако се оправдано може сматрати да би прилажење учиниоца оштећеном и комуницирање са њим било опасно по оштећеног. Мера се састоји у неколико забрана које суд може (све или неке од њих) изрећи осуђеном лицу, ако што су: забрана учиниоцу кривичног дела да прилази оштећеном на одређеној удаљености, забрана приступа учиниоца у простор око места становања оштећеног или око места у коме оштећени ради, забрана узнемиравања оштећеног или забрана комуницирања са оштећеним.

Ова мера се може изрећи учиниоцу уз неку од следећих санкција: уз новчану казну, рад у јавном интересу, одузимање возачке дозволе, условну осуду и уз судску опомену. Њено трајање одређује суд, с тим да она може трајати највише три године. Међутим, она се може укинути и пре истека времена за које је одређена ако суд утврди да су престали да постоје разлози због којих је ова мера изречена.

Забрана приближавања и комуникације са оштећеним има изразито превентиван карактер. Њеном применом избегавају се различите ситуације коју могу погодовати поновном извршењу дела због кога је лице већ осуђено или неког другог дела. Мада Законик о томе ништа не говори, по самој својој природи ова мера ће се најчешће примењивати кад су у питању поједина кривична дела из групе кривичних дела против живота и тела, слободе и права човека и грађанина, части и угледа, полне слободе и брака и породице. Њена примена на учиниоце неких кривичних дела може бити од великог значаја за спречавање вршења нових кривичних дела од стране истог учиниоца према истом оштећеном. Међутим, да би се уопште отпочело са њеном применом и да би та примена дала жељене резултате, неопходно је решити читав низ питања везаних за услове и начин изрицања ове санкције и контролу њеног извршења.⁴³

Забрана присуствовања одређеним спортским приредбама први пут је уведена у наше право Законом о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама као заштитна мера за прекршаје из овог закона,⁴⁴ а да при томе није била предвиђена Законом

43 З. Стојановић, *Кривично право, општи део*, Београд, 2013, стр. 365.

44 Ђ. Ђорђевић, *Насиље и спорт, у публикацији Криминалитет у транзицији: феноменологија, превенција и државна реакција*, Београд, 2007, стр. 259.

о прекршајима. Ова недоследност исправљена је тек Законом о изменама и допунама Закона о прекршајима из 2009. године и Законом о изменама и допунама Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама такође из 2009. године. Овим законима ова заштитна мера пребачена је из поменутог посебног закона у Закон о прекршајима.⁴⁵ Истовремено са уношењем ове заштитне мере у Закон о прекршајима Законом о изменама и допунама Кривичног законика из децембра 2009. године уведена је мера безбедности под истим називом (и са готово истом садржином, али различитим трајањем) и у наше кривично законодавство.

Ова мера безбедности састоји се у томе што се учиниоцу кривичног дела забрањује да присуствује одређеним спортским приредбама. На које ће се то спортске приредбе односити, зависи од конкретног случаја, а начин утврђивања тих спортских приредби мора бити одређен посебним прописом у складу са Законом о извршењу кривичних санкција. Кривични законик не одређује за која се кривична дела ова мера изриче, али је најчешће случај да је у питању кривично дело насилничког понашања на спортској приредби или јавном скупу (чл. 344а КЗ).⁴⁶ Међутим, изрицање ове мере могуће је и за друга кривична дела. Да би суд могао да изрекне ову меру, потребно је да је у питању заштита опште безбедности због чега се примена ове мере показује као неопходна. Законом може бити предвиђено и обавезно изрицање ове мере (као што је то случај за кривично дело из чл. 344а, ст. 1–4 КЗ). Трајање ове мере може бити од једне до пет година, што се рачуна од дана правоснажности пресуде којом је мера изречена. Ако је учиниоцу изречена и казна затвора време проведено на издржавању казне не урачунава се у трајање ове мере.

Мера се извршава тако што је учинилац кривичног дела коме је ова мера изречена дужан да се непосредно пре почетка спортске приредбе о којој је реч јави одређеном службеном лицу у подручној полицијској управи (или подручној полицијској станици) на подручју на коме се у то време затекао. По овом јављању он је обавезан да за цело време трајања конкретне спортске приредбе остане у полицијској управи односно станици. Ако учинилац коме је ова мера изречена после издржане казне затвора прекрши, односно не испуни наведене

45 Види: Ђ. Ђорђевић, *Прекршајно право*, Београд, 2015, стр. 87.

46 М. Ђорђевић, Ђ. Ђорђевић, *Кривично право са основама привреднопресудног и прекршајног права*, Пројурис, Београд, 2016, стр. 107.

обавезе, суд који је изрекао ову меру може учиниоцу изрећи казну затвора у трајању од тридесет дана до три месеца. Уколико наведено кршење учини лице коме је суд изрекао условну осуду, она се може опозвати. Ова мера безбедности може се изрећи само уз казну или уз условну осуду.

Увођење ове мере безбедности у наше кривично законодавство отвара бројна питања. Она се не односе на оправданост њеног увођења, које није спорно, већ на проблеме који се могу јавити у њеној примени. Са неким од тих проблема већ смо се суочили кад је у питању примена истоимене заштитне мере која је, иако постоји већ седам година у нашем праву, дала прилично слабе резултате. Да се то не би поновило, и са новоуведеном мером безбедности потребно је детаљно регулисати питања њене примене кроз измене и допуне закона који се односе на извршењу кривичних санкција и доношење одговарајућих подзаконских аката. Проблеми се могу појавити нарочито када је у питању контрола извршавања ове мере и регулисање појединих могућих спорних ситуација (на пример, како поступају лица којима је изречена ова мера ако се у време одржавања спортских приредби којима је забрањено да присуствују налазе на радном месту, у школи, на факултету, на службеном путу, у иностранству и сл).

Одређене недоумице изазива и одредба по којој лице коме је изречена ова мера, а које се не придржава обавезе која му је постављена, може бити додатно кажњено од тридесет дана до три месеца затвора. Нејасна је природа овакве казне – да ли је то казна за неко ново кривично дело, замена мере безбедности казном затвора или нешто треће. То је једини случај да Кривични законик у свом општем делу предвиђа конкретну казну за неко понашање, а да она није везана за учињено кривично дело, него за непоштовање неке наметнуте обавезе. Вероватно је било боље да је неизвршавање обавезе из ове мере безбедности предвиђено као ново, посебно кривично дело (или као прекршај у посебном закону) и да је за њега предвиђена поменута казна.

Закључци и предлози *de lege ferenda*

На основу изложеног можемо да закључимо да је систем кривичних санкција у нашем кривичном законодавству сложен и углавном функционалан. Ипак, чињеница је да од великог броја предвиђених

санкција масовну примену имају само три: затвор, условна осуда и новчана казна. Предвиђене алтернативне санкције до сада углавном нису оствариле прокламоване циљеве, мада се последњих година по том питању примећује позитиван помак. Стога би се наредни кораци на том пољу могли састојати у следећем:

- уместо казне затвора од 30 до 40 година увести поред редовног, општег максимума казне затвора од двадесет година, да изузетно, за најтежа кривична дела и најтеже облике тешких кривичних дела, посебни максимум буде четрдесет година и омогућити одмеравање казне за стицај у границама повишеног максимума;

- изменити одредбе о новчаној казни на тај начин што би се законодавац определио за један од постојећа два система новчане казне, с тим да би, ако би то био систем новчане казне у дневним износима, било потребно максимално поједноставити систем одређивања висине дневних износа и дати суду већа овлашћења по том питању;

- кућни затвор одредити као посебну кривичну санкцију и прецизирати услове за њено изрицање;

- рад у јавном интересу одредити не као казну (посебно не као споредну казну), већ као посебну меру којом се може заменити казна;

- укинути казну одузимања возачке дозволе и меру упозорења условну осуду са заштитним надзором јер нису оправдале своје постојање и готово се уопште не примењују;

- преиспитати постојећи систем мера безбедности и прецизирати услове за изрицање појединих од ових мера, као и утврдити мере и начине за контролу њихове примене.

Чини се да би прихватање неких од ових предлога у наредном периоду могло да допринесе унапређењу функционисања система кривичних санкција у нашем кривичном праву.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ђорђевић, Ђ., Кућно затварање – нов модалитет извршења казне затвора, део тематске монографије *Казнена реакција у Србији II део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
2. Ђорђевић, Ђ., Алтернативне санкције у нашем Кривичном законiku и њихова примена, у публикацији *Контрола криминалитета и европски стандарди: стање у Србији*, Београд, 2009.

3. Ђорђевић, Ђ., *Насиље и спорт, у публикацији Криминалитет у транзицији: феноменологија, превенција и државна реакција*, Београд, 2007.
4. Ђорђевић, Ђ., *Прекршајно право*, Београд, 2015.
5. Ђорђевић, М., *Казне и њихово одмеравање, у публикацији Реформа општег дела КЗ СФРЈ и савремене тенденције у југословенском кривичном праву*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1991.
6. Ђорђевић, М., Ђорђевић, Ђ., *Кривично право са основама привреднопреступног и прекршајног права*, Пројурис, Београд, 2016.
7. Игњатовић, Ђ., *Превенција криминалитета као сврха кривичног законодавства, у публикацији Казнено законодавство и превенција криминалитета*, Београд, 2008.
8. Игњатовић, Ђ., *Криминолошко наслеђе*, Београд, 1997.
9. Киурски, Ј., *Алтернативне кривичне санкције у КЗ Србије и стандарди Европске уније, у публикацији Кривично законодавство Србије и стандарди Европске уније*, Златибор, 2010.
10. Коларић, Д., *Концепцијске новине у Кривичном законикау Србије и адекватност државне реакције на криминалитет, у публикацији Суђење у разумном року и други кривичноправни инструменти адекватности државне реакције на криминалитет*, Златибор, 2015.
11. Лазаревић, Љ., *Критички осврт на нека решења у Кривичном законикау Србије, у публикацији Ново кривично законодавство-дилеме и проблеми у теорији и пракси*, Београд, 2006.
12. Милутиновић, М., *Пенологија*, Београд, 1977.
13. Мрвић-Петровић, Н., *Алтернативне кривичне санкције*, Београд, 2010.
14. Мрвић-Петровић, Н., *Новчана казна-неискоришћена могућност у кривичном праву Србије, у публикацији, Суђење у разумном року и други кривичноправни инструменти адекватности државне реакције на криминалитет*, Златибор, 2015.
15. Мрвић-Петровић, Н., Ђорђевић, Ђ., *Моћ и немоћ казне*, Београд, 1998.
16. Прадел, Ж., *Компаративно кривично право-санкције*, Београд, 2009.

17. Стојановић, З., *Кривично право, општи део*, Београд, 2013.
18. Стојановић, З., *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2006.
19. Стојановић, З., *Кривично право као инструмент државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у Кривичном законiku*, у публикацији *Оптужба и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Златибор, 2014.
20. Стојановић, З., *Систем казни у кривичном праву Србије и потреба његовог даљег усавршавања*, у тематској монографији *Казнена реакција у Србији, V део*, Правни факултет у Београду, Београд, 2015.
21. Стојановић, З., *Казнена политика у Србији: сукоб законодавца и судске праксе*, у тематској монографији *Казнена реакција у Србији, II део*, Правни факултет, Београд, 2012.
22. Томић, М., *Новчана казна и међународни стандарди*, у публикацији *Савремене тенденције кривичне репресије као инструмент сузбијања криминалитета*, Бијељина, 2010.
23. Ћирић, Ј., Ђорђевић, Ђ., Сепи, Р., *Казнена политика судова у Србији*, Београд, 2006.
24. Шкулић, М., *Alternative Sanctions, Some Other Measures and Probations in the Criminal Law Sistem of Republic of Serbia*, у публикацији *Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања*, I део, Београд, 2007.

ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦЕ

1. www.uiks.mpravde.gov.rs
2. www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:588105-Cekaju-na-red-za-kucni-zatvor
3. www.stat.gov.rs
4. www.uiks.mpravde.gov.rs
5. www.legislationline.org
6. www.mpravde.gov.rs

THE SYSTEM OF CRIMINAL SANCTIONS AND THE POSSIBILITY OF ITS REFORM

Djordje Djordjevic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Criminal sanctions are means for criminal legislation to achieve its aims. Among those aims, crime prevention is certainly the most important one. Developed system of criminal sanctions allows preventive action when different types of crime and offenders are in question. In our criminal legislation the system of criminal sanctions was modified by the new Criminal Code of 2005 and its alterations in 2009. Almost all sanctions of the time were modified along with the addition of new ones. The most significant among them are the sanctions of imprisonment for 30-40 years. Also, sanction of imprisonment can now be carried out through home detention. Other significant alterations are: new determination of fine in daily amounts, introduction of new penalties, community service, revocation of driver's license and new security measures, prohibition of approach and communication with the victim and prohibition to attend certain sport events. All those measures are based on comparative criminal law solutions and certainly present useful innovations. There are, however, a lot of problems in application of these measures that disable significant favourable results.

Keywords: criminal sanctions, criminal legislation, Criminal code, penalties, cautionary measures, security measures.

ЖИВОТНА СРЕДИНА – ОПАСНОСТИ И ПРАВНА ЗАШТИТА

Проф. др Илија Бабић

*Факултет за европске правно-политичке
студије Универзитета EDUCONS*

Сажетак: Најважнији чинилац који одређује климу су астрономски циклуси који делују на Земљу и њену орбиту око Сунца. Они утичу на настанак ледених/међуледених епоха које су, најчешће, трајале око 100.000 година, а проузроковане су променљивом орбитом Земље око Сунца и деловањем отпорних гасова стаклене баште.

Најмлађа геолошка епоха у историји Земље - холоцен (рачуна се од отопљавања), настала је пре око 11.000 година. У овој епохи облик путање Земље око Сунца све више личи на круг и годишња доба су, због смањеног нагиба Земљине осе ротације, у односу на раван орбите око Сунца, слабије изражена. Ипак, велика већина научника сматра да је данашња убрзана промена климе наступила људском делатношћу, а не њеном унутрашњом варијацијом. Главни узроци глобалног загревања јесу: повећан ниво угљен-диоксида, али и метана те хлорофлуороугљоводоника. Ти гасови доводе до ефекта стаклене баште, тањења озонског омотача у стратосфери и наглог загревања Земље.

Са циљем правне заштите животне средине, Конференција Уједињених нација о човековој животној средини усвојила је Декларацију Стокхолму, 16. јуна 1972. године. Двдесетак индустријских земаља потписало је 1987. године Монреалску конвенцију којом је предвиђено редуковање СФС једињења, а затим су уследили Споразуми у Лондону (1990), Копенхагену (1992), Бечу (1995), Протокол из Кјота из 1997. године и Међународни универзални споразум о клими COP21 у Паризу из 2015.

Заштита животне средине у Европској унији предвиђена је њеним оснивачким (примарним) и секундарним правом, а највећи део прописа Европске уније преузет је у законодавство Србије.

Кључне речи: животна средина, ледено доба, промена климе, ефекат стаклене баште, глобално загревање, озонски омотач, заштита животне средине.

„Сада смо у оном стадијуму у коме су становници Ускрињег острва још увек могли зауставити безумно обарање стабала и клесање, сакупити последње семе дрвећа и засадити га ван домаћаја пацова... Ако то све не учинимо сада, док смо успешни, нећемо то никако моћи да учинимо кад наступе тешки дани. Судбина ће нам се измигољити из руку и преокренути. А неће проћи много година овог новог века пре него што уђемо у доба хаоса и пропасти које ће засенити сва мрачна доба наше прошлости. Ово нам је последња прилика да исправимо будућност“ – Роналд Рајт, Кратка историја напретка, Геопоетика, Београд, 2007, страна 142.

Увод

Последње међуледено доба (или отопљавање у леденом добу) почело је око 9500. г. п. н. е. што је омогућило човеку да створи цивилизацију. До почетка индустријализације Европе животна средина зависила је првенствено од астрономских и геолошких сила и климе коју су пресудно одређивали. Почевши од индустријализације развијених земаља на климу је све више утицао човек. Дуготрајно испуштање опасних хемијских супстанци и другог отпада у атмосферу, земљу и воду створило је појачани ефекат стаклене баште, истањило озонски омотач и изазвало киселе кише. Количина угљен-диоксида, метана и оксида азота у атмосфери удвостручила се, у поређењу са временом пре индустријализације најразвијенијих земаља, а загревање Земље је, у последње три деценије, у односу на претходних 1500 година, без преседана.

Овај рад настоји да сагледа главне опасности које прете животној средини и укаже на основне али недовољне мере правне заштите животне средине на светском и европском нивоу.

Астрономски и геолошки утицаји на животну средину

Животна средина је биосфера (сфера живота) на Земљи. Сачињава је нежива и жива природа и њихово узајамно прожимање. У правној науци се животна средина детаљније одређује као целокупно

окружење човечанства.¹ Члан 3 Закона о заштити животне средине² одређује да је животна средина скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот.

Настанак живота на Земљи, и много еона касније људског друштва, одређен је астрономским и геолошким догађајима. Људско друштво зависи од сложених односа који постоје између њега и животне средине. Суштинска сила која је обликовала људску историју јесте клима.³ Од климе⁴ је зависило да ли људи могу да се настане на одређеним деловима Земље и, захваљујући биљкама и животињама, да преживе. На климу утиче положај континената, пораст сунчеве топлоте, количина угљен-диоксида, метана и других гасова. Али, најважнији чинилац који одређује климу су астрономски циклуси који делују на Земљу и њену орбиту око Сунца.

Према теорији Милутина Миланковића у циклусу дугом од 90.000 до 100.000 година орбита Земље варира од скоро кружне до елиптичне путање.⁵ Други циклус, кад је Земља најближа Сунцу понавља се сваку 21.000 година. Трећи циклус одређује нагиб Земљине осе са променама у периоду од око 40.000 година. У времену у којем живимо нагиб осе се смањује, а то утиче на ублажавање разлика између годишњих доба.⁶ Између наведених циклуса и наступања и престанка леденог доба постоји узрочно последична веза.

Људска цивилизација настала је „у време атипичног интервала лепог времена“.⁷ Климатске промене на Земљи чиниле су дуг период ледених доба, да би одговарајућа топлота достигла „свој врхунац године 9500. пре наше ере идентичан са климатским оптимумом“.⁸ Сто-

1 М. Караникић Марија, Одговорност за загађивање животне средине, *Правни живот*, бр. 9/2007, стр. 458; М. Нинковић, *Заштита животне средине и еколошке парнице у САД*, Досије, Београд, 2004, стр. 24.

2 *Службени гласник РС*, бр. 135 /2004, 36 / 2009 – др. закон, 72/ 2009 – др. закон, 43 /2011 – одлука Уставног суда Србије.

3 К. Понтинг, *Еколошка историја света*, Одисеја, Београд, 2009, страна 19.

4 Клима се данас дефинише као просечне и крајње варијације времена изнад неког места или подручја Земљине површине, према метеоролошким подацима од 10, 20, 30 до 100 година. Међународна метеоролошка организација је 1935. године донела одлуку да су једино релевантни репрезентативни подаци од 25 до 35 година, а да је стандардни период од 1901. до 1930; В. Чок, *Право животне средине и клима*, *Зборник радова Климатске промене – правни и економски изазови*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, стр. 60.

5 М. Миланковић, *Кроз васиону и векове*, Дерета, Београд, 2002, стр. 279-286; К. Понтинг, н. д., стр. 21.

6 К. Понтинг, стр. 21 и 22.

7 Б. Брајсон, *Кратка историја безмало свачега*, Лагуна, Београд, 2005, стр. 406.

8 М. Миланковић, н. д., стр. 285.

га, „бујица глацијације може опет да наступи и прекрије људска дела ледом и каменом, а живот сведе на неки мали део Земљине кугле. Или се може десити да демон земљотреса, у чијем одсуству градимо наше градове, слегне раменима и равнодушно нас прогута“.⁹

Да би човек опстао на Земљи и створио цивилизацију нужно је да се, поред астрономских и геолошких услова, створе географски и економски услови.

Ледено доба – захлађење и отопљавање

На основу проучавања климе у протеклих 750.000 година утврђено је да ледена доба/међуледена доба настају у циклусима који су, најчешће, трајали око 100.000 година, а проузроковани су променљивом орбитом Земље око Сунца и деловања отпорних гасова стаклене баште (првенствено угљен-диоксида – CO₂; гаса смејавца – N₂O и метана – CH₄).¹⁰ Ови циклуси (квазипериодичне осцилације) су понекад трајали и по 40.000 година због утицаја планета Венере, Јупитера и Сатурна (модификатори Земљине орбите).¹¹ Ако се занемаре ови изузетни циклуси сматра се да је у протеклих пола милиона година било пет међуледених доба, која су отприлике трајала око 10.000 година, а ледени циклуси око 100.000 година.¹²

Улазак и излазак из ледених доба, није се догађао, како су раније веровало, постепено стотинама и стотинама година. На основу записа о клими, у леденим језгрима са Гренланда, за последњих сто хиљада година утврђено је да је Земља, у највећем делу своје новије историје, „силовито посртала између периода топлоте и сурове хладноће“.¹³ Масивно залеђивање Земље догодило се пре око 2,2, милијарде година, а после је наступила ера од милијарду година топлоте. Затим је следила нова ледена ера дужа него прва (суперледена ера – криогениј) названо Земљина грудва снега.¹⁴ Због смањења зрачења Сунца за око 6% и пада производње (или задржавања) гасова стаклене

9 В. Дјурант, *Историја цивилизације – Источне цивилизације*, књига 1, Војноиздавачки завод – Народна књига, Београд, 2004, стр. 11.

10 Х. Грасл, *Климатске промене*, Лагуна, Београд, 2011, стр. 17.

11 Исто, стр. 24.

12 Исто, стр. 72.

13 Б. Брајсон, н. д., стр. 409.

14 Б. Брајсон, н. д., стр. 407.

баште Земља је изгубила способност да задржи своју топлоту. Претпоставља се да је температура пала за 45 степени Целзијуса и целу планету заледила тако да је лед на вишим географским ширинама био дебео и до 800 метара, а десетинама метара у тропским крајевима. Цевастии црви, шкољке и друга жива бића око океанских отвора и даље су живела, а остали живот на земљи је био најближи свом нестанку. Вероватно би Земљина грудва снега одбијала сунчево зрачење и остала вечито залеђена да се вулкани нису прогурали између тектонских плоча. Топлота и гасови коју су избацивали вулкани топили су лед и преобразили атмосферу.¹⁵

На основу дебљине ледене коре (нарочито на половима) и других доказа једна теорија истиче да је у протеклих 730.000 година било осам наглих захлађења „а страховита смањења океанског струјања – феномена који је, може бити, на виду – прилично су неизвесна у погледу узрока промене климе.“¹⁶ По другој теорији, ослоњеној на истраживању седимената, у протеклих милион година била су четири велика напредовања и повлачења леда. Како се мењала клима смењивале су се врсте које подносе хладноћу и оне које воле топлоту.¹⁷

Пре око 12.000 година (при крају последње велике глацијације) Земља је почела да се веома брзо загрева, да би, такође нагло, наступио период хладноће који је трајао хиљаду година (наука овај период означава као млађи дријас, назван тако по арктичкој биљци дријас¹⁸, која је после повлачења леда почела међу првима да расте). Према једном истраживању тврди се да је на Гренланду температура пала за најмање 15 степени Целзијуса укључујући и знатне промене температуре у северноатлантској области у трајању од 1.300 година.¹⁹ Једна група научника верује да су после хиљаду година температуре порасле за четири степена Целзијуса у периоду од двадесет година,²⁰ а друга група научника истиче да се просечна температура у Европи, повећала

15 Б. Брајсон, н. д., стр. 408.

16 *Тајни извештај Пентагона о клими*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 22.

17 А. Биби, Е. М. Бренан, *Основе екологије – еколошки принципи и проблеми заштите животне средине*, Клио, Београд, 2008, стр. 511.

18 Дријас (лат. *Dryas octopetala*) припада породици ружа (*Rosaceae*). То је полегли, пузајући, гранат и патуљаст жбун, распрострањен у арктичким, алпским и циркумполарним подручјима северне хемисфере, али насељава гребене и врхове највиших динарских и доломитских планина. Видети: Р. Лакушић, *Планинске биљке*, ИП „Свјетлост“ Сарајево и Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990, стр. 57.

19 *Тајни извештај Пентагона о клими*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 20.

20 Б. Брајсон, н. д., стр. 409. и 410.

за око седам степени Целзијуса за само 50 година.²¹ Није поуздано утврђено због чега је Земља из леденог доба ступила у топло међуледено доба. Претпоставља се да је Земља почела добијати више топлоте од Сунца или да је дошло до колебања у њеној орбити.²²

Иако је отопљавање отпочело око 9500. године пре наше ере, Земља се и даље налази у леденом добу. Пре двадесет хиљада година, на врхунцу последњег периода глацијације, 30% копнене површине Земље било је под ледом, а данас се под ледом налази 10%, док је у стању вечито мраза још 14%.²³ На оба пола налазе се поларне капе, а три четвртине укупне питке воде заробљено је у леду. Измену климе и тешке последице на животињски и биљни свет могу изазвати многобројни узроци. Тако, смањење или прекидање термохалинске циркулације сматра се да утиче на захлађење. Прекид термохалинске циркулације догодио се пре око 12700 година. Научници истичу да су успоравање океанских струјања, смањена сунчева активност и (или) вулканске ерупције изазвали захлађење северног Атлантика од 1300. до 1850. године, које је названо „мало ледено доба“. Мало ледено доба обележено је малим приносима у пољопривреди, глађу (за 175 година милион људи је умрло од глади), болестима и сеобама народа.²⁴

Повлачење леда после глацијације је добро за планету. Лед, повлачећи се, мрви стене и за собом оставља ново земљиште те ствара језера питке воде и подстиче миграције.

Промене климе данас и у будућности

Најмлађа геолошка епоха у историји Земље – холоцен, који траје и данас, настала пре око 11.000 година. Сматра се да би холоцен могао да потраје још око 30–40 хиљада година. Наиме, облик путање Земље око Сунца све више личи на круг и годишња доба су, због смањеног нагиба Земљине осе ротације, у односу на раван орбите око Сунца, слабије изражена.²⁵

21 А. Биби, Е. М. Бренан, н. д., стр. 511.

22 Исто.

23 Б. Брајсон, н. д., стр. 406.

24 Исто, стр. 23 и 24. Поједини научници ограничавају мало ледено доба односно мини ледено доба на седамнаести век – види: А. Биби, Е. М. Бренан, н. д., стр. 511.

25 Х. Грасл, н. д., стр. 24.

Земља је у периоду од 10.000 година уназад имала благу климу која је топлија од просека за претходних два милиона година, иако разлика између леденог доба и тренутног међуледеног доба износи само шест степени Целзијуса.²⁶

Према једној теорији захлађењу (односно наступању леденог доба ако се прихвати став да је ово међуледено доба) претходи пораст топлоте на Земљи. Благо загревање убрзава испаравање и увећава количину облака, што на вишим географским ширинама доводи до упорног гомилања снега.²⁷ Друга, преовлађујућа, али, у основи, слична теорија се ослања на испитивању узорака леда са Гренланда који бележи један век климатских промена пре 8200 година. Према овој теорији предстоји топљење велике количине леда на Земљи. Посматрања у последњих 40 година потврђују да је глобално загревање достигло тачку која је већ погодила термохалинску циркулацију. Услед топљења глечера, падавина и дотока слане воде, северни Атлантис се све више хлади и губи на салинитету.²⁸ Стога су могуће нагле климатске промене. Кад би се отопили сви ледници ниво мора би се подигао за 60 метара што би потопило све приморске градове света. Тако се у последњих педесет година вода око западноантарктичког леденог покривача загрејала за 2,5 степени Целзијуса и драматично повећала обрушавање леда.²⁹

На убрзање климатских промена данас све више утиче човек. Истиче се да никад у скоријој историји Земље ефекат стаклене баште није био изражен у тој мери и да никада није растао таквом брзином. Угљен-диоксид, гас смејавац и метан достигли су вредности који се у том облику нису појавили стотинама хиљада година.³⁰ Дуготрајно испуштање опасних хемијских супстанци у атмосферу створило појачани ефекат стаклене баште, истањило озонски омотач и изазвало киселе кише.

Концентрација угљен-диоксида, метана и оксида азота у атмосфери удвостручила се, у поређењу са временом пре индустријализације најразвијенијих земаља.³¹ Загревање Земље је, у последње три деценије, у односу на претходних 1.500 година, без преседана. Оно је

26 А. Биби, Е. М. Бренан, н. д., стр. 511.

27 Б. Брајсон, н. д., стр. 410.

28 *Тајни извештај Пентагона о клими*, Службени гласник, Београд 2008, стр. 13.

29 Б. Брајсон, н. д., стр. 411.

30 Грасл, Х., н. д., стр. 24 и 25.

31 М. Благојевић, Р. Каракалић, *Глобални еколошки проблеми, Правни живот*, бр. 9/2008, стр. 543.

праћено учесталостју природних катастрофа – топлотних таласа, урагана, поплава.³² Убрзано је отопљавање леда на половима и глечерима, али и повећавање топлоте воде. Повећање топлоте воде у океанима ствара и друге опасности. Непосредно пре пустошења урагана Катрина, Кери Емануел је објавио свој рад у часопису *Природа (Nature)*. Он је утврдио да је, почевши од седамдесетих година 20. века, трајање и јачина великих олујних ветрова, на Атлантском и Тихом океану, повећана за око 50%. Урагани настају изнад океана, а проузрокује их огромна количина топле воде. Што је вода у океану изнад кога настаје топлија, урагани су јачи.³³

Због подизања нивоа мора и јаких ветрова један број земаља суочиће се са потапањем као што је северна Европа, Бангладеш, ниска острва на Пацифику итд.³⁴ У северозападној Европи се предвиђа хладнија, сувља и ветровитија клима, налик на ону у Сибиру, на североистоку САД прогнозира се ветровитије и сувље време, а на југу САД дужи сувљи периоди. У Кини очекују све врелија лета, проређење падавине и дуге хладне зиме.³⁵ За Медитеран се предвиђају дужа и топлија лета. Горњи сувљи слој земљишта биће подложен ерозији, а богата флора Медитерана претрпеће велике губитке у броју врста.³⁶

Глобално загревање услед ефекта стаклене баште

Једна од највећих опасности са којима се суочава живи свет на Земљи је глобално загревање. Обележје климе је њена променљивост. Ипак, она није битније мењана од задњег леденог доба. Клима је, у протеклих десет хиљада година, варијала за мање од 1 степена Целзијуса у току једног века. У протеклих сто година просечна температура се почела подизати, нарочито у последње две деценије.³⁷ Почевши од 1975, температура ваздуха на Антарктику порасла је за два степена Целзијуса. Истиче се да је двадесети век био најтоплији век у последњем миленијуму, и да су деведесете године тог века најтоплија деценија икада забележена. Години 2004. претходило је двадесет

32 Т. Г. Климатске промене – највећи еколошки изазов, *Планета*, новембар/децембар 2015, јануар 2016, стр. 44.

33 Џ. Кантон, *Екстремна будућност*, Клио, Београд, 2009, стр. 205 и 206.

34 А. Биби, Е. М. Бренан, н. д., стр. 525.

35 *Тајни извештај Пентагона о клими*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 38-40.

36 А. Биби, Е. М. Бренан, н. д., стр. 525.

37 Ж. Ф. Ришар, *Тачно у подне*, Клио, Београд, 2008, стр. 90.

шест узастопних година са натпросечном температуром, а двадесет најтоплијих година у историји уследиле су после 1980. Почевши од тренутка кад се почела бележити температура на земљи као четири најтоплије године регистроване су: 1998, 2002, 2003 и 2004. НАСА је, у септембру 2006, обавестила јавност да је током сваке од последње три деценије Земља постала топлија за 0,2 степена Целзијуса.³⁸ Повећања температура у другој половини двадесетог века проузроковала је смањење снежног покривача (тако је Килиманџаро, у односу на 1912, изгубио 80% снега), топљење ледника,³⁹ пораст нивоа мора и океана, повећање водене паре и облачности (што утиче на ефекат стаклене баште), те повећање процента снажних олуја (за око 4%).⁴⁰

Према једном мишљењу очекивана доња граница раста температуре – 1,7 степена Целзијуса до 2050 – збрисала би трећину свих врста на планети. Уколико би раст температуре био два степена Целзијуса, изумрло би пола постојећих врста на Земљи.⁴¹ Поједини научници сматрају да, ако будемо и даље неометано сагоревали нафту, угаљ и плин у 21. веку, наступило би загревање за пет степени Целзијуса, што превазилази прилагодљивост скоро свих екосистема.⁴²

Велика већина научника сматра да је промена климе наступила услед људске делатности, а не услед њене унутрашње варијације.⁴³ Главни узроци глобалног загревања су: повећан ниво угљен-диоксида, али и метана те хлорофлуороугљоводоника.⁴⁴ Према томе, температура атмосфере увећава биолошку активност и тако повећава количину угљен-диоксида у атмосфери, али и повишене температуре изазване већом количином угљен-диоксида увећавају биолошку активност.⁴⁵

Највећи проблем настаје због сталног повећања емисије у атмосфери угљен-диоксида (за последња два века количина угљен-диоксида у атмосфери је порасла за преко 40%). Годишња емисија угљен-диоксида у атмосферу, последњих година износи двадесет седам милијарди тона. Ако би се овај гас заледио на температуру од -80 степени Цел-

38 К. Понтинг, н. д., стр. 404.

39 Почевши од 1850. године Алпи су, због повећања топлоте за приближно 1,5 степени Целзијуса, на високим положајима, изгубили већ око 2/3 ледене масе и око половине под глечерима – Х. Грасл, н. д., стр. 70.

40 К. Понтинг, н. д., стр. 405; *Тајни извештај Пентагона о клими*, Службени гласник, Београд 2008, стр. 79.

41 Исто, стр. 408.

42 Х. Грасл, н. д., стр. 73.

43 Исто, стр. 404, 405.

44 Џ. Ф. Лур., и сар., *Земља*, Младинска књига, Београд, 2008, стр. 453.

45 А. Биби, Е. М. Бренан, н. д., стр. 512, 513, 517.

зијуса, образовао би планину вишу од километар, са пречником од 20 километара.⁴⁶

Од 1750. године до данас количина метана у атмосфери је повећана је два и по пута. То је последица незабележеног раста људске популације. Године 1800. у свету је живело мање од једне милијарде људи, а данас преко седам милијарди. Да би се становништво исхранило нужан је био развој пољопривреде – повећање површине пиринчаних поља, и огромно повећање броја домаћих животиња. Ове људске делатности, заједно са изградњом села и градова проузроковало је крчење и уништавање шума.⁴⁷ Краве, овце и други преживари, приликом сваког анаеробног варења, стварају велике количине угљен-диоксида и метана због чега је количина метана, у протеклих двеста година, повећала за 140%.⁴⁸ У атмосфери се налазе мале количине метана, али он апсорбује око двадесет пута више инфрацрвеног зрачења него угљен-диоксид, тако да је његов утицај на ефекат стаклене баште око једна петина.⁴⁹

После 1750. године количина азота и његових оксида порасла је за 17%. Стабилан је и задржава се у нижим слојевима атмосфере неколико векова те доприноси ефекту стаклене баште сто двадесет пута више него угљен-диоксид. Испуштају га претежно мотори с унутрашњим сагоревањем и електране. Није занемарљиво повећање оксида азота услед производње и употребе вештачких ђубрива.⁵⁰

Угљен-диоксид, заједно са метаном, оксидима азота, другим гасовима и воденом паром у атмосфери доводи до њеног загревања помоћу ефекта стаклене баште. Ефекат стаклене баште је природна особина атмосфере. Уколико би изостао ефекат стаклене баште средња температура атмосфере на Земљи била би, према једном мишљењу, -17 степени Целзијуса, уместо садашњег просека од 15 степени Целзијуса.⁵¹ Према другом мишљењу, ако не би било ефекта стаклене баште температуре би биле ниже за 30-40 степени Целзијуса.⁵²

До глобалног загревања и промене климе у последњих сто година долази због повећане концентрације одређених гасова (у атмосфери)

46 К. Понтинг, н. д., стр. 436.

47 Исто, стр. 402.

48 А. Биби, Е. М. Бренан, н. д., стр. 387 и 388.

49 К. Понтинг, н. д., стр. 402.

50 А. Биби, Е. М. Бренан, н. д., стр. 428 и К. Понтинг, н. д., стр. 403.

51 К. Понтинг, н. д., стр. 513.

52 Џ. Ф. Лур., и сар., *Земља*, Младинска књига, Београд, 2008, стр. 453.

који за себе везују сунчеву топлоту. Ова појава назива се ефекат стаклене баште.⁵³ Део топлоте везује се за гасове у атмосфери на исти начин као што се то догађа у стакленој башти. До ефекта стаклене баште долази због тога што краткоталасно зрачење са Сунца пролази кроз атмосферу и апсорбује га површина Земље. Топло копно, мора и океани емитују, затим, вишак енергије у атмосферу али атмосферски гасови (првенствено водена пара, угљен-диоксид, метан и озон) задржавају дуготаласно зрачење због чега се оно враћа назад – на Земљу.⁵⁴ Сунчеву топлоту за себе везују: угљен- диоксид (претежно настаје сагоревање фосилних горива као што су нафта, гас и угаљ али и сечом шума), метан (настаје гајењем говеда, пиринча и распадом отпада на депонијама), азотни оксиди и други индустријски произведени гасови.⁵⁵ Водена пара чини само три промила масе атмосфере, али ће се приликом загревања ефекат стаклене баште веома појачати.⁵⁶ Осамдесетих година основан је Међудржавни панел о климатским променама УН (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*). У свим извештајима доминира расправа о глобалном загревању – да ли је изазвано природним процесима (варијабилношћу Земљине орбите – Миланковићеви ефекти) и колико је томе допринео човек. Истраживања узорака леда, узетих на Антарктику са дубине од 3.270 m, омогућило је праћење климе у протеклих шесто педесет хиљада година. На основу ових и других истраживања проистиче да промена климе има шире размере и да се одвија брже него икада раније.⁵⁷ Велики број научника сматра да је људски утицај на биосферу (поготово у последња два века) почетак „шестог истребљења“⁵⁸ (пето истребљење догодило се пре шездесет пет милиона година, ударом астероида на Јукатан⁵⁹). Данас се процењује да дневно нестаје једна врста „можда чак и сваких 20 минута“.⁶⁰

Предвиђа се да ће глобално загревање, проузроковано отапањем леда на Антарктику и Гренланду, у 21. веку повећати ниво океана и

53 Назив ефекат стаклене баште подсећа на то да се топлота задржава у атмосфери Земље. Опште-познато је да нема физичке препреке у атмосфери као што је случај код стаклене баште – Исто.

54 А. Харт-Дејвис и сар., *Наука*, Младинска књига, Београд, 2011, стр. 414.

55 Ж. Ф. Ришар, н. д., стр. 90.

56 Х. Грасл, н. д., стр. 55. и 56.

57 К. Понтинг, н. д., стр. стр. 408. и 409.

58 Р. Рајт, *Кратка историја напретка*, Геопоетика, Београд, 2007, стр. 149.

59 Исто, стр. 149.

60 Џ. Ф. Лур, и сарадници, н. д., стр. 133.

мора за један метар, што ће присилити десетине милиона људи да се иселе са приобалног подручја и острва.⁶¹

„Озон – доле лош, горе добар“

Озон је врста кисеоника који, у сваком од својих молекула, има три атома (O_3). Његово дејство зависно је од надморске висине на којој се налази. Он је отрован у најнижем слоју атмосфере – тропосфери која је изнад тла, а претежно га стварају мотори са унутрашњим сагоревањем и муње. Издувни гасови из мотора са унутрашњим сагоревањем садрже азотне оксиде и органска једињења која, нарочито под утицајем сунчеве светлости, могу произвести озон. Садржај озона при тлу, у градовима са густим саобраћајем, може се повећати и десет пута у односу на нормалан ниво. Озон је отрован за биљке и људе (код људи проузрокује астму и бронхитис). Верује се да је висок ниво озона изазвао повлачење и изумирање шума око великих индустријских области.⁶²

Највећа али недовољна количина озона налази се у стратосфери и посебном озонском омотачу, према једној групи научника, на висини од 20–25 km од површине Земље,⁶³ а према другој групи научника, 90% озона налази се у високим географским ширинама, на висини од 10 до 25 km висине, а у „унутрашњим тропима“ на висини од 17 до 30 km.⁶⁴ Уколико би се озон равномерно распоредио у стратосфери „образовао би слој дебљине од само око 2 милиметра. Зато га је тако лако пореметити“.⁶⁵ У озонском омотачу озон се непрестано ствара из O_2 и поново враћа у O_2 , кад се опет разгради.⁶⁶ Молекули озона у озонском омотачу упијају УВ-Б и УВ-Ц зраке – штетно ултраљубичасто зрачење које има висок ниво енергије – и спречавају их да стигну до тла. На тај начин озонски омотач штити све живе системе на Земљи.

Смањење дебљине озонског омотача повећава УВ-Б зрачење и потенцијално је опасно за човека, животињски и биљни свет. Ово зрачење код становништва на већим географским ширинама сматра се

61 А. Харт-Дејвис и сар., н. д., стр. 415.

62 А. Биби, Е. М. Бренан, н. д., стр. 520.

63 Б. Брајсон, н. д., стр. 156

64 Х. Грасл, н. д., стр. 42.

65 Б. Брајсон, н. д., стр. 156.

66 Џ. Ф. Лур., и сарадници, н. д., стр. 445.

узроком пораста рака коже.⁶⁷ Озонски омотач се не смањује равномерно изнад целе Земље. Највеће смањење озонског омотача забележено је изнад поларних области (Арктика и Антарктика) у пролеће. Сматра се да је озонски омотач био стабилан милионима година све до тридесетих година двадесетог века, када је Томас Мицли изумео је прве хлорофлуороугљоводонике (CFC једињења).⁶⁸ CFC једињења су изненађујуће брзо прихваћена и ушла у производњу тридесетих година двадесетог века. Ови гасови су коришћени на више начина за производњу дезодоранса у спреју, разређивача, као аеросоли реактивних горива, индустријски пречишћивачи, расхлађивачи у фрижидерима и клима - уређајима у колима,⁶⁹ у производњи амбалаже од стиропора итд. Тек пола века касније утврђено да је CFC једињења уништавају озон ако стигну у атмосферу. Кад стигне у атмосферу, из CFC се, под утицајем сунчеве светлости и ослобађа хлор. Хлор ступа у реакцију са озоном и смањује његову ефикасност у одбијању ултраљубичастог зрачења.⁷⁰ Због своје стабилности CFC једињења могу опстати у атмосфери деценијама и вековима јер се не разлажу на киши. CFC једињења чине милијардити део атмосфере као целине али делују разорно. Тако, један килограм CFC једињења може да зароби и уништи 70.000 килограма атмосферског озона. Као велики упијач топлоте један молекул CFC око десет хиљада пута ефикасније погоршава ефекат стаклене баште од молекула угљен-диоксида који, такође, ствара ефекат стаклене баште, због чега се изгледа оправдано тврди да су CFC једињења најгори изум двадесетог века.⁷¹ Године 1931. произведено је стотину тона CFC једињења, 1950. године четрдесет хиљада тона, да би 1974. године производња износила 1.200.000 тона и готово у целини је потрошен у индустријским земљама.⁷²

На опасност од смањења озонског омотача указала су седамдесетих година 20. века амерички научници Марио Молина и Шервуд Роуланд. Године 1985. британски научник Џо Фарман открио је озонску „рупу“ (велику истањеност озонског омотача) изнад Антарктика. Рупа је у осамдесетих година имала површину од милион квадратних

67 А. Биби, Е. М. Бренан, н. д., стр. 520 и Џ. Ф. Лур и сар., н. д., 445.

68 Злосрећни Томас Мицли је пре тога изумео 1921. оловни бензин (тетраетил-олово), који смањује буку мотора (антидетонатор), али је јак нервни отров - вид. Б. Брајсон, н. д., стр. 155.

69 „Око једне трећине CFC у аутомобилским клима-уређајима ослобађено је током ‘рутинских’ цурења, а половина током сервисирања“ - К. Понтинг, н. д., стр. 396.

70 Reader's digest, *Атлас света*, Младинска књига, Београд 2008, стр. 27.

71 Б. Брајсон, н. д., стр. 156. и 157.

72 К. Понтинг, н. д., стр. 397.

километара да би 2000. године њена површина заузимала 30.000.000 км².⁷³ Крајем осамдесетих година озонска рупа се полако померала на север и налазила се изнад Аустралије и Новог Зеланда где је озонски омотач у том делу био 15–20% испод нормале. У исто време, над Арктиком је откривено нешто мање оштећење озонског омотача (него над јужном полулоптом) које се у пролеће помера на већи део Канаде, Скандинавије и западне Европе.⁷⁴

Смањена количина озона у озонском омотачу повећава ултраљубичасто зрачење у стратосфери и на површини Земље, те изазива климатске промене. Људи дуже времена изложени сунцу могу добити опекотине, рак коже и катаракту.⁷⁵

Покушаји глобалне правне заштите животне средине

Са циљем заштите животне средине, Конференција Уједињених нација о човековој животној средини усвојила је у Стокхолму, 16. јуна 1972. године, Декларацију УН о човековој средини. У Декларацији је одређено 26. основних начела заштите животне средине, које у своја национална законодавства треба да унесу државе чланице.⁷⁶

На Конференцији одржаној у Рио де Жанеиру 1992. године усвојена је *Декларација УН о животној средини и одрживом развоју*. Декларација је предвидела 27 основних начела заштите животне средине која би државе чланице требало да усвоје у својим законодавствима. Осим тога, она је конкретизовала начела садржана у Стокхолмској декларацији и увела неке нове.⁷⁷

Двадесетак индустријских земаља (које су највећим делом и одговорне за испуштање CFC једињења) потписало је 1987. године Монреалску конвенцију којом је предвиђено редуковање CFC једињења. Споразумима у Лондону (1990), Копенхагену (1992) и Бечу (1995) предвиђено је да се производња CFC једињења редукује у индустријским земљама до 1996, а у земљама у развоју до 2010. године. Истовре-

⁷³ Исто.

⁷⁴ Исто, стр. 398.

⁷⁵ Х. Грасл, н. д., стр. 46.

⁷⁶ Д. Попов, Начела заштите животне средине у документима Уједињених нација, Европске уније и Закона о заштити животне средине Републике Србије, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2013, стр. 132.

⁷⁷ Исто.

мено, САД, Велика Британија и друге развијене земље понудиле су, наводну еколошки нешкодљиву, замену за ова једињења и то хидрохлорофлуороугљенике (HCFC). Показало се, међутим, да HCFC још више уништава озонски омотач, али је њихово дејство краткотрајније (краће се задржава у атмосфери).⁷⁸ Због тога је договорено да се, у деценијама које наилазе, HCFC замени са хидрофлуороугљеницима (HFC) који не садржи хлор и не оштећује озонски омотач. Коначан престанак производње CFC и HCFC једињења предвиђен је 2020. у индустријским, односно 2040. у земљама у развоју. Уколико се буду примењивали ови споразуми, једна група научника тврди да озонски омотач може да се врати у нормално стање до 2050. године,⁷⁹ друга група научника истиче да се ниво озона какав је био у атмосфери седмдесетих година 20. века, у најбољем случају, може достићи тек 2065. године,⁸⁰ док је трећа група научника прогнозирала 2002. године „да ће се слој озона у стратосфери обновити за мање од 100 година“.⁸¹ Повећано ултраљубичасто зрачење у следећим деценијама повећаће број малигних обољења и појаву катаракте. Смањење озонског омотача у последњих тридесет година је узрок смрти између милион и два милиона људи због рака коже.⁸²

Протокол из јапанског града Кјота покушао је да утиче на смањење ефекта стаклене баште. Протокол из Кјота уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе⁸³ (*The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*) из 1997. године (отворен је за потписивање 11. децембра 1997. године), је додатак међународном споразуму о климатским променама. Он је имао циљ да смањи емисије угљен-диоксида и других гасова који изазивају ефекат стаклене баште. За његово ступање на снагу било је потребно да га ратификује најмање 55 држава које чине најмање 55% загађивача. Он је ступио на снагу 16. фебруара 2005. године када је Русија ратификовала Протокол. Чак и да су све земље ратификовале Протокол глобално загревање било би тешко зауставити. Главни услов је пребацивање са фосилних горива на друга, обновљива горива (као што је соларна енергија).⁸⁴

78 К. Понтинг, н. д., стр. 399; Џ. Ф. Лур и сарадници, н. д., стр. 445.

79 Џ. Ф. Лур и сар., н. д., стр. 445.

80 К. Понтинг, н. д., стр. 399.

81 А. Биби, Е. М. Бренан, н. д., стр. 521.

82 Исто, стр. 399 и 400.

83 Савезна Република Југославија је ратификовала ову конвенцију доношењем Закона о потврђивању Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе, са анексима (*Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 2/97).

84 Џ. Ф. Лур и сар., н. д., стр. 453.

Србија је прихватила Кјото протокол 24. септембра 2007. године. Протоколом се смањује испуштање гасова који изазивају ефекат стаклене баште: угљен-диоксида, метана, азот-диоксида, флуороугљоводоника, перфлуороугљоводоника и хексафлуорида. Сједињене Америчке Државе и неке мање државе одбиле су да ратификују Протокол из Кјота.

После две недеље преговора о клими, на измаку најтоплије (2015) године, од кад се мери клима на Земљи, делегације 195 земаља на Међународној конференцији о клими *COP 21* у Паризу, усвојиле су универзални споразум као наставак Протокола из Кјота за период после 2020. године.⁸⁵ Споразум обавезује државе учеснице да предузимају мере ради смањења ефекта стаклене баште изазваног људским фактором. Циљ мера које ће се предузети јесте ограничење глобалне температуре на испод два степена Целзијуса са тежњом да се температура спусти на 1,5 степени Целзијуса. Предвиђено је финансирање за земље у развоју до 2020. у висини од 100 милијарди долара годишње те петогодишње ревизије националних планова за смањење глобалног загревања. Француски председник Франсоа Оланд је у свом говору министрима и делегатима истакао да ће то бити „први универзални споразум у историји преговора о клими“.⁸⁶

Извори права Европске уније и Србије о заштити животне средине

Заштита животне средине предвиђена је оснивачким (примарним) и секундарним правом Европске уније. Тако је Уговор о оснивању Европске заједнице у члану 3 ставу 1 тачка л одредио да делатност Заједнице обухвата и политику у области животне средине. Члан 6 Уговора прописује да обавеза заштите животне средине мора бити интегрисана у дефинисању и спровођењу политика и активности Заједнице које се наводе у члану 3 посебно са циљем подстицања трајног развоја. У наслову XIX и поднаслову „Животна средина“ ова област је, детаљније, регулисана члановима 174, 175 и 176 Лисабонски

⁸⁵ Т. Г. Климатске промене – највећи еколошки изазов, *Планета*, новембар/децембар 2015, јануар 2016, стр. 45.

⁸⁶ Споразум о смањењу глобалног загревања, *Политика* од 13. децембра 2015, стр. 1 и 3. Овај чланак се завршава цитатом из „Гардијана“: „У односу на оно шта је могло да се деси, ово је чудо. У односу на оно како би требало да буде ово је катастрофа“.

уговор (ступио је на снагу 1. децембра 2009) задржава раније одредбе о животној средини, али према новој нумерацији у Уговору о функционисању Европске уније, то су сада чланови 191–193.⁸⁷

Секундарне изворе чине сви прописи које доносе надлежни органи Европске уније и то: уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења. Уредбе се примењују на све чланице ЕУ непосредно. Директиве су обавезујуће у погледу циља који се њоме жели постићи али је земљи чланици ЕУ да изабере начин на који ће то учинити. Одлуке обавезују онога на кога су упућене док препоруке и мишљења нису правно обавезујући акти.

Најзначајнији извори права ЕУ у области животне средине су: Директива Савета 85/337/ЕЕЦ од 27. јуна 1985 о процени утицаја на животну средину, мењана 1997. и 2003; Директива 2001/42/ЕС Европског парламента и Савета од 27. јуна 2001. године о стратешкој процени утицаја (одређених планова и програма) на животну средину; Директива 2003/4/ЕС о приступу јавности информацијама из области животне средине и у вези с њом Уредба (ЕЦ) No1367/2006 о примени одредби Конвенције о доступности информација, учешћу јавности и доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архус 1998; Директива Европског парламента и Савета Европе 2003/35/ЕС од 26. маја 2003. о учешћу јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине; Директива 2004/35/ЕС о одговорности за штете у животној средини; Директива 2008/99/ЕС о заштити животне средине путем кривичног права; Директива 2007/2/ЕС о установљењу Инфраструктуре за просторне информације у Европској заједници; Директива Савета 91/692/ЕЕЦ од 23. децембра 1991. о уједначавању и рационализацији извештаја о спровођењу одређених директива које се односе на животну средину; Уредба No 401/2009 о Европској агенцији за животну средину и Европској мрежи за информисање и посматрање; Директива Европског парламента и Савета бр. 2004/35/ЕС од 21. априла 2004, о одговорности у погледу превенције и ремедијације штете у животној средини; Уредба (ЕЗ) No 166/2006 о установљењу Европског регистра испуштања и преноса загађујућих супстанци; Уредба (ЕЗ); No 614/2007 о LIFE+ Финансијски инструменти у области животне средине; Директива, 2007/2/EZ о оснивању Инфраструктуре за просторне информације; Препорука

87 М. Јанковић, *Реформски уговор Европске уније из Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 288, 289, 348–350; Д. Тодић, *Животна средина, европски покрет у Србији*, Београд, 2012, стр. 53.

2001/331/ЕС о минималним критеријумима за инспекцију у области животне средине.⁸⁸

Члан 74 Устава Србије⁸⁹ прописао је да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Република Србија, и аутономна покрајина су посебно одговорне за заштиту животне средине, а „свако“ има дужност да је чува и побољшава. Та одредба Устава унесена је у текст под утицајем оснивачких аката Европске уније.

Највећи део прописа Европске уније преузет је у законодавство Србије.⁹⁰ Тако су са правом Европске уније, у највећој мери, усклађени: Закон о процени утицаја на животну средину,⁹¹ Закон о заштити животне средине,⁹² Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину,⁹³ Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и права на правну заштиту у питањима животне средине (Архушка конвенција),⁹⁴ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја,⁹⁵ Закон о министарствима,⁹⁶ Закон о државном премеру и катастру.⁹⁷

Закључна оцена

Настанак и опстанак човека одређен је климом (наступањем међуледеног доба – холоцена) која пресудно зависи од кретања Земље око Сунца и геолошке активности.

Данашња убрзана промена климе, почевши од периода индустријализације, наступила је људском делатношћу, а не њеном унутрашњом варијацијом. Главни узроци глобалног загревања су: повећан ниво угљен-диоксида али и метана те хлорофлуороугљоводоника. Ови гасови доводе до ефекта стаклене баште, тањења озонског омотача у стратосфери и наглог загревања Земље.

88 Д. Тодић, н. д., стр. 56-110.

89 Службени гласник РС, бр. 98/2006.

90 Исто, стр. 111.

91 Службени гласник РС, бр. 135/04 и 36/09.

92 Службени гласник РС, бр. 135/04, 36/09, 72/09 – други закон и 43/11 – одлука Уставног суда Србије

93 Службени гласник РС, бр. 135/04 и 88/10.

94 Службени гласник РС – Међународни документи, бр. 38/09.

95 Службени гласник РС, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

96 Службени гласник РС, бр. 44/14, 14/15, 54/15 и 96/15 – други закон.

97 Службени гласник РС, бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15 – одлука Уставног суда Србије и 96/15.

Ради смањења ефекта стаклене баште усвојени су бројни међународни документи, али је њихова примена у пракси делимична и недовољна.

ЛИТЕРАТУРА

1. Биби, А., Бренан, Е. М., *Основе екологије – еколошки принципи и проблеми заштите животне средине*, Клио, Београд, 2008.
2. Благојевић, М. Каракалић, Р., *Глобални еколошки проблеми, Правни живот*, бр. 9/2008.
3. Брајсон, Б., *Кратка историја безмало свачега*, Лагуна, Београд, 2005.
4. Грасл, Х., *Климатске промене*, Лагуна, Београд, 2011.
5. Дјурант, В., *Историја цивилизације – Источне цивилизације, књига 1*, Војноиздавачки завод – Народна књига, Београд, 2004.
6. Јанковић, М., *Реформски уговор Европске уније из Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2008.
7. Кантон, Ц., *Екстремна будућност*, Клио, Београд, 2009.
8. Лакушић, Р., *Планинске биљке*, ИП „Свјетлост“ Сарајево и Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990.
9. Лур, Ц. Ф. и сар., *Земља*, Младинска књига, Београд, 2008.
10. Миланковић, М., *Кроз васиону и векове*, Дерета, Београд, 2002.
11. Нинковић, М., *Заштита животне средине и еколошке парнице у САД*, Досије, Београд, 2004.
12. Понтинг, К., *Еколошка историја света*, Одисеја, Београд, 2009.
13. Т. Г. Климатске промене – највећи еколошки изазов, *Планета*, новембар/децембар 2015, јануар 2016.
14. Reader's digest, *Атлас света*, Младинска књига, Београд, 2008.
15. Ришар, Ж. Ф., *Тачно у подне*, Клио Београд, 2008.
16. Рајт, Р., *Кратка историја напретка*, Геопоетика, Београд, 2007.
17. *Тајни извештај Пентагона о клими*, Службени гласник, Београд, 2008.
18. Тодић Д., *Животна средина, европски покрет у Србији*, Београд, 2012.
19. Харт Дејвис, А. и сар., *Наука*, Младинска књига, Београд, 2011.
20. Чок, В., *Право животне средине и клима, Зборник радова Климатске промене – правни и економски изазови*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.

HUMAN ENVIRONMENT - RISKS AND LEGAL PROTECTION

Ilija Babic, PhD

Educons University, Faculty for European Law and Political Studies

Abstract: The most relevant factors that affect climate are astronomic cycles and their effects on planet Earth and Earth's orbit around the Sun. They have impact on the occurrence of glacial and interglacial periods at generally 100.000-year frequencies, which were affected by orbital shape variations and effects of greenhouse gases.

The youngest geological epoch of the geological history of Earth is Holocene (started with warming) that began approximately 11.000 years BC. In that epoch, the shape of Earth's orbit around the Sun was nearly circular, close to a perfect circle, and the seasonal contrast was less severe, due to decreased tilt of Earth's axis from the plane of its orbit around the Sun. However, most scientists are arguing that the causes of rapid climate change are rooted in human activity, and not in its internal orbital variations. The main causes of global warming are increased level of carbon dioxide, but also of methane and chlorofluorocarbons in the atmosphere. These gases are responsible for the greenhouse effect, ozone layer depletion in stratosphere and rapid global warming.

In order to set up the legal framework of environmental protection, the United Nations Conference on the Human Environment has adopted Stockholm Declaration in June 16, 1972. About twenty industrial states have ratified in 1987 the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, which has undergone many revisions by London Convention (1990), Copenhagen Accord (1992), Vienna Convention (1995), Kyoto Protocol (1997) and the Paris Agreement - an international universal agreement on climate adopted at the 2015 Paris Climate Conference (COP21).

Environmental protection in the European Union is provided for by its primary and secondary law, and the most EU environmental regulations were implemented in the Serbian legislation.

Keywords: human environment, ice age, climate change, greenhouse effect, global warming, ozone layer; environmental protection.

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ САНКЦИЈЕ У СВЕТЛУ НАЦРТА
ЗАКОНА О МАЛОЛЕТНИМ УЧИНИОЦИМА КРИВИЧНИХ
ДЕЛА И ЗАШТИТИ МАЛОЛЕТНИХ ЛИЦА У КРИВИЧНОМ
ПОСТУПКУ – ПРИЛОГ ЈАВНОЈ РАСПРАВИ

Проф. др Зоран Илић

*Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију
Универзитета у Београду*

ilic02@sbb.rs

Марија Маљковић

*Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију
Универзитета у Београду*

mara.maljkovic@gmail.com

Сажетак: Концептуални оквири – облици и форме – заводског (институционалног) третмана младих одувек су били у фокусу интересовања научне и стручне јавности. Оно се мање-више кретало од претераних очекивања до великих разочарања у ефекте (крајње исходе) његове примене. Последње деценије су карактеристичне по интензивним настојањима да се у овој области дође до значајних усклађивања релевантне законске регулативе и реорганизације система институционалне заштите ове популације младих. Сем тога, тај период је карактеристичан по реафирмацији али и по губљењу јасних граница између институционалне и ванинституционалне ресоцијализације младих. Долази до појаве и реафирмације низа прелазних, алтернативних форми третмана младих преступника (разни логори, покретни кампови, дневни, недељни и викенд боравци, стамбене заједнице, куће на пола пута, транзициони програми, интервенције у кризним ситуацијама итд.).

Након десет година од успостављања „посебног правосуђа за младе у сукобу са законом“ и примене по много чему посебног закона Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (Службени гласник РС, бр. 85/2005) указала се потреба за израдом новог законског текста – *Нацрта закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и заштити малолетних лица у кривичном поступку*, усаглашеног са новоуспостављеним европским

и међународним законима, као и самом праксом у Републици Србији. У жељи да допринесемо проналажењу, потребама праксе прилагођених решења реформског карактера, у раду се посебно критички анализирају постојећа (важећа), као и понуђена (нова) решења, са посебним освртом на оне делове закона који се тичу институционалних санкција установљених према младим преступницима али и млађим пунолетним и пунолетним извршиоцима кривичних дела. С тим у вези посебно ћемо критички анализирати она решења која се тичу потребе за израдом новог законског текста са становишта испуњења међународних стандарда и обичаја, репертоара – броја и врсте институционалних санкција (укидања две заводске васпитне мере), као и понуђених решења која се тичу побољшања услова и права младих у току извршења заводских санкција.

Кључне речи: закон, млади преступници, заводске мере, ВПД, КПЗ.

Увод

Криминалитет младих (деце и малолетника у сукобу са законом) као озбиљан социјални проблем, одувек је привлачио пажњу научне, стручне и лаичке јавности. Осим што је многим стручњацима служио као инспирација (основа) за разумевање криминалитета уопште, ова по много чему посебна врста друштвеног проблема је захтевала и произвела низ различитих објашњења њеног настанка, развоја и превазилажења. Кључна питања која се пред нашу стварност постављају тичу се не само тога шта се подразумева под изразом „криминалитет малолетника“ већ и тога како са овом категоријом младих поступати – како на њих утицати да их одвратимо од понављања таквих поступака, односно који су оптимални и ефективни програми потребни за њихову ресоцијализацију, рехабилитацију и интеграцију у друштво.

Доминантно место у систему друштвеног и државног реаговања на малолетнички криминалитет свакако да припада изради и увођењу у живот одговарајућих законских норми којима се регулишу оквири, интензитет, облици и форме деловања појединих елемената – субјеката система. Последње деценије прошлог и почетак новог миленијума су на нашим просторима „подариле“ све видљивија настојања „главних играча“ да дође до готово „радикалних“, темељних заокрета

у друштвеној заштити деце и младих у сукобу са законом, пре свега у области социјалне заштите и правосуђа за младе. Превенција на- супрот заштити, оријентација на ризичне групе уместо на случај, очу- вање и унапређење здравља и породичног живота на супрот зашти- ти и издвајању, основне су одлике савременог приступа овој појави. Држава се дакле, преко својих правних, организационих и институ- ционалних механизма определила за увођење савременог концепта, принципа, модела и стандарда праксе (Илић, Маљковић, 2015).

Промене у систему малолетничког правосуђа добијају свој пуни израз у по много чему специфичном Закону о малолетним учинио- цима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (у даљем тексту ЗМУКД) тзв. *lex specialis* (Службени гласник РС, бр. 85/2005). Закон је писан по узору на немачко право и хрватска иску- ства и очигледно је наклоњен моделу „благостања“ (или базиран на њему) иако повремено кокетира са ретрибуцијом (Игњатовић, 2015). Према својим доминантним обележјима систем малолетничког пра- восуђа у Србији претежно представља одговарајућу комбинацију заштитничког и правосудног модела, а према многим својим елемен- тима, испољава врло упадљиве сличности са модификованим право- судним моделом (Шкулић, 2015). Сукоб (раскол) између друштвених опредељења, стратегија, закона и стварности (праксе), као и пробле- ми који се јављају у њиховом спровођењу, држе нас у уверењу да је Србија у овом сегменту у својеврсном застоју и регресији. „Нови“ за- конски текст (нацрт), представља својеврсно признање ових застоја, али и покушај да се систем „пробуди“ и профункционише.

Намера аутора је да критички анализира како постојећа тако и по- нуђена решења, посматрајући их са становишта потреба али и пре свега реалних могућности за њихову примену у пракси. Како смо и најавили посебно ћемо се фокусирати на оне делове Нацрта закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и заштити малолетних лица у кривичном поступку (у даљем тексту Нацрт закона) који се односе на институционалне санкције, њихов концептуални оквир и њихову примену на младе у сукобу са законом. Пре него се детаљније задржимо на претходно најављеним анализама укратко ћемо се освр- нути на назив и разлоге за доношење новог закона.

Нови или стари закон и његове основне карактеристике – „три у један“

Изменама и допунама кривичног закона из 1959. године конституисан је систем кривичних санкција за малолетнике. Он је скоро у неизмењеној садржини функционисао готово 45 година. Иако су теорија и пракса повремено указивале на потребу и оправданост побољшања неких решења, није било озбиљнијих покушаја њиховог редефинисања. То недвосмислено указује на став да су решења, посебно она која се тичу система кривичних санкција институционалног карактера, у основи задовољавајућа за науку и праксу. Често се у литератури могу срести констатације да наша земља има „најразуђенији и потребама праксе најпримеренији систем кривичних санкција према малолетним учиниоцима кривичних дела“ (Илић, 2005). Мада се у РС још од 2000. године интензивније кренуло са законодавно-правним реформама у сфери правосудног система (измене КЗ, ЗКП и ЗИКС), ниједан од њих није донео неке значајније измене у поглављима које се односе на малолетнике. Међународне реформске иницијативе су већ дуже време захтевале успостављање система малолетничког правосуђа, које ће имати „специфично законодавство и специфичан судски систем за малолетнике“. У питању је један од важних, приоритетних реформских задатака које је наша земља прихватила приликом њеног пријема у Савет Европе. На иницијативу Југословенског центра за права детета (ЈЦПД), уз подршку Министарства правде, Министарства за социјална питања, Данског центра за људска права, Савета Европе и Уницефа, приступило се изради новог Закона о малолетничком правосуђу, који је требао да обухвати како КЗ, ЗКП, ЗИКС, тако и одредбе о породичном праву и заштити деце и малолетника као оштећених. Током рада на изради овог законског текста, дошло се до неколико радних верзија са сличним, али и различитим садржајима и појединим решењима. Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица ступио је на снагу 1. 1. 2006. (Илић, 2005).

Још пре у расправама, а много чешће после ступања на снагу ЗМУКД је указивано на проблеме везане за опредељење законодавца да се једним законским текстом регулише материја из најмање три посебна кривично правна подручја. Неки га аутори због тога називају *lex specialis* док му други дају епитет омнибус-закон. Из овог опре-

дељења настао је и проблем назива закона, који у најмању руку не одговара његовој садржини (Игњатовић, 2015). Наиме, други део назива сада важећег закона се односи на заштиту малолетника у кривичном поступку, а не кривичноправну заштиту малолетника, што је материја кривичног закона (Шкулић, 2015). Из тих разлога предлог назива новог закона исправља ту непрецизност (правно-техничку грешку), међутим остаје дилема да ли је и ово решење ваљано са становишта суштине самог закона. Наше је становиште, да би било далеко боље да се овај законски текст назове „Закон о правосуђу за младе учиниоце кривичних дела у сукобу са законом“ или „Закон о малолетничком правосуђу“. Овим називом би се коначно послала порука да је Србија опредељена за формирање посебног правосуђа за младе у сукобу са законом. Чини се међутим, да су многа понуђена решења у нацрту закона више кренула у супротном правцу и да смо се почели стидљиво враћати ранијим решењима по којима је ова материја само део правосудног система који се у највећој мери односи на пунолетне учиниоце кривичних дела.

Када су у питању битни разлози за доношење новог закона у образложењу се јасно види се то чини да би се очувао релативно складан однос између остваривања два циља:

1) очување основних, деценијама проверених законских решења (материјалног, процесног и извршног) – очување основних концептуалних приступа из старог (важећег закона) који је у међувремену постао „својеврсни европски тренд“;

2) увођење новина („новелирање“): јачање механизма опортунитета кривичног гоњења у кривичном поступку и јачање специфичних мера „парасанкција“ – васпитних налога и низа нових решења, попут јачања принципа едукације (специјализације) свих актера у поступку према малолетницима, укидања неких заводских васпитних мера, промена у дужини њиховог трајања и низа „нормативно козметичких промена“, посебно норми којима се одређују циљеви кривичноправног реаговања на малолетничку делинквенцију (Образложење нацрта закона).

Сходно структури новог нацрта закона, његовој систематизацији, која је иста као и у важећем закону као и новинама везаним за део материјалног кривичног права, кривичног поступка и малолетничког извршног права, наш је утисак да није било опортуно ићи са новим законом, већ са изменама и допунама постојећег закона, између ос-

талог зато што нема радикалних промена и инсистира се на континуитету и усаглашавању. У прилог овој констатацији иду и захтеви и препоруке садржане у Извештају о скринингу за Поглавље 23 које је европска комисија упутила Србији. У њима се јасно каже да је потребно радити на два колосека: први се односи на унапређење нормативног оквира који регулише положај малолетника у кривичном поступку, као и његовој ефективној имплементацији, што подразумева и обуку широких обухвата. С друге стране, европска комисија инсистира на унапређењу положаја и јачања капацитета Правосудне академије као предуслова за реализацију обуке у области права малолетника. У том смислу, Нацртом Акционог плана за Поглавље 23 предвиђене су измене и допуне ЗМУКД, и то у циљу: преиспитивања врста и система кривичних санкција за малолетнике, увођења ширег спектра посебних обавеза, увођења нових васпитних налога, као и усклађивања са одредбама новог законика о кривичном поступку (Колаковић-Бојовић, 2015).

Једно од посебних, за нашу анализу чини се интересантних питања, односи се на начелне одредбе које третирају примену одредби овог закона и на млађа пунолетна, односно пунолетна лица (ако им се суди за дела која су учинили као малолетници, односно млађи пунолетници). Тиме се на складан начин „омогућава примена прописа који су изворно намењени малолетницима и за популацију младих уопште (Образложење нацрта закона). На први поглед ништа ново и ништа спорно. Осим тога задржана је и такозвана доња граница кривичне одговорности – 14 година. Око овог питања се у научним и стручним расправама водила полемика – да ли је треба спустити и на који старосни ниво? Појединачни драстични случајеви криминалитета малолетника који повремено заинтригирају јавност као и чињеница да је ова граница одређена у једно друго доба и за малолетнике који су имали потпуно другачији начин живота и узраст у коме су сазревали, упућују нас на потребу да је ово питање у новом закону требало размотрити (Игњатовић, 2015). Предлагач закона није уважио ове чињенице али је на другој страни „подигао“ горњу границу укључујући и категорију млађих пунолетника на које се такође односи примена прописа намењених малолетним извршиоцима кривичних дела (од 14 до 18 година, а сад и до 21). Директне штетне последице оваквог законског решења ће се видети касније у анализи законских одредби које се односе на примену институционалних санкција према младима.

Осврт на кривичноправне одредбе о малолетницима у нацрту закона – на Балкану нешто ново

Иако законописац у образложењу текста закона истиче постојање низа „новина“ које се односе на васпитне налоге и систем кривичних санкција, садржај ових одредби јасно указује да је њихов стварни „прави“ број знатно мањи.

Када су у питању васпитни налози као специфична врста „парасанкција“ – најава ширења „лепезе“ броја васпитних налога је готово невидљива – од постојећих пет, проширено је на седам (укључивање у одређене спортске активности и похађање курсева или припрема за полагање испита којима се проверава одређено знање). Иако је тачна констатација предлагача да су врсте васпитних налога предвиђене законом усклађене са међународним достигнућима и праксом, то никако не може бити гаранција да ће доћи до шире примене ових „диверзионих механизма“ у односу на малолетне извршиоце кривичних дела. Врста и број васпитних налога предвиђених законом не гарантују њихову ширу примену¹.

Што се тиче репертоара кривичних санкција, новина се читава у броју васпитних мера које се могу изрећи учиниоцима кривичних дела. Наиме, нацртом су предвиђена три посебна облика: васпитне мере упозорења и усмеравања (два модалитета), мере појачаног надзора (четири модалитета) и заводска мера упућивања у васпитно поправни дом. То значи да је у односу на ранија решења предложено „укидање“ две заводске васпитне мере: упућивање у специјалну установу за лечење и оспособљавање и упућивање у васпитну установу. Иако нема посебних образложења ова рекли би смо „новотарија“ законописца заслужује да јој у каснијој анализи посветимо посебну пажњу.

Осим тога „новина“ у закону је и у промени (враћању на старо решење) распона приликом изрицања васпитне мере упућивања у васпитно поправни дом „из разлога правичности“ (од 1 до 5 година), с тим да суд сваких шест месеци разматра да ли постоје разлози за њену обуставу или замену. Мења се и релативна одређеност трајања ове васпитне мере и суд се обавезује да претходно утврди дужину

¹ За шире погледати: З. Илић, М. Маљковић, Унапређење примене васпитних налога. У: Н. Д. Димић (ур.) *Зборник резимеа, Дани дефектолога Србије, Суботица, 12–14. 1. 2011*, Друштво дефектолога Србије. Београд, 2011, стр. 77.

трајања на пуне године. Овим предлогом се најстрожа васпитна мера приближава систему казни лишења слободе и губи своју васпитну компоненту.

Посебну пажњу завређују новине у кривичном поступку према малолетницима као и промене које се односе на положај малолетника који се у кривичном поступку појављује као оштећени и сведок. Неке од њих су настале из потребе за усклађивањем појединих одредби са новим Законом о кривичном поступку из 2011. године (елиминација термина истражни судија и валоризација тужилачке истраге, стварање услова за ефикаснији кривични поступак преко ширења опортунитета кривичног гоњења и обавезе тужиоца за малолетнике да увек када за то постоје законски услови испита могућности поступања по начелу опортунитета; другачијег фазног уређења поступка према малолетницима са циљем да се он убрза и скрати и буде „принципијелно правичнијег карактера“) (Образложење нацрта закона).

Једна од великих новина је и „повратак“ на раније решење у погледу стварне надлежности, која ће на основу нацрта уз поштовање редовних критеријума тежине кривичног дела извршилаца бити подељена у првом степену на основне и више судове (Шкулић, 2015). Нацртом закона искључује се могућност закључивања споразума странака у поступку јер би у супротном ово решење било неусклађено са сврхом вођења кривичног поступка према овој категорији младих преступника. У поступку пред судијом за малолетнике не примењује се ни правило о унакрсном испитивању.

Значајна, а неки је називају и „далекосежном“ новином у првостепеном поступку према малолетницима је укидање припремног поступка и његово својеврсно претварање у класичан првостепени поступак у коме тужилац за малолетнике предлаже санкцију заводског типа, док судија за малолетнике у таквим околностима може завршити цео поступак (обуставити га или изрећи заводску меру). Ако је при том судија проценио потребу за изрицањем заводске санкције, предмет се износи пред веће за малолетнике којим председава други судија. Тиме се процес убрзава, постаје ефикаснији али у извесном смислу и правичнији.

Новине у заштити малолетних лица као оштећених у кривичном поступку

Прописивање посебне заштите малолетника у кривичном поступку произилази из потребе за отклањањем последица примарне виктимизације и спречавања секундарне виктимизације малолетних лица оштећених у кривичном поступку. Примена посебне заштите оштећених малолетника тиче се оних случајева где је насиље у основи извршења кривичног дела. Сем тога, нацрт закона формално релативизује правило о пуномоћнику од првог саслушања које ће сада бити реализовано само ако је то потребно ради остваривања сврхе кривичног поступка, а да је при том далеко важније да оштећени малолетник има одговарајућу психолошку и педагошку подршку.

На кратко ћемо се осврнути и на одредбу у члану 43 нацрта закона који регулише органе кривичног поступка према малолетницима и то су: полицајац за малолетнике; јавни тужилац за малолетнике и надлежни суд (Нацрт закона). Зачуђује чињеница да је орган старатељства искључен иако се зна да он има низ обавеза у готово свим фазама кривичног поступка према малолетницима.

Институционалне санкције у нацрту закона У Србији нешто ново – поглед у реалност

За нашу анализу је од посебног значаја примена и извршење институционалних санкција за малолетнике. Број „правих малолетника“ (испод 18 година) у васпитним и посебно васпитно-поправним установама се перманентно смањује и већ је испод 100 у Србији, док је број пунолетних и млађих пунолетних штићеника васпитно-поправних установа већ премашио 60%. На једној страни евидентан је пораст насилничког криминалитета малолетних особа и макар и привидно заостравање казнене политике, као и стално настојање да профункционише правосуђе за младе у Србији и изврши озбиљна трансформација установа за младе преступнике, док се на другој страни постепено смањује број младих којима је ова реформа и намењена.

Посматрано језиком бројки „систем институционалних санкција“ према малолетним учиниоцима кривичних дела у РС последњих деценија доживљава велику кризу. За разлику од одраслих, пунолетних

особа у сукобу са законом, где казна затвора као доминантна институционална кривична санкција значајно учествује у броју изречених санкција (око 30%), код младих је учешће институционалних санкција око 5% са тенденцијом пада. Последњих 20 година карактерише континуирани „пад поверења у све благодети институционалног третмана младих преступника“. То се посебно односи на казну малолетничког затвора која је нпр. 1986. године учествовала са преко 2% у односу на укупан број изречених кривичних санкција, да би њено учешће последњих година опало испод 1%. У периоду од 2004. до 2013. године на казну затвора за малолетнике осуђено је 118 лица, што је у просеку 11,8 годишње.

Када су у питању заводске васпитне мере као доминантне институционалне санкције и као адекватна замена класичном лишавању слободе („нуžno зло без кога се не може“), очекивала се најмање блага стагнација у погледу њихове примене. Међутим и ову врсту институционалних санкција задесила је слична судбина. Године 1986. заводске васпитне мере учествују у укупном броју изречених санкција са 7,8% (199); 2003. године забележен је пад на 3% (62), а 2013. године благо повећање на 5,3% (141). На десетогодишњем нивоу (2004–2013) учешће заводских васпитних мера је у просеку 4,6%. Разлоге за напред констатовано стање треба пре свега тражити у политици органа који учествују у припреми и доношењу одлуке о избору васпитне мере. Наиме, када се укаже потреба за применом заводске васпитне мере, сви учесници у поступку чешће се приклањају „строжој“ васпитној мери, некада због стварних потреба – тежине преступничког понашања малолетника и његове ресоцијализације и закаснеле адекватне интервенције – а не тако ретко и због неких других, превасходно финансијских разлога. Овome треба додати и у последње време све израженије критике на рачун рада васпитних установа као разлог оваквих опредељења.

Изразита преваленција васпитних мера (99%) у односу на казну малолетничког затвора (1%) потврђује да је оријентација на васпитање – примену васпитних мера – веома наглашена већ дужи низ година. Јасна је тенденција минимизирања примене казне малолетничког затвора – четири пута мање него у периоду 1966–1975. године (Илић З. 2007).

У структури заводских васпитних мера доминантно место припада упућивању у васпитно поправни дом 66,6% односно, просечно око

5% у односу на укупан број кривичних санкција. Упућивање у васпитну установу се све мање изриче и извршава 32,3%, тј. испод 1%; док се упућивање у специјалну установу веома ретко изриче, а још мање извршава 1,1% од укупног броја примењених заводских мера. Према томе, последњих година се у РС од стране надлежних судова изриче око 100 кривичних санкција институционалног карактера. То значи да се по овом основу на институционалном третману нађе готово занемарљив број младих преступника – испод 1% у односу на укупан број малолетника обухваћених било каквим третманом, односно евидентираних малолетних изришилаца кривичних дела.

Заводске васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом и упућивања у васпитну установу и даље су у корпусу васпитних мера које опстају и поред чињенице да по својој учесталости примене бележе континуиран пад. То се посебно односи на упућивање у васпитну установу која мерено бројкама, постепено али сигурно ишчезава из система васпитних мера. Очекивања да ће „пад поверења“ у потенцијале ове васпитне мере се зауставити, нису се остварила. Са некадашњих значајних 10%, ова васпитна мера се свела на око 1% (2010–2011) у укупном броју изречених кривичних санкција малолетницима у Србији. За посматрани период изречено је 226 мера упућивања у васпитну установу, што је знатно ниже у односу на раније периоде када се више веровало у благодети ове мере, односно када се она изрицала у неупоредиво већем броју него данас (10 пута више – 1960). Ипак, сматрамо да би укидање ове мере, а без проналажења адекватне замене довело до негативних последица у пракси институционалног третмана младих, који ни са постојећим условима не остварује жељене циљеве.

Нешто повољније стање је са упућивањем у васпитно-поправни дом. И ако бележи пад, њена учесталост примене је дупло већа од упућивања у васпитну установу. Она у укупном броју изречених заводских васпитних мера учествује са око 67% (2013 – 88). Међутим, треба истаћи да и поред усложњавања појаве криминалитета међу младима, није дошло до израженијих потреба за једним строжим и интензивнијим третманом какав пружа ова заводска васпитна мера. Подаци о броју малолетника смештених у Васпитно-поправни дом и Казнено-поправни завод за малолетнике, јасно указују да је кроз ове установе прошло укупно 3161 малолетник (316 просечно). Највећи број, око 85% боравио је у васпитно-поправном дому, док је у казне-

но-поправном заводу за малолетнике боравило нешто изнад 13,6%. Број малолетника се по години кретао око 240. У казнено-поправном заводу за малолетнике у Ваљеву већ дуже време нема „правих“ малолетника на извршењу. КПЗ за малолетнике у Ваљеву је јединствена установа у Републици Србији, а третман ове категорије осуђених претпоставља поштовање посебних стандарда како са становишта услова боравка, тако и садржаја програма, деловања стручних и осталих службених лица ангажованих на извршењу. С обзиром на чињеницу да се у овој установи већ дужи низ година на извршењу не налазе малолетна осуђена и притворена лица (старији малолетници), већ само један релативно мали број (14 – испод 8%) млађих пунолетних и пунолетних лица, као и значајан број примарних први пут осуђених на казну затвора до 23 године старости као и највећи број повратника са казном до једне године са подручја виших судова у Ваљеву и Ужицу, тешко је очекивати поштовање ових стандарда. Хетерогеност осуђених по низу карактеристика значајно отежава организацију и реализацију третманских захвата посебно у области поштовања стандарда које намеће малолетничко правосуђе. Наиме, третманске активности према категорији младих са казном малолетничког затвора се у већини елемената не разликује од третмана осталих осуђених и прекршајно кажњених лица. КПЗ Ваљево је дужи низ година само по називу установа за малолетнике, а да у њој нема малолетних лица (Хелсиншки одбор за људска права у Србији, 2014).

Када је реч о Васпитно-поправном дому у Крушевцу поступак реализације програма поступања и напредовање кроз третман до обустављања извршења ове мере обавља се према Правилима система бодовања и нивоа који се примењује од 2006. године. Овај бодовни систем (бихевиорални менаџмент) један је од темељних иновација у реконцептуализацији рада Дома и неговања вертикално-прогресивног система. Он даје могућност штићенику да учењем, поштујући правила и норме и испуњавајући очекивања напредује према режиму са више слободе и самосталности и тако преузме одговорност за сопствени развој и понашање. Од увођења система бодова и нивоа у живот Дома учињени су само почетни кораци, и то пре свега на изградњи опште структуре бодовног система. У вези са тим неопходно је да дође до усаглашавања система бодова и нивоа са Правилником о кућном реду у раду васпитно-поправног дома. Систем бодова је само једна од могућих опција успостављања структуре животно-терапијс-

ког амбијента у Дому (Национални механизам за превенцију тортуре, 2014). Међутим, у Нацрту закона није разматрано питање Система бодова, па сматрамо да је то пропуст овог Нацрта.

Истакнути регресиони тренд како у погледу учесталости, тако и у процентуалном учешћу, превасходно је последица промене изрицања кривичних санкција и њене оријентације на ванинституционалне васпитне мере, али и чињенице да је услед напред поменуте стагнације дошло и до промене у односу друштва према установама за извршење васпитних мера овог карактера. У њихову изградњу, отварање нових, реконструкцију и проширење капацитета постојећих, није се значајније улагало. То се одразило и на квалитет рада у њима и смањење поверења надлежних ограна у сврсисходност њихове примене. Као израз тога често се јављају идеје о њиховом затварању, смањивању капацитета и слично (Илић, Маљковић, 2015). Поменути односи и тенденције, без обзира на њихову постојаност, нису у потпуном складу са нашим очекивањима. Било би реално очекивати да ће пораст преступничког понашања младих у целини, уз оправдану тенденцију пооштравања политике реаговања (изрицања санкција) условити повећање броја изречених заводских васпитних мера као строжих мера – „вентила сигурности“. Овако имамо пораст и усложњавање проблема младих у сукобу са законом и најављено заоштравање казнене политике, с једне стране, и све мање младих у институцијама, с друге стране.

Након анализе извршења институционалних санкција према малолетницима, остајемо на становишту да није потребно доношење новог закона, већ само измена и допуна постојећег, актуелног закона. Предложено укидање две васпитне мере, без адекватне замене и нових решења, не може довести до очекиваних побољшања. Такође, предлог да се трајање васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом унапред тачно одреди, и то на пуне године, најстрожу васпитну меру недвосмислено приближава систему казни лишења слободе, чиме она губи своју васпитну компоненту.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица. *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, од 6. 9. 2005.

2. Игњатовић, Ђ., Криминалитет малолетника: стара тема и нове дилеме. У: Стевановић, И. (ур.) *Малолетници као учиниоци и жртве кривичних дела и прекршаја*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2015.
3. Илић, З., *Концепт институционалних санкција у предлогу Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела*, Казнено законодавство – прогресивна или регресивна решења, Београд, 2005.
4. Илић, З., Криминалитет младих и реформа правно-институционалне заштите у Србији, Игњатовић, Ђ. (ур.) *Стање криминалитета и правна средства реаговања – 1 део*, Правни факултет, Београд, 2007.
5. Илић, З., Маљковић, М., Извршење кривичних санкција према малолетницима. У: И. Стевановић (Ур.) *Малолетници као учиниоци и жртве кривичних дела и прекршаја*. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2015.
6. Колаковић-Бојовић, М., Јачање капацитета Правосудне академије као предуслов одрживости квалитета обуке за поступање у кривичним поступцима према малолетницима. У: Стевановић, И. (ур.) *Малолетници као учиниоци и жртве кривичних дела и прекршаја*. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2015.
7. Национални механизам за превенцију тортуре, Извештај за 2013. годину са закључцима Народне скупштине Републике Србије, Заштитник грађана, 2014.
8. Нацрт закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и заштити малолетних лица у кривичном поступку, <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, приступљено 25. 4. 2015.
9. Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Праћење реформе затворског система у Србији 2012–2013. и стање људских права у затворима у 2011. години, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, 2014.
10. Шкулић, М., Реформа малолетничког кривичног права у Србији. У: Стевановић И. (ур.), *Малолетници као учиниоци и жртве кривичних дела и прекршаја*. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2015.

INSTITUTIONAL SANCTIONS IN THE LIGHT OF THE LAW
REGARDING JUVENILE OFFENDERS AND PROTECTION OF
JUVENILES IN CRIME – PUBLIC DEBATE CONTRIBUTION

Zoran Ilic, PhD

University of Belgrade, Faculty of Special Education and Rehabilitation

Marija Maljković

University of Belgrad, Faculty of Special Education and Rehabilitation

Abstract: Conceptual frameworks – shapes and forms – of institutional treatment of young people have always been the focus and interest of experts and scientists. They ranged more or less from excessive expectations to great disappointment in effects (ultimate outcomes) of their application. The last decades have been characterized by intensive efforts to come up with material adjustment of the relevant legislation and the reorganization of the system of institutional protection of the youth population. Besides that, this period is characterized both by the reaffirmation or the loss of clear boundaries between institutional and non-institutional re-socialization of young people. It comes to the appearance and reaffirmation of a series of transitional – alternative forms of treatment of young offenders (various camps, mobile sites, daily – weekly – weekend stays, residential communities, halfway houses, transitional programs, intervention in crisis situations, etc.).

After ten years since the establishment of “a special justice system for youth in conflict with the law” and application of, in many ways, special Law on Juvenile Offenders and Criminal Protection of Minors (Official Gazette 85/05), the need for creating a new legal text emerged – the draft Law regarding juvenile offenders and protection of juveniles in criminal proceedings, harmonized with the newly established European and international laws, as well as the practice in Serbia. Willing to contribute to find solutions harmonized with the needs of praxis, in the paper the authors critically analyze the existing (valid) and offered (new) solutions, with a special focus on those parts of the law relating to the institutional sanctions established towards young offenders as well as young adults and adult offenders. In this regard, the authors particularly critically analyze those solutions concerning the need for creating a new legal text from the point of meeting international standards and customs – the number and

types of institutional sanctions (cancellation of two institutional educational measures), as well as the offered solutions concerning the improvements of conditions and rights of young people during execution of institutional sanctions.

Keywords: law, young offenders, institutional measures, VPD, OCA.

(НЕ)КУЛТУРА ПОНАШАЊА ВОЗАЧА У САОБРАЋАЈУ: ИЗМЕЋУ СЛОБОДЕ И УГРОЖАВАЊА БЕЗБЕДНОСТИ

Проф. др Александар Југовић

*Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију
Универзитета у Београду*

ajugovic1971@gmail.com

Доц. др Јелисавета Вукелић

Филозофски факултет Универзитета у Београду

vukelic.jelisaveta@gmail.com

Сажетак: Глобални подаци о саобраћајним незгодама говоре да су повреде на путу осми по реду узрок смрти на глобалном нивоу, док су најчешћи узрок смртности популације старости 15–29 година. Саобраћајне несреће годишње однесу преко милион живота, док материјална штета достиже милијарду долара. Стопа смртности као последица саобраћајних удеса, на глобалном нивоу износи 18 на 100.000 становника. Међутим, стопе значајно варирају међу земљама, па су највише у средње развијеним земљама (20,1), а најниже у најразвијенијим земљама (8,7). Када је Србија у питању, у периоду од 1981–2013. године погинуло је 41.718 људи, док је повређено 632.937. Ако се постојећи трендови наставе, до 2030. године ће смрти у саобраћају постати пети по реду узрочник смртности у свету. Саобраћајне незгоде нису само саобраћајни проблем, већ и здравствени, економски и социјални. Човек (тзв. људски фактор) је кључни чинилац саобраћајних незгода. А то значи човек у збиру својих физиолошких, психичких, културолошких и социјалних карактеристика. Насилнички модели понашања преносе се у све сфере живота, па и у саобраћај („човек вози као што живи“). У овом раду се развија социокултуролошки модел објашњења насилног понашања у саобраћају: социјални узроци као што су различите саобраћајне културе и социјална контрола. Овај теоријски модел успоставља везу између социопсихолошких карактеристика насилних возача и културалног контекста и наглашава социјалне механизме који могу бити важни за разумевање насилног понашања и угрожавања безбедности у саобраћају.

Кључне речи: саобраћај, насилно понашање, безбедност, култура.

Увод

Саобраћајни криминалитет¹, по својој природи, отвара питање односа између слобода људи (слобода кретања, слобода воље, слобода избора, права грађана на безбедност) и угрожавања личне и јавне безбедности, као атака на људске слободе. Разлози отварања овог питања у контексту саобраћајног криминалитета леже у његовим специфичностима као друштвеног феномена.

Према појединим истраживањима, од укупног броја кривичних дела једну трећину чине деликти угрожавања саобраћаја, а и до 2/3 свих прекршаја². Код саобраћајног криминалитета ради се о различитим типовима кривичних дела и прекршаја којима се угрожавају разнолика друштвена добра, а пре свега телесни интегритет човека и имовина.

То су кривична дела која имају и објективне и (или) субјективне факторе³. Ова кривична дела настају и из нехатног и умишљајног понашања возача али и других учесника у саобраћају, при чему је некада тешко утврдити где је јасна граница између нехата, објективне одговорности учесника у саобраћају, умишљаја/безобзирности и права грађана да имају безбедну саобраћајну инфраструктуру.

Ниво изражености саобраћајног криминалитета је у јасној вези са социјално-материјалним приликама у неком друштвеном окружењу у погледу стања и старости моторних возила и квалитета и безбедности саобраћајница и путева. Па тако, глобалне статистике показују да најниже стопе смртности у саобраћају имају развијене европске земље а највише стопе афричке земље.

Утврђивање кривичне одговорности за саобраћајне деликте посматра се као индивидуално објективна одговорност у погледу кривице и надокнаде штете, каква постоји у грађанском праву, при чему се не отвара питање одговорности државе за стање путева и моторних возила⁴.

1 Овај појам се у литератури и законским дефиницијама сусреће и под сродним појмовима: саобраћајне делинквенције, саобраћајних преступа, саобраћајних деликата, кривичних дела против безбедности јавног саобраћаја, саобраћајних конфликта, насилничке или безобзирне вожње, угрожавања безбедности саобраћаја, противправног друштвено опасног понашања у саобраћају, итд.

2 М. Бошковић, *Криминолошки лексикон*, Матица Српска, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 1999.

3 С. Константиновић-Вилић, В. Николић-Ристановић, *Криминологија*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2003.

4 Ђ. Игњатовић, *Криминологија*, Досије, Београд, 2011.

Овај облик криминалитета изазива бројне негативне друштвене последице: људске жртве и повреде, психолошку трауматизацију, као и материјалне и финансијске губитке појединаца, породица и државе.

Саобраћајни криминалитет је повезан са међуодносом опште и специфичне етиологије криминала и друштвеног развоја: друштвена покретљивост, стандарди и квалитет живота, ширење људских потреба и урбанизација јесу контекстуални чиниоци за разумевање промена у структури, динамици и распрострањености овог облика криминала.

Истраживања етиологије саобраћајног криминала указују да ова појава има елементе и друштвене девијације због узрочно-последичних веза са: а) ризичним понашањима (зло-употреба алкохола и психоактивних супстанци, опасна возња, итд.); б) психијатријским или психоорганичким поремећајима (анксиозност, депресивност, неуротизам, аутодеструктивност, ниска контрола импулса, итд); ц) другим облицима друштвених девијација (насиље, организовани криминал, алкохолизам, зависност од дрога, суицид).

Анализе саобраћајног криминалитета са правом узимају у обзир факторе⁵ које се односе на географско-климатске услове одвијања саобраћаја (падавине, доба дана, температура ваздуха, степен видљивости, итд), као и на психофизичке особености возача и других учесника у саобраћају (процена ситуације, стање вида и слуха, степен концентрације, умор, реакције рефлекса, емоционално стање, итд).

Саобраћајни криминалитет има и своју виктимолошку димензију – посебно рањиве групе које су у вишем ризику да постану жртве саобраћајних незгода јесу:⁶ возачи и путници у путничким возилима (43%), пешаци (25%), мотористи и бициклисти (11%); возачи и путници узраста од 26–35 година и од 19–25 година; лица старија од 65 година као пешаци; деца; значајно је више учешће мушкараца него жена. Такође, у виктимолошком смислу потребно је разумети и допринос жртве саобраћајним незгодама, нарочито што је видљиво да се повреде или смртни исходи дешавају код пешака као учесника у саобраћају у ситуацијама када се они не придржавају основних саобраћајних прописа, попут преласка улице на недозвољеном месту⁷.

5 С. Константиновић-Вилић, В. Николић-Ристановић, *Криминологија*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2003.

6 Ђ. Игњатовић, Б. Симеуновић-Патић, *Виктимологија – општи део*, Правни факултет, Досије студио, Београд, 2015.

7 Ђ. Игњатовић, Б. Симеуновић-Патић, *Виктимологија*, Правни факултет, Досије студио, Београд, 2011.

Очито је и да саобраћај као општи друштвени феномен представља безбедносни изазов за друштво у три основна нивоа: безбедносних ризика у погледу физичких и психичких повреда свих учесника у саобраћају, безбедносних ризика у погледу оштећивања материјалних вредности (нпр. штете на моторним возилима, саобраћајницама, путевима, саобраћајним знаковима, итд.) и еколошких ризика у погледу да савремени саобраћај, посебно у градовима, загађује животну средину и тиме представља и здравствени ризик за становништво. У овом последњем смислу, афере неких великих глобалних произвођача аутомобила у вези лажирања количине издувних гасова које имају њихови аутомобили, указује да саобраћај јесте потенцијално место укрштања привредног криминала са еколошким ризицима.

И коначно, о саобраћајном криминалитету може се говорити као изразу општег система вредности у друштву и саобраћајне културе која је један од његових одраза. Саобраћајна култура представља обрасце односа и понашања учесника у саобраћају⁸ и она је део социјализације, вредносних оријентација људи, друштвених односа а нарочито односа моћи, степена развоја (само)свести грађана о безбедносним ризицима у саобраћају, развоја социјалне емпатије, итд.

Основни циљ овог рада је анализа и научно објашњење односа слободе и безбедности у контексту саобраћаја и саобраћајног криминалитета, са посебним нагласком на развој друштвене теорије овог облика криминала. Као опште научне методе у раду се користе анализа и дедукција, а коришћене посебне научне методе су статистичка метода и метода студије случаја.

Слобода, безбедност и саобраћај

У филозофско-правном смислу може се говорити о четири међусобно зависне одредбе појма слободе⁹: 1) слободе као избора; 2) слободе као деловања; 3) слободе као понашања које је нешкодљиво другима (правда); и 4) слободе као дела уставних и грађанских права. Саобраћајни криминалитет са својим специфичностима намеће анализу питања наведених облика слобода у односу на безбедносне ризике.

8 М. Бошковић, *Криминолошки лексикон*, Матица Српска, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 1999.

9 Љ. Тадић, *Слобода, Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд 1993, стр. 1048–1055; В. Становчић, *Слободе и права човека и грађанина, Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 1056–1084.

Овај тип криминалитета се дешава као део слободе избора људи: а) да делују вољно у саобраћају; б) да бирају између различитих могућности током учествовања у саобраћају којима ће тежити да поштују безбедност; и ц) да доносе одлуке о кретању, поштовању саобраћајних правила, начину вожње у одређеним личним индивидуално-психичким моментима и временско-климатским условима.

Слобода као деловање подразумева могућност деловања по слободној вољи, одсуству сваке принуде која долази споља и техничко овладавање природом. Чињеница је да саобраћајни криминалитет, и нехатне и умишљајне природе, покреће питање где је граница слободне воље у саобраћају и да ли је кршење саобраћајних прописа, које ствара безбедносне ризике, облик принуде према другима. Слобода као начин техничког овладавања природом у контексту саобраћаја исказује се кроз могућности људе да користе саобраћајна средства како би задовољили бројне потребе и „освојили“ простор и убрзали време кретања. Човек као возач је неко ко у вожњи исказује и своју личну природу (психичку, социјалну, вредносну), нарав, побуде, инстинкте. Иво Андрић у „Знаковима поред пута“ луцидно запажа: „Нигде боље и брже не можете упознати човека, његову праву нарав, карактер и ћуд, његову ‘душу’, него кад га посматрате док седи за воланом аутомобила и вози. Седећи поред њега један сат, ви ћете без речи и разговора сазнати о њему више него за месец дана сталног дружења“.

Према моделу слободе као облику правде која се дефинише као нешкодљивост другоме (*alterum non laedere*), слобода подразумева „да се може чинити све што другоме не шкоди“ (француска револуционарна декларација). Овакав појам слободе значи самоограничење људи у односу на дуге, поштовање моралних норми које интегришу признавање слободе других и укидање сваког облика самовоље као негације слободе. У саобраћајном криминалитету, онај део који се зове безобзирним или насилничким управо је показатељ самовоље, непризнавања моралних (и правних) норми и непоштовања слобода других учесника у саобраћају.

И на крају, када се говори о слободи као делу уставних и грађанских права, саобраћајни криминалитет доводи у питање бар четири људска права: право на живот, право на слободу и безбедност, право на неповредивост физичког и психичког интегритета и право на слободу кретања. Овде би се могло говорити да ова права могу нарушити и појединци као учесници у саобраћају, али и држава када не

чини (довољно) да се смање безбедносни ризици који могу бити окидачи саобраћајних несрећа (одржавање путева, контрола саобраћаја, контрола исправности возила, економске олакшице за куповину нових или новијих возила, итд.). Јасно је да само политика кажњавања и „хватања возача“ да ли су прекршили дозвољену брзину за мали број километара, што се често дешава у пракси, не решава проблем саобраћајног криминалитета, нити безбедносних ризика који прате безобзирне вожње. Посебно што је у многим друштвима и кажњавање прожето изазовима корупције система социјалне контроле.

Распрострањеност и структура саобраћајног криминалитета

Саобраћајне незгоде нису само саобраћајни проблем, већ и здравствени, економски и социјални. Глобални подаци о саобраћајним незгодама говоре да су повреде на путу осми по реду узрок смрти, док су најчешћи узрок смртности популације старости од 15 до 29. година. Саобраћајне несреће годишње однесу преко милион живота, док материјална штета достиже милијарду долара. У свету је до сада у саобраћајним незгодама погинуло око 20.000.000 људи. Исто толико је остало трајних инвалида. Процењује се да се у свету годишње догоди око 50.000.000 саобраћајних незгода у којима лакше или теже повреде задобије око 7.000.000 људи¹⁰.

Дневно се у свету догоди око 137.000 саобраћајних несрећа у којима погине око 700 људи, док телесне повреде задобија око 20.000 људи, од чега око 6.000 остају трајни инвалиди. Према проценама Светске здравствене организације (СЗО), ако се постојећи трендови наставе, до 2030. године смрти у саобраћају ће постати пети по реду узрочник смртности у свету.

Стопа смртности као последица саобраћајних удеса, на глобалном нивоу износи 18 на 100.000 становника. Међутим, стопе значајно варирају међу земљама, па су највише у неразвијеним земљама, а најниже у најразвијенијим земљама. Регионално посматрано, ситуација је најалармантнија у Африци (стопе достижу 24 смртна случаја на 100.000), Русији (25,2), Казахстану (30,6) док је најнижи у Европи, посебно западној (нпр. Шведска, Норвешка, Холандија, Швајцарска, које имају стопе између 3-5). У европском контексту, варијације су

10 М. Бошковић, *Криминолошки лексикон*, Матица Српска, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 1999.

такође велике, са северним и западним деловима Европе у којима је безбедност на високом нивоу, и југом и истоком где је саобраћајни криминалитет широко присутна појава.

Када је Србија у питању, у периоду од 1981–2013. године погинуло је преко 40.000 људи, док је повређено преко 600.000. Србија има стопу погинулих у друмском саобраћају од 9,8 на 100.000 становника¹¹. Иако расте број моторних возила, у Србији је приметан је тренд смањења стопе смртности.

Саобраћајне незгоде у Србији праве трошак у висини од 1,7 до 4% бруто друштвеног производа. Према анализама Агенције за безбедност саобраћаја (2015), у периоду од 2010. до 2014. године у саобраћајним незгодама у Србији погинуло је 3.265 лица, тешке телесне повреде задобило је 17.901 лице, док је лаке телесне повреде задобило 75.666 лица. У периоду од 2010. до 2014. године од стране саобраћајне полиције Републике Србије регистровано је 200.048 саобраћајних незгода, од којих су 68.251 незгоде са настрадалим лицима, а 131.797 незгоде са материјалном штетом. Број саобраћајних незгода са повређеним лицима износи 65.302 што чини 32,6% од укупног броја евидентираних саобраћајних незгода¹².

„Узроци“ саобраћајних незгода у Републици Србији се евидентирају по номенклатури Министарства унутрашњих послова који подразумева поделу на тзв. „узроке и грешке“. На основу поделе на „узроке и грешке“ у периоду од 2010. до 2014. године, највећи број најтежих саобраћајних незгода припада категорији неприлагођена или непрописна брзина кретања возила. У овом периоду због непрописне и неприлагођене брзине као узрока погинуло је 1.737 лица, што чини 53,2% од укупног броја погинулих. Потом, следи укључивање или непрописне радње возилом у саобраћају због којих су у посматраном периоду погинула 463 лица (14,2%). Због психофизичког стања возача (првенствено због управљања возилом под дејством алкохола) погинуло је 286 лица, што чини 8,8% од укупног броја погинулих лица и због неуступања првенства пролаза погинуло је 210 лица или 6,4% од укупног броја погинулих¹³.

У односу на тип саобраћајне незгоде, у Србији је (2014) највећи број лица је погинуо у саобраћајним незгодама врсте „обарање или

11 Ђ. Игњатовић, Б. Симеуновић-Патић, *Виктимологија – општи део*, Правни факултет, Досије студио, Београд, 2015.

12 file:///C:/Users/Downloads/Statisticki_Izvestaj_2014.pdf.

13 Исто.

гажење пешака“ (23%), у „сударима из супротних смерова“ (19%), приликом „слетања са коловоза и удара у објекат поред пута“ (17%) и у „слетањима возила са пута“ (15%). Највећи број лица је био повређен у „бочним сударима“ (21%) и у „сударима при вожњи у истом смеру“ (19%).

У својству возача моторног возила погинуло је 43% лица, у својству пешака 24% лица, у својству путника 24%, и у својству возача бицикла 9% лица у 2014. години¹⁴ (Агенција за безбедност саобраћаја, 2015). Највише настрадалих особа припада старосној категорији 36-45 година (15,7%) и 19-25 година (15,2%). Највише погинулих возача припада старосној категорији 36-45 година (18,9%), погинулих пешака старосној категорији 65+ (50%), а погинулих путника старосној категорији 19-25 година (28,3%)¹⁵.

Према полној структури, мушкарци су у саобраћајним незгодама највише смртно страдали у својству возача путничког аутомобила, а жене у својству пешака и путника у путничком аутомобилу. Осим што учествују у већем броју саобраћајних незгода, мушкарци прву саобраћајну незгоду доживе раније у својој возачкој каријери, чешће су од жена узрочници саобраћајних незгода и више су склони ризичним понашањима у вожњи, посебно када је реч о прекорачењу брзине.

Саобраћајна култура и социјална контрола: ка друштвеној теорији саобраћајног криминалитета

У тумачењу узрока саобраћајног криминалитета формирале су се четири парадигме:

1) *парадигма „случајности“*: непредвиђене околности, непознати узроци, неизбежни исход;

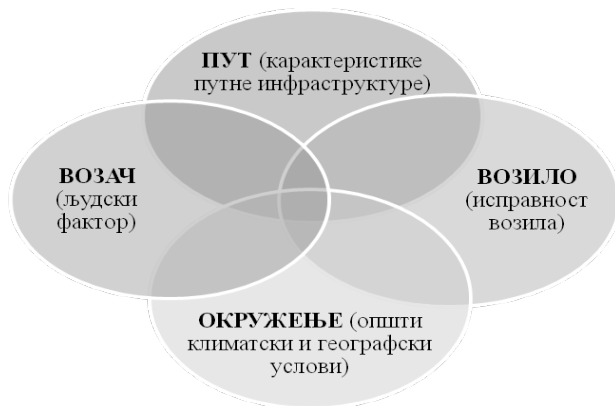
2) *парадигма техничко-инфраструктуралних и географских услова саобраћаја*: техничка исправност возила, услови пута, климатско-временске прилике;

3) *парадигма идентификације високо и ниско ризичних возача*: корелациона анализа психосоцијалних и биографских карактеристика возача;

4) *мултифакторска парадигма*: човек, пут, возило и окружење.

¹⁴ Агенција за безбедност саобраћаја, *Статистички извештај о стању безбедности саобраћаја у Републици Србији у 2014. години*, Агенција за безбедност саобраћаја, Београд, 2015. ¹⁵ file:///C:/Users/Downloads/Statisticki_Izvestaj_2014.pdf.

Данас је у науци најчешће усвојено схватање да су саобраћајни удеси последица међуодноса која настаје у интеракцији човек – возило – пут – окружење. То је интегративни четворофакторски модел који узроке саобраћајних несрећа види у више елемената (графикон 1): возач (тзв. људски фактор), лоша путна инфраструктура, стање у коме се налази возило и шире окружење (климатски, временски и географски услови).



Графикон 1. *Интегративни четворофакторски модел етиологије саобраћајних незгода*

Ако се људски фактор или фактор „возач“ разложи на компоненте, издвојиће се три аспекта (графикон 2).

Први је социодемографски. Поред социјалне димензије, он уважава и биолошка својства и специфичности везане за пол и старост.

Други чине социопсихолошки аспекти, као што су самоконтрола, агресивност, анксиозност/неуротицизам, потреба за узбуђењима и социјабилност. Прва значајнија истраживања психосоцијалних обележја саобраћајних делинквената указивала су да они са високим ризиком у односу на оне са мањим ризиком испољавају две кључне особине: агресивност и неспособност толеранције ауторитета – од ауторитета родитеља до друштвених ауторитета¹⁶.

Нека каснија истраживања у САД¹⁷ показују да високо ризични возачи имају нижи ниво емоционалне зрелости, мање одговорности а више антисоцијалног и неприлагођеног социјалног понашања. Овакви возачи у својој личној историји имају искуства „несрећног

16 W. A. Tillmann, G. E. Hobbs, The Accident-Prone Automobile Driver, *American Journal of Psychiatry*, 106, 1949, 321–331.

17 F. L. McGuire, Personality factors in Highway Accidents. *Human Factors*, 18, 1976, 433–442.

детињства“, делинквенције, дисфункционалних породичних односа и проблема на послу. Према Макгвајеру (McGuire), постоји чврста корелација између високо ризичних возача и варијетета различитих девијантних понашања укључујући и криминалне активности.

Истраживања са краја осамдесетих година у САД¹⁸ показују да су предиктивне варијабле: узраст (касно тинејџерско доба као висок фактор ризика, при чему са старосћу опада ризик), злоупотреба алкохолних пића и низак степен самоконтроле понашања.

У релевантном истраживању које је рађено код нас¹⁹ психосоцијална обележја саобраћајних преступника била су следећа: просечне интелектуалне способности; себичност; немир, нестрпљивост и раздражљивост; слабо осећање кривице за последице саобраћајног преступа; нестабилност у одлукама и намерама; недоследност; одсуство осећања дужности; непријатељска осећања према средини; низак општи ниво културе; конфликт културних норми (село – град); неприлагођеност на градски живот; злоупотреба алкохола; несрећене породичне прилике; прековремени рад (скоро трећина преступника).

Трећу аспект људског фактора чине социокултурни чиниоци, који се, пре свега, испољавају кроз специфичну саобраћајну културу и социјалну контролу, односно одговор друштва на кршење правила у саобраћају. Карактеристике и начини испољавања насилничког понашања у саобраћају, варирају од земље до земље, што сугерише да управо социокултурни фактори утичу на насилничко/безобзирно понашање у саобраћају. Ниска социјална контрола и висока друштвена толеранција доприносе развијању насилничких модела понашања у вожњи (графикон 3).



Графикон 2. Саобраћајни криминалитет и људски фактор

18 W. M. Sorensen, Motor Vehicle Accidents, *The Generality of Deviance*, Transaction Publishers, New Brunswick, London, 1994, стр. 113–129.

19 Ђ. Игњатовић, *Криминологија*, Досије, Београд, 2011.

Подаци истраживања које је спровео сајт Мој ауто²⁰, на 10.000 испитаника показују да 65% испитаника има искуство са насилничким понашањем у саобраћају на дневној основи. Свакодневну појаву представља прекорачење дозвољене брзине, недозвољено приближавање и претицање, непримерено коришћење сирена, вербална агresiја, што су видљива одлика једног броја возача у нашој средини. Испољавање саобраћајне агresiје се чешће дешава на градским улицама, углавном у послеподневним часовима, када се људи враћају са посла и када су „гужве“ на улицама велике. Такође, млађе особе мушког пола најчешће крше саобраћајна правила. Насилничка вожња је свугде присутна, али се манифестује на различите начине. Тако, примера ради, у Јапану се најчешће примењује недозвољено приближавање возилу које се налази испред, док се у Аргентини агresiја испољава на вербалном нивоу²¹.

Човек (тзв. људски фактор) кључни је чинилац саобраћајних незгода. А то значи човек у збиру својих физиолошких, психичких, културолошких и социјалних карактеристика. Човек може да има развијено осећање одговорности и да не вози у условима ризика по себе и по друге. Саобраћајна култура је само део шире културе друштва и појединца (*човек вози као што живи*). То се најбоље види по званичним евиденцијама узрока саобраћајних незгода: највећи број их је изазван великом брзином, вожњом под утицајем алкохола, насилничком вожњом и непоштовањем права пешака. Када свест о вредности људског живота није довољно развијена, онда се та вредност не поштује ни у понашању у саобраћају. Иначе, алкохолисани возачи узрокују између 30–60% свих саобраћајних несрећа. Они и 5–7 пута чешће чине тешке несреће на путу. Зато, значајан део саобраћајних незгода треба назвати правим именом: оне су део социјалног насиља.

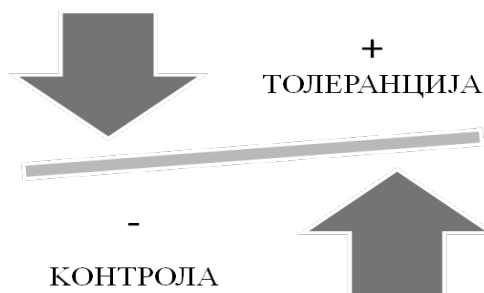
Насилнички модели понашања преносе се у све сфере живота, па и у саобраћај. Званични термини као што су несрећа или незгода у саобраћају указују на „случајност“, „непажњу“, „неприлагођену вожњу условима пута“. У великом броју саобраћајних незгода ради се о јасном насиљу са (за) воланом. Воља за моћ, тако прочит друштвени феномен, јасно се препознаје и у понашању неких људи који управљају

20 <http://www.mojauto.rs/>.

21 A. Jugović, J. Vukelić, Violent behavior in traffic – towards socio-cultural theory, *Special education and rehabilitation today*, Beograd, 2014, стр. 72.

својим возилима. За њих на путу се зна „ко је велики а ко мали“, за њих не важе жуте траке или право првенства пролаза.

„Култура толеранције“ према насилном понашању у саобраћају (мачоизам; ауто и начин вожње као симболи моћи и успеха) комбинована са slabим одговором система на кршење саобраћајних прописа, снажно доприноси испољавању насилничког понашања у саобраћају (графикон 3). И у примеру саобраћаја може се извести општији закључак да неконтролисана моћ „лако рађа“ насиље на свим нивоима друштвених односа²² (Југовић, Вукелић, 2014).



Графикон 3. *Однос друштвене толеранције и социјалне контроле као фактор насилничке вожње*

У нашој јавној свести често постоји толеранција према неодговорним возачима и ризичним вожњама. Таква толеранција директно производи насилничка понашања у саобраћају. Протагонисти „рели“ вожњи по јавним путевима често се доживљавају као „вешти“ и „умешни“ возачи. И коначно, јасно је да безобзирна (насилничка) понашања у саобраћају због својих последица изазивају већи степен друштвене опасности од многих других облика криминала.

Закључак

Социјално насиље је константа наше цивилизације. Некада цинично звуче прокламована људска права и идеал слободе у односу на свеприсутност човековог деструктивног понашања. Зато је одговорност на држави не само да обезбеди добре законе и њихову примену, него и да јасно промовише ненасилну општу културу и хуманистички систем вредности. У том смислу, посебни циљеви превенције треба

²² Исто.

да буду усмерени ка развијању специјалних програма за возаче почетнике, јавним кампањама за одговорну вожњу, адекватном и флексибилном деловању полиције у контроли саобраћаја, доследној казненој политици судова. Нарочито треба истаћи потребу мултисекторског заједничког деловања друштвених институција које имају превентивне улоге, а то су ауто-школе, посебне организације за превентивне акције, медији, школске и предшколске установе, породица, полиција, Агенција за безбедност саобраћаја, судови и тужилаштва и пеналне институције, у превенцији рецидивизма.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агенција за безбедност саобраћаја, *Статистички извештај о стању безбедности саобраћаја у Републици Србији у 2014. години*, Агенција за безбедност саобраћаја, Београд, 2015.
2. Бошковић, М., *Криминолошки лексикон*, Матица Српска, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 1999.
3. Игњатовић, Ђ., *Криминологија*, Досије Београд, 2011.
4. Игњатовић, Ђ., Симеуновић-Патић, Б., *Виктимологија*, Правни факултет, Досије студио, Београд, 2011.
5. Игњатовић, Ђ., Симеуновић-Патић, Б., *Виктимологија – општи део*, Правни факултет, Досије студио, Београд, 2015.
6. Jugović A., Vukelić, J., Violent behavior in traffic – towards socio-cultural theory, *Special education and rehabilitation today*, Beograd. 2014.
7. Констатиновић-Вилић С., Николић-Ристановић, В., *Криминологија*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2003.
8. McGuire, F. L., Personality factors in Highway Accidents, *Human Factors*, 18, 1976, 433–442.
9. Sorensen, D W. M., Motor Vehicle Accidents, *The Generality of Deviance*, Transaction Publishers, New Brunswick, London, 1994, 113–129.
10. Становчић, В., Слободе и права човека и грађанина, *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, 1056–1084.
11. Тадић, Љ., Слобода, *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд 1993, стр. 1048–1055.
12. Tillmann, W. A., Hobbs, G. E., The Accident-Prone Automobile Driver, *American Journal of Psychiatry*, 106, 1949, 321–331.

(NON)CULTURE DRIVERS BEHAVIOURS IN THE TRAFFIC:
BETWEEN FREEDOM AND ENDANGERING OF SECURITY

Aleksandar Jugovic, PhD

University of Belgrade, Faculty of Special Education and Rehabilitation

Jelisaveta Vukelic, PhD

University of Belgrade, Faculty of Philosophy

Abstract: Road traffic injuries are the 8th leading cause of death globally, and the leading cause of death for young people aged 15–29. About 1.24 million per year people die on the world's roads, while, overall, cost of dealing with the consequences of these road traffic crashes runs to billions of dollars. The overall global road traffic fatality rate is 18 per 100 000 population. However, middle-income countries have the highest annual road traffic fatality rates, at 20.1 per 100 000, while the rate in high-income countries is the lowest, at 8.7 per 100 000. In the traffic accidents on roads in the Republic of Serbia from 1981 to 2013, 41 718 people died, while 632 907 were injured. Current trends suggest that by 2030 road traffic deaths will become the 5th leading cause of death unless urgent action is taken. A traffic accident is not only a traffic problem, but economic, health and social problem. Humans – taken as the sum of their physiological, psychological, cultural and social characteristics – are the dominant factor in traffic accidents. Violent behaviour models are transmitted through all spheres of life, even in traffic (“man drives as he lives”). This paper develops a socio-cultural theoretical model explanation of violent behaviour in traffic: social causes at the macro level – such as differences in traffic culture and social control. The proposed theoretical model seeks to establish a link between the socio-psychological characteristics of violent drivers and cultural context, and draws attention to the social mechanisms that may contribute to the understanding of the violent behaviour and endangering of security in traffic. eased.

Keywords: traffic, violent behaviour, security, culture.

LINGUISTIC DATABASE FOR MONITORING SYSTEM OF ONLINE SOCIAL NETWORKS IN PROVIDING INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL SECURITY

Yuri B. Savva, PhD

Orel State University, Russian Federation

Julia V. Davydova

Orel State University, Russian Federation

su_fio@mail.ru, alfa-antares@yandex.ru

Abstract: Advantages of online social networks (OSN) such as high speed of information dissemination and ease of use make them a convenient tool for information influence and propaganda of deviant actions. For providing information and psychological security of users, automated monitoring system of OSN is required. Process of monitoring is complicated because of using jargon in communications. To make monitoring of online social networks more effective, a keywords storage tool taking morphology into consideration needs to be developed. The paper provides the review of existing methods of developing morphological component in different kinds of automated text processing systems. In this paper, the authors present a pseudo-morpheme-based keywords storage model and describe its implementation in linguistic database of jargon in the field of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances. The main feature of this model is dividing word forms into pseudo-morphemes based on presence or absence of groups of cognate words. The authors paid attention to Russian language, but suggested model can be used for any inflected language.

Keywords: online social networks, linguistic database, natural language processing, information security.

Introduction

Online social networks (OSN) became an integral part of life. They provide opportunities for individuals and organizations to exchange information quickly, to organize friendship and groups of interest, to

share ideas and views, to advertise business and much more. OSN are characterized by high speed of information dissemination which can be compared with a virus. With all these advantages, online social networks have become a convenient tool for information influence and propaganda of deviant behaviour. These are examples of threats to information and psychological security:

- terrorist propaganda, organizing terrorist acts and dissemination of explosive materials making methods;
- drugs use propaganda, illicit drug sales;
- suicide propaganda;
- other types of manipulation of consciousness with aim to change person's views, values, behaviour.

OSN users may play active or passive role in communications. Active users engage in different kinds of propaganda and manipulations. Passive users are influenced by active users' actions. There is a need to organize OSN monitoring in order to provide information and psychological security of a person.

Most OSN monitoring services concern business and find out users' attitude towards brands.¹ But also there are tools for searching and analyzing incidents and crises, like Twitcident² and TweetTracker³, tools for law enforcement⁴ and some others. All systems need initial keywords for searching⁵. As for illicit activity fields, it should be noted that jargon is often used in conversations and it is not taken into consideration usually. Furthermore, using stemming in OSN monitoring systems is widespread approach⁶ but it is more suitable for weakly inflected languages like English. Therefore, there is a need to develop keywords storage tool which can be

1 Examples can be found at <http://www.socialmediatoday.com/content/50-top-tools-social-media-monitoring-analytics-and-management>.

2 <http://www.wis.ewi.tudelft.nl/twitcident/>.

3 <http://tweettracker.fulton.asu.edu/>

4 Examples can be found at <http://lesmchief.com/2016/01/25/five-social-media-investigation-tools-for-law-enforcement/>.

5 Sykora M.D., Jackson T. W., O'Brien A., Elayan S. National security and social media monitoring, Proceedings of European Intelligence and Security Informatics Conference, 2013, p. 173. DOI: 10.1109/EISIC.2013.38.

6 Rogstadius J., Kostakos V., Laredo J., Vukovic M. A real-time social media aggregation tool: Reflections from five large-scale events, Workshop on CSCWSmart at ECSCW, 2011, p. 9. Preotiuc-Pietro D., Cohn T., Samangooei S., Gibbins N., Niranjana M. Trendminer: An architecture of real time analysis of social media text, Proceedings of the 6th International AAAI Conference on Weblogs and Social Media (ICWSM-12), 2012, p. 5.

used in OSN monitoring in different fields including illicit activities and be oriented on inflected language.

In this paper, the authors propose to store keywords in a linguistic database that is such a database which contains morphological and semantic information if it is required. Appropriate pseudo-morpheme-based keywords storage model is described. The focus is on Russian language, but suggested model can be used for any inflected language. The authors review approaches to making morphological components used in text processing, morphological vocabularies are highlighted. Taking morphology into consideration, it will improve quality of information retrieval. Finally, the authors present linguistic database of jargon used in the field of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances. According to drug field features, developed linguistic database was extended by adding section which allows managing information about different types of drugs.

Linguistic database for automated monitoring system of online social networks: requirements and approaches to development

Messages in online social networks may contain slang and specialized jargon. Slang is usually used in informal conversations and it complicates text processing. When talking about illicit fields of activity, then text processing becomes very difficult as it contains jargon⁷. The authors consider jargon as a highly specialized slang which is often used in closed communities and is hard to understand. So, it is necessary to include jargons in keywords and store their semantics for better understanding. The main difficulty of text processing in case of jargon use consists in high degree of homonymy. Words of common used vocabulary may be organized in collocations and thus get new semantics as a result. So, it is necessary to store collocations and their semantics separately from keywords dataset consisted of one word. There is a tendency of transition of some jargon elements to common used slang. But nevertheless there is always such a kind of jargon words which indicates potential involvement of user in illicit activities. So, first step of ranking future searching results is to store information whether this or that

⁷ Savva Yu. B., Eryomenko V. T., Davydova Yu. V. *O probleme lingvisticheskogo analiza slenga v zadache avtomatizirovannogo poiska urgov rasprostraneniya narkomanii v virtualnykh socialnykh setyakh* [About the problem of linguistic analysis of the slang in the problem of the automated search of threats of drug addiction on virtual social networks], *Informatsionnye sistemy i Tekhnologii* [Information systems and Technologies], 2015, vol. 6, no. 92, pp. 68-75 (in Russian).

keyword represents common used vocabulary or it is exactly a jargon word. Jargon in different fields may be organized in some semantic groups like “a person”, “deviant action”, “tool”, “place” and some others. It’s useful to store appropriate information in linguistic database to make search more flexible.

Another issue is choosing a method for processing different word forms. There are two approaches to deal with morphology of language. The first approach is to use stemming, the second one is to use lemmatization. There are different kinds of stemmers⁸ but common algorithm is applying some rules and it reduces word form to a stem. Stem may be a word without ending or a root (depends on the algorithm). Lemmatization is a more complex process for determining lemma of word. Lemmatization is a vocabulary based approach which implies a kind of morphological analysis. In this case it is necessary to determine part of speech and then apply appropriate inflectional rules. The issue of choosing stemming or lemmatization is always under discussion. Nevertheless it is considered that lemmatization shows better results than stemming but the differences are insignificant. But at the same time this conclusion was predominantly made for English which is weakly inflected language. To improve quality of information retrieval it is necessary to take morphology into consideration when dealing with inflected language like Russian⁹. One does not need morphological analysis of whole text in the task of searching, but one should consider all possible word forms of keywords to improve quality of information retrieval. Besides, there should be a tool which automatically generates all appropriate word forms based on suggested grammatical information. Let us review methods of organizing morphological vocabularies used in lemmatization.

Approach, which proposes to store all possible word forms of lexemes with grammatical information, is not popular. In this case vocabulary size becomes very big. Much more spread approach is to divide word forms into morphemes (or pseudo-morphemes). Often word forms are divided into stem and endings. Endings storage apart reduces vocabulary size as the same endings may belong to different word forms and part of speech.

8 Manning C. D., Raghavan P., Schutze H. Introduction to information retrieval, Cambridge University Press, 2008, p. 32.

9 Segalovich I. A fast morphological algorithm with unknown word guessing induced by a dictionary for a web search engine, Proceedings of the International Conference on Machine Learning; Models, Technologies and Applications, 2003, pp. 273-280.

In Belonogov's work¹⁰, according to morphological information and syntactic functions, words are associated with inflectional classes. There is a table where rows are numbers of inflectional classes and columns are endings, table's cell stores appropriate grammatical information. This table checks correct dividing of a word into stem and endings – if the cell associated with current inflectional class and ending is not empty then dividing is correct.

In Andreev's work¹¹ morphological vocabulary contains stems, endings and table of exceptions. Row of ending table contains all possible endings for one or another stem. If a lexeme has exceptions in forming its word forms then stem table has appropriate pointer to table of exceptions where all possible word forms are listed. Constant morphological information is associated with every stem. Variable morphological information is determined by ending row.

Morphological vocabulary presented on aot.ru¹² contains tables of pseudo-stems, endings, prefixes, accents and grammemes. There are inflectional paradigms and they are taken into consideration in endings table. Every ending which is included in appropriate paradigm has a number to avoid word forms over making. Grammmemes may be common to all word forms of lexeme (usually they bring some semantic information) or private, meaning they characterize only some forms of one or another lexeme.

In Apresyan's work¹³ there is a deeper linguistic approach to word forms segmentation. System ETAP-3¹⁴ is a linguistic processor developed by researchers of the Moscow School of Semantic. It is used in different projects, for example in machine translation, as a computer textbook of vocabulary and some others. Word forms are divided into morphemes (including prefixes and suffixes). Every morpheme associated with appropriate grammatical information is called morph. By joining morphs in different ways word forms may be generated, in case of adding derivational morphs

10 Belonogov G., Kuznetsov B. *Yazykovye sredstva avtomatizirovannykh informatsionnykh system* [Linguistic tools for automated systems], Moscow, Science publ., 1983, p. 147 (in Russian).

11 Andreev A., Berezkin D., Brik A. *Lingvisticheskii protsessor dlya informatsionno-poiskovoi systemy* [Linguistic processor for web search engine], available at http://www.inteltec.ru/publish/articles/textan/art_21br.shtml (last accessed 30 April 2016) (in Russian).

12 Sokirko A. *Morfologicheskie moduli na sayte aot.ru* [Morphological modules on aot.ru], available at <http://www.aot.ru/docs/sokirko/Dialog2004.htm> (last accessed 30 April 2016) (in Russian).

13 Apresyan Yu., Boguslavskiy I., Iomdin L., Lazurskiy A., Mityushin L., Sannikov V., Tsinman L. *Lingvisticheskii protsessor dlya slozhnykh informatsionnykh system* [Linguistic processor for complex automated systems], Moscow Science publ., 1983, p. 35 (in Russian).

14 <http://proling.iitp.ru/ru/etap3>.

other lexemes may be formed. To avoid mistakes morphs are organized in blocks, in generating word forms it is allowed to use only one morph from according linguistic position.

The aim of automated monitoring system of online social networks is not to provide complex text analysis but to find sources of threat to information and psychological security. So, it is not necessary to use deep linguistic approach but at the same time inflection should be considered. The authors propose dividing word forms into pseudo-morphemes based on presence or absence of groups of cognate words.

Pseudo-morpheme-based keywords storage model for automated monitoring system of online social networks

Formally, pseudo-morpheme-based keywords storage model for linguistic database for automated monitoring system of OSN may be presented as follows.

Let us denote an alphabet $A = \{\grave{a}, \acute{a}, \dots, \ddot{y}\}$. $W \in A^+$ is a language over the alphabet A . W is a set of Russian word forms, $W = \bigcup W_i$, where W_i - is a set of word forms of one lexeme. There may be groups of cognate words: $D \in W$, $D = \sum D_i$, $D_i \cap D_j = \emptyset$, $D_i = \{W_j | j = \overline{1..x}\}$.

$Y \in A^*$ is a language ^{$i=1$} over the alphabet A . Y is a set of endings, it contains empty word ε , which represents zero ending.

Every word form may be presented as concatenation of a pseudo-root (sometimes it matches a real root), pseudo-suffix (sometimes it matches a real suffix) and ending: $W_i = \{w_{ij} = bsy | j = \overline{1..h}, b \in A^+, s \in A^*, y \in Y, |w_{ij}| \geq 3\}$. Word forms with length less than three letters are not taken in consideration.

Let us denote a set of parts of speech as P , $P = \{p_1, p_2, p_3, p_4\}$, where p_1 is a noun, p_2 is an adjective, p_3 is a verb, p_4 is an adverb. These parts of speech are the most meaningful for keywords. $M = \{m_1, m_2, \dots, m_k\}$ is a set of grammatical categories (i.e. tense, number). $V = \bigcup V_i$ is a set of values of grammatical categories (i.e., plural, singular, past, present). Thus, grammatical information is a set $I = \left\{ \left(m_i, V_i = \{v_{ij} | j = \overline{1..z}\} \right) | i = \overline{1..k}, m_i \in M \right\}$.

Function $G: P \rightarrow 2^I$ assigns the set of grammatical information to part of speech p_i . Function $Endings: \{G(p_i) | p_i \in P\} \rightarrow 2^Y$ assigns the set of endings to appropriate grammatical information.

Jargon words may be divided into categories according to their semantics (i.e., “deviant action”, “tool”, “place”). $C = \{c_i | i = \overline{1..t}\}$ is a set of semantic categories, $R = \{r_1, r_2, r_3\}$ is a set of specialization level of jargon. r_1 is common used vocabulary, r_2 is common used slang, r_3 is highly specialized jargon. So, semantics of jargon may be defined as $Sm = \{(c_i, r_j) | i = \overline{1..t}, j = \overline{1..3}, c_i \in C, r_j \in R\}$. Lexeme is defined as $L = \langle Gr, Sm, W_i \rangle$, where $Gr = \{G(p_i) | p_i \in P\}$.

That means that lexeme is characterized by its grammatical, semantic information and set of word forms. According to made definitions let us precise way of word forms concatenation:

$$W_i = \left\{ w_{ij} = b_0 s_i y_j \mid j = \overline{1..h}, b_0 \in A^+, s_i \in A^*, y_j \in \{Endings\}, |w_{ij}| \geq 3 \right\} \quad \text{if } W_i \in D \text{ and}$$

$$W_i = \left\{ w_{ij} = b_i s y_j \mid j = \overline{1..h}, b_i \in A^+, s = \varepsilon, y_j \in \{Endings\}, |w_{ij}| \geq 3 \right\} \quad \text{if } W_i \notin D.$$

Thus, if there is a group of cognate words all word forms of its lexemes are divided into pseudo-root, pseudo-suffix and ending. Pseudo-root is common for all lexemes which belong to the same cognate group. If one or that lexeme doesn't belong to any group of cognate words, then all its word forms are divided into stem and ending (formally it is presented as concatenation of pseudo-root, zero length pseudo-suffix and ending, pseudo-root matches stem in this case).

Linguistic database of jargon in the field of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances

Presented pseudo-morpheme-based keywords storage model was implemented in linguistic database of jargon in the field of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances¹⁵. There are tables of pseudo-roots, pseudo-suffixes, endings and table which contains links for generating word forms from pseudo-morphemes. Let us consider semantic component of database in details.

Jargon analysis in this field showed that the following semantic categories may be distinguished:

¹⁵ Savva Yu. B., Davydova Yu. V., Eryomenko V. T. *Zhargon v sfere nezakonnogo oborota narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv. Svidetelstvo o gosudarstvennoy registratsii bazy dannykh № 2016620197* [Jargon in the field of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances. Certificate of state registration database no. 2016620197], registered 10 February 2016.

- narcotic drug or psychotropic substance;
- dosage of drug;
- raw materials and precursors;
- tools (like hypodermic syringe, ampoules);
- drug intake;
- condition after drug intake;
- drug produce and spread;
- addict (names for persons who intake drugs);
- drug maker (usually it concerns people who use artisanal methods of producing);
- drug dealer;
- vein (jargon words with meaning “vein” are often used);
- place (means places where addicts gather together to intake drugs, also means hospitals, drugstores, etc.)

All these categories are stored in the table “Category”. To manage information about drugs the table “Groups” was developed, which includes values like “hallucinogens”, “smoking blends”, “opiates”, “inhalants” and some others. User may create his/her own groups of drugs and point it as a condition for search. Semantic component of linguistic database of jargon in the field of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances is shown in Figure 1. Relation with possible null value between “Semantics” and “Substance”, “Semantics” and “Group” means that if chosen category of jargon word is not a drug or groups of drugs then appropriate fields in “Semantics” will be empty.

The level of jargon specialization is defined to every lexeme and collocation. Collocations are stored without prepositions.

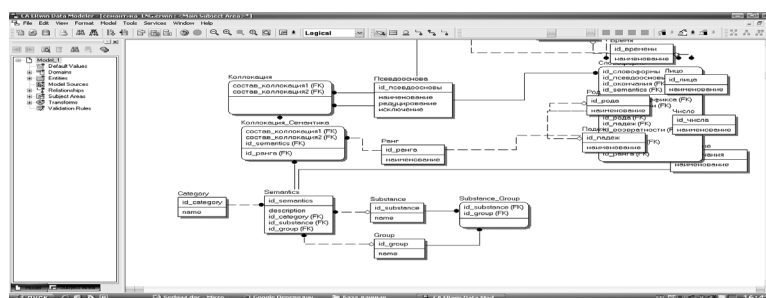


Figure 1. Semantic part of linguistic database of jargon in the field of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances

The authors propose to organize searching in two steps. First, table of pseudo-roots is used in approximate matching in text. If searching results are not empty then the second stage follows, segments are formed in word forms and they are searched at the same text again with aim to increase search precision.

Conclusion

For providing information and psychological security of users it is necessary to organize online social networks monitoring. Monitoring process has many difficulties like short messages in OSN, informal communications and using jargon. It is proposed to include jargon with semantics component in keyword storage tool. It is necessary to take morphology into consideration as Russian is an inflection language. We have presented the method of keywords storage in linguistic database and have proposed the pseudo-morpheme-based keywords storage model. Word forms of lexemes are stored as a linked sets of pseudo-roots, pseudo-suffixes (which may be zero length) and endings. Developed linguistic database of jargon in the field of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances implements pseudo-morpheme-based keywords storage model.

REFERENCES

1. Andreev A., Berezkin D., Brik A. *Lingvisticheskii protsessor dlya informatsionno-poiskovoi systemy* [Linguistic processor for web search engine], available at http://www.inteltec.ru/publish/articles/textan/art_21br.shtml (last accessed 30 April 2016) (in Russian).
2. Apresyan Yu., Boguslavskiy I., Iomdin L., Lazurskiy A., Mityushin L., Sannikov V., Tsinman L. *Lingvisticheskii protsessor dlya slozhnykh informatsionnykh system* [Linguistic processor for complex automated systems], Moscow Science publ., 1983, p. 256 (in Russian).
3. Belonogov G., Kuznetsov B. *Yazykovye sredstva avtomatizirovannykh informatsionnykh system* [Linguistic tools for automated systems], Moscow, Science publ., 1983, p. 288 (in Russian).

4. Manning C. D., Raghavan P., Schütze H. Introduction to information retrieval, Cambridge University Press, 2008, p. 496.
5. Rogstadius J., Kostakos V., Laredo J., Vukovic M. A real-time social media aggregation tool: Reflections from five large-scale events, Workshop on CSCWSmart at ECSCW, 2011.
6. Preotiuc-Pietro D., Cohn T., Samangooei S., Gibbins N., Niranjan M. Trendminer: An architecture of real time analysis of social media text, Proceedings of the 6th International AAAI Conference on Weblogs and Social Media (ICWSM-12), 2012.
7. Savva Yu. B., Davydova Yu. V., Eryomenko V. T. *Zhargon v sfere nezakonnogo oborota narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv. Svidetelstvo o gosudarstvennoy registratsii bazy dannykh № 2016620197* [Jargon in the field of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances. Certificate of state registration database no. 2016620197], registered 10 February 2016.
8. Savva Yu. B., Eryomenko V. T., Davydova Yu. V. *O probleme lingvisticheskogo analiza slenga v zadache avtomatizirovannogo poiska urgoz rasprostraneniya narkomanii v virtualnykh socialnykh setyakh* [About the problem of linguistic analysis of the slang in the problem of the automated search of threats of drug addiction on virtual social networks], *Informatsionnye sistemy i Tekhnologii* [Information systems and Technologies], 2015, vol.6, no. 92, pp. 68-75 (in Russian).
9. Segalovich I. A fast morphological algorithm with unknown word guessing induced by a dictionary for a web search engine, Proceedings of the International Conference on Machine Learning; Models, Technologies and Applications, 2003, pp. 273-280.
10. Sokirko A. *Morfologicheskie moduli na sayte aot.ru* [Morphological modules on aot.ru], available at <http://www.aot.ru/docs/sokirko/Dialog2004.htm> (last accessed 30 April 2016) (in Russian).
11. Sykora M.D., Jackson T. W., O'Brien A., Elayan S. National security and social media monitoring, Proceedings of European Intelligence and Security Informatics Conference, 2013, p. 173. DOI: 10.1109/EI-SIC.2013.38.

WHEN THE EXCEPTION BECOMES THE NORM: JUSTICE, FREEDOM AND SECURITY IN TIMES OF CRISIS

Axelle Reiter, PhD

European University Institute, Florence

axelle.reiter@eui.eu

Abstract: The contemporary evolution of the notion of legitimate state powers is the result of a double process of internationalisation of sovereignty and normalisation of exceptional situations. On one hand, the European integration process and the adoption of supranational norms has revolutionised sovereignty at the international level. On the other hand, since September 11, governments have implemented counter-terrorism laws and policies, born from reinterpreting domestic and international norms, including the law of armed conflict and the balance between human rights and national security. This second phenomenon is grounded in the idea that the uniqueness of contemporary terrorism, the ensuing perils and the responses of numerous national authorities justify a thorough transformation of the global system in the areas of justice, freedom and security. The article critically examines these judicial and doctrinal revolutions and the impossibility of reconciling their premises in a coherent legal or theoretical framework. It analyses the dangers that the 'war' on terror paradigm creates for private individuals, the societal structures of affected countries and the international legal order (by entrenching inside the law a practice of illegality likely to outgrow its original anti-terrorist purpose), as well as the opposition that this trend has met in international forums. It argues that an effective response to the abuses witnessed calls for a stricter adherence to the rule of law than is generally put forward, including respect for the integrity and prevalence of core individual rights. The simple fact that terrorism might strike anywhere and at any time cannot legitimise the implementation of extraordinary regimes. The endorsement of the contrary assumption is conducive to extend states of emergency to the world's limits, making the exception the norm in a Schmittian fashion. Besides, there is no place for a balancing between legal rights and consequentialist considerations since law itself is the balance.

Keywords: terrorism, human rights, rule of law.

Introduction

The contemporary evolution of the notion of state and legitimate state powers is the result of a double process of internationalisation of sovereignty and normalisation of exceptional situations. The adoption of universal norms has revolutionised the notion of sovereignty at the international level. The Charter of the United Nations endorses a complete shift in paradigm, from the traditional Westphalian to a universalistic conception of international law. The regime it introduces relies on the existence of an international community, beyond and above the state. It did not merely create one more legal order but established novel institutions and conferred a supranational constitutional status to basic international norms and principles.¹ Fundamentally, the Charter constitutes a radical switch of perspective in international relations, going from a state-centric to a truly cosmopolitan world order, and passing from unconstrained national sovereignty to a new international sovereignty. Following its adoption, the international legal order has become independent from states sovereign powers. Even though it was originally established by the expression of states' assent, it progressively developed an 'objective' existence of its own. In view of this, the Charter is effectively analogous to an *actual* social contract.² Adherence to international organisations with a regional scope and the European integration process further constrain national sovereignty and the limits of states' discretionary powers in the area of justice freedom and security.

While many countries have adopted anti-terrorist legislations in the past to fight domestic separatist movements and control emergency situations, the internationalisation of terrorism and states responses to the perils it creates is a contemporary phenomenon. Since September 11, governments have resorted to "lesser evil" rhetoric to defend counter-terrorism laws and policies. They ground a radical reinterpretation of domestic and international norms, including the law of armed conflict and the balance

1 Article 103 of the Charter foresees that, "in the event of a conflict between the obligations of the members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail". This disposition consecrates the prevalence of states' duties under the Charter over their other international obligations and creates a hierarchy among international norms. The distinctly 'public order' nature of the subsequent prioritisation of the fundamental principles of the Charter, including the prohibition of aggression and the protection of individual freedoms and entitlements, permits to relate them to the concept of *ius cogens*.

2 Dupuy, P.-M., *L'unité de l'ordre juridique international*, pp. 204, 220-221 and 412.

between human rights and national security, in the idea that the uniqueness of contemporary terrorism, the ensuing perils and the responses of numerous national authorities justify a thorough transformation of the global system.³ This more general trend chiefly affects the interpretation of the legal principle of gravity or exceptionality of the circumstances that generate states of emergency.⁴ Similarly, attacks are mounted against the existence of core human rights, which cannot be suspended even in the direst situations.⁵ As a result, the 'war' on terror endangers the entrenched position of human rights in the supranational arena and diminishes the strength of their core principles in helping maintain the international public order.

The rest of this contribution critically examines the shift in paradigm that has accompanied the 'war' on terror. It analyses the dangers that it creates for private individuals, the societal structures of affected countries and the international legal order, as well as the opposition that this trend has met in international forums. It puts forward that its premises cannot be reconciled with those of either legal globalisation or European integration and it concludes that there is no place for a balancing between legal rights and consequentialist considerations; law itself is the balance.

3 Ignatieff, M., *The Lesser Evil*; Wedgwood, R., "Countering Catastrophic Terrorism", pp. 114 and 117.

4 Article 15 § 1 of the European Convention on Human Rights, Article 4 § 1 of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 27 § 1 of the Inter-American Convention on Human Rights condition the suspension of states' obligations under the relevant human rights instruments to the presence of circumstances of a particularly exceptional gravity. More specifically, recognised derogation motives can be categorised under three main headings: war, hostile occupation, and other public dangers and emergencies that threaten the life of the nation or the independence or the security of the state that invokes them.

5 The derogation clauses inserted in international human rights conventions do not only include requirements relative to the motives of the emergency dispositions. Article 15 § 2 of the European Convention on Human Rights, Article 4 § 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 27 § 2 of the Inter-American Convention on Human Rights list some rights and dispositions that are inalienable in any circumstances, independently of the gravity of the situation. The texts of the three conventions diverge dramatically in relation to the rights whose application may not be suspended, even in an exceptional crisis. Article 15 § 2 of the European Convention only establishes the inalienability of four rights, seen as absolutely indispensable for the protection of individuals in situations of emergency: the right to life, the interdiction of torture and inhuman or degrading treatment or punishment, the proscription of slavery and servitude, and the non-retroactivity of criminal offences and penalties. Article 4 § 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 27 § 2 of the Inter-American Convention on Human Rights entrench other norms beside the fundamental rights already mentioned in Article 15 § 2 of the European Convention. In addition, the three conventions limit the object of the extraordinary measures by banning derogations which do not respect the states parties' other obligations under international law, including more exigent human rights provisions and international humanitarian law.

The anti-terrorist 'war' on human rights

The attacks on the World Trade Center and the Pentagon have provided to governments worldwide the ideal excuse for an all-encompassing legal and political revisionism. Terrorism and the necessity to protect democracy against its enemies are invoked to advocate a thorough transformation of the global system. A total revolution of public international law is taken for granted and the annihilation of the current international regime is even prophesised.⁶ Most international organs have resisted the downgrading of human rights standards in the fight against terrorism. Instead of opposing liberty and security, they emphasise that compliance with human rights and an efficient anti-terrorist policy are "complementary and mutually reinforcing" objectives, which must be pursued concomitantly.⁷ Unhappily, state officials often forget to reflect on the probable outcomes of endorsing illiberal tactics and rarely resist the mirage of mirroring the abuses committed by their enemies, at the price of losing all credibility. In Orwell's novel 1984, the three core principles of Ingsoc – the regime's official ideology – and doublethink are: "war is peace", "freedom is slavery" and "ignorance is strength". Not unlike an Orwellian nightmare, the current counter-terrorism discourse legitimises war on the claim that it will bring peace, promotes slavery and tyranny because they might protect freedom, and encourages ignorance and censorship since they give strength to the prevailing official position. The American government has also chosen a fourth motto to describe its new creepy voyeuristic regime: "knowledge is power",⁸ the modern equivalent to "Big Brother is watching you".

"War Is Peace"

Far from evoking an actual armed conflict in the sense of the laws of war, the 'war' on terror simply refers to a concept of criminal policy

⁶ In this respect, it is often asserted that the control of terrorism calls for a new interpretation of domestic and international norms, a new management of globalisation, a new approach to international relations, a new formulation of the laws of armed conflicts, a new handling of human rights, a new balance between security and liberty, and so on; in a nutshell, a new paradigm for a new century.

⁷ UN General Assembly, Resolution 60/825, 27 Apr. 2006, §§ 5 and 118; Scheinin, M., *Ten Areas of Best Practices in Countering Terrorism*, §§ 8 and 12-13.

⁸ The Pentagon's program to develop a Total or Terrorism Information Awareness (TIA) system, which annihilates the very notion of privacy, adopted the Latin version of this aphorism, *scientia est potentia*, as a motto. See: Official site of DARPA, <http://www.darpa.mil>.

comparable to the 'wars' on drugs, diseases, poverty and criminality. In this context, it has been suggested that a new "war-on-terror law paradigm" should be applied in times of stress falling short of real emergencies. It would mix elements of the laws of war, criminal law and regular police powers. It would additionally evolve in permanence, so as to adapt itself to the ever changing realities of a self-styled endless 'war' on terror. The author of this devious proposition even advocates the reconfiguration of extraordinary measures along the lines of an everlasting phenomenon.⁹ This completely ignores the conditions that international human rights law imposes on states for the invocation of exceptional circumstances.¹⁰ How a situation of lesser gravity than traditionally required for states of war or emergency, *voire* of mere tension, can justify further departures from the usual legal regime than actual threats to the existence and integrity of the country is puzzling. Besides, states of emergency adopted as part of the legendary 'war' on terror are a clear example of *sine die* rule of exception, in contravention with states obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights.¹¹ Indeed, the Human Rights Committee states in its general comment on Article 4 of the Covenant that measures adopted under this disposition "are of an exceptional and temporary nature and may only last as long as the life of the nation concerned is threatened".¹²

Although the rhetoric of war is dangerous since it implies that there will be innocent casualties of indiscriminate destruction, it presents the significant advantage of triggering the application of the laws of war.¹³ Yet, too often, governments do not comply with either human rights or humanitarian law prescriptions. A particularly dramatic example of

9 Rosenfeld, M., "Judicial Balancing in Times of Stress", pp. 392-394.

10 1950 European Convention on Human Rights, Article 15; 1966 International Covenant on Civil and Political Rights, Article 4; 1969 Inter-American Convention on Human Rights, Article 27.

11 In addition to limiting the derogative measures "to the extent strictly required by the exigencies of the situation", the Inter-American Convention on Human Rights expressly calls for their application to be carefully restricted to the duration of the emergency, by stipulating that these measures are allowed only "for the period of time strictly required by the exigencies of the situation". In contrast, the texts of the European Convention and the International Covenant do not include any such explicit limitation of the extraordinary powers to the duration of an exceptional situation. This being said, the European organs and the Human Rights Committee apply the principle of proportionality and the theory of the absolute necessity of the measures to their temporal extent. The control exercised over the duration of the measures has, therefore, to be considered similar in the three conventions. 12 HR Committee, *General Comment No 5 (13) on Derogation of Rights (Article 4)*, 28 July 1981, § 3; HR Committee, *General Comment No 29 on States of Emergency (Article 4)*, 24 July 2001, § 2.

13 The 1949 Geneva Conventions and their 1977 Additional Protocols require that their provisions be respected in armed conflicts and failure to do so engages states' responsibility under international law. Accordingly, the numerous legal black holes created under the 'war' on terror do not constitute an exception to that rule but a serious breach of international norms.

excessive emergency provisions is the American presidential Military Order on the Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War against Terrorism: it 'eviscerated' the traditional legal divide between war and terrorism, with the clear intention of obtaining extraordinary powers in breach of human rights norms, while rejecting the guarantees offered by the laws of war.¹⁴ Likewise, the use of the neologisms 'unlawful enemy combatant' and 'alien unprivileged enemy belligerent', totally foreign to the laws of war, was most likely motivated by the willingness to create a legal black hole.¹⁵ Governments confronted with terrorism or insurgency ought to try individuals involved in these subversive activities in accordance with international human rights standards or detain them in the same conditions as those granted to prisoners of war. Even if they were not recognised the status of prisoners of war, they remain 'protected persons' under the scope of the Geneva Conventions and are entitled to the respect of core humanitarian principles.¹⁶ Moreover, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe has called upon member states to refrain from any derogation to the European Convention in their fight against terrorism and the European Court of Human Rights condemned an emergency declaration that granted extended arrest and detention powers to the British government.¹⁷

14 Murphy, S.D., "International Law, the United States, and the Non-Military 'War' against Terrorism", pp. 359-361; who develops that the United States government is bypassing both international and domestic rules of due process by the joined application of four devices: extra-territorial detentions, aimed at evading any possibility of judicial review before municipal courts; the classification of all persons captured in Afghanistan and some other individuals as enemy combatants, with the view of detaining them till the end of the 'war' on terror; the allegation that these detainees are unlawful combatants and, hence, not entitled to the status of prisoners of war; and, lastly, the use of military commissions that are not submitted to the same procedural standards as regular tribunals.

15 Maxwell, M.D.M. and S.M. Watts, "Unlawful Enemy Combatant"; Scheinin, M., *Communications to and from Governments*, § 208.

16 1949 Geneva Convention III, Articles 4-5; 1949 Geneva Convention IV, Article 5; 1977 Additional Protocol I, Articles 45 § 3 and 75; 1977 Additional Protocol II, Article 6; ICJ, *Corfu Channel*, 9 Apr. 1949, p. 22; ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, 27 June 1986, p. 112; ICTY, *Delalić et al. (Čelebići Camp)*, IT-96-21-T, *Judgement*, 16 Nov. 1998, § 271; ECHR, *Kononov v. Latvia*, 17 May 2010, §§ 203-204; I-ACHR, *Detainees in Guantanamo Bay, Cuba*, 13 Mar. 2002; ICRC, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, pp. 869-870.

17 PACE, Resolution 1271, 24 Jan. 2002, §§ 9 and 12 *alinea* 5; ECHR, *A et al. v. UK*, req. No 3455/05, 19 Feb. 2009.

“Freedom Is Slavery”

The anti-terrorist assault on human rights and on the prevalence of public international law takes its roots in the contention that, in times of emergency, a new balance needs to be struck between liberty and security, which grants people more security and less liberty. Regrettably, the denigration of public international law and instantaneous creation of exceptional customs have led to condone targeted killings and the erosion of the ban on torture. Many suspects have been detained *incommunicado* in self-styled ‘classified locations’ or ‘rendered’ to other countries in order to be interrogated and tortured by the local authorities. In this framework, the traditional rights discourse is exploited for clearly opposite ends. Novel approaches developed by international human rights courts and organs of supervision in their interpretative role, in an attempt to extend the scope of fundamental freedoms and entitlements, have been turned away from their original function. For instance, international human rights supervisory mechanisms impose on states positive obligations, including “in certain well-defined circumstances a positive obligation on the authorities to take preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk from the criminal acts of another individual”.¹⁸ This ‘positivisation’ and ‘horizontalisation’ of states’ obligations is invoked in turn to found an alleged duty of public officials to torture suspected terrorists, so that the collective and positive right to security of the whole population obtains in hypothetical ‘ticking bomb’ scenarios.¹⁹

The ensuing attacks on core individual rights have systemic effects: they corrupt the entire structure of the polity and taint the complete state apparatus with irregularity and blood, leaving the door open to abuses by functionaries acting secretly and without any control. The whole country then risks becoming a police state and an abomination like torture “one of the normal items on the menu of practical consideration”. If the use of torture by state officials is validated, it follows that everything seems to

18 ECHR, *Osman v. UK*, 28 Oct. 1998, §§ 115-116; ECHR, *Kiliç v. Turkey*, 28 Mar. 2000, §§ 62-77; ECHR, *Mahmut Kaya v. Turkey*, 28 Mar. 2000, §§ 85-101 and 115-116; ECHR, *Akkoç v. Turkey*, 10 Oct. 2000, §§ 77-94; ECHR, *Dink v. Turkey*, 14 Sept. 2010; HR Committee, *Delgado Paez v. Colombia*, 23 Aug. 1990, § 5.5; HR Committee, *Bwalya v. Zambia*, 27 July 1993, § 6.4; HR Committee, *Bahamonde v. Equatorial Guinea*, 10 Nov. 1993, § 9.2; HR Committee, *Mojica v. Dominican Republic*, 15 July 1994, § 5.4; HR Committee, *Tshishimbi v. Zaire*, 25 Mar. 1996, § 5.4; HR Committee, *Dias v. Angola*, 18 Apr. 2000, § 8.3; HR Committee, *Chongwe v. Zambia*, 9 Nov. 2000, § 5.3; HR Committee, *Jimenez Vaca v. Colombia*, 15 Apr. 2002, § 7.1.

19 Gunther, K., “World Citizens between Freedom and Security”, pp. 379-391; Kumm, M., “Political Liberalism and the Structure of Rights”, pp. 160-162.

be permitted under the colour of order or necessity and the rule of law is reduced to a question of utilitarian arithmetic; collapsing the divide between state power and unmitigated terror, law and savagery.²⁰ The European Court of Human Rights judges that, since the ban on torture and inhuman or degrading treatment cannot be suspended during states of emergency, “the prohibition on ill-treatment of a person in order to extract information from him applies irrespective of the reasons for which the authorities wish to extract a statement, be it to save a person’s life or to further criminal investigations”.²¹ Indeed, “the philosophical basis underpinning [its] absolute nature” rules out “any exceptions or justifying factors or balancing of interests, irrespective of the conduct of the person concerned and the nature of the offence at issue”.²² The ban on torture is *the* ‘legal archetype’, on which the rule of law rests.²³ In consequence, commitment to the rule of law requires considering horrific abuses like torture as always beyond the pale, effectively investigating allegations of ill-treatment or rendition for torture, and punishing the culprits.²⁴

“Ignorance Is Strength” and “Big Brother Is Watching You”

The ‘war’ on terror and ‘security *versus* liberty’ paradigms have been accompanied by an arsenal of surveillance, misinformation and silencing measures; all of this in a general climate of glorification of impunity. The notion of terrorism has been over-stretched to punish self-styled offences of a type perfectly epitomised by protests against the war, civil disobedience or hacking. In effect, “overly broad definitions of terrorism” often lead to the “deliberate misuse of the term”.²⁵ After 9/11, a wave of censorship unprecedented since the McCarthy era has fallen on the American population, to the extent that dissent is equated with treason, and no critical thought is allowed anymore. Defence of the Geneva Conventions and attempts to explain the causes of the strikes on 9/11 or analyse the broader framework in which they occurred are condemned as a form of advocacy or justification of terrorism, leading to extensive criticism of

20 Waldron, J., “Torture and Positive Law”, pp. 1718-1739.

21 ECHR, *Gäfgen v. FRG*, 30 June 2008, § 69.

22 ECHR, *Gäfgen v. FRG*, 1 June 2010, § 107.

23 HR Committee, *General Comment No 24 (52) on Reservations*, 2 Nov. 1994, § 10; Waldron, J., “Torture and Positive Law”.

24 ECHR, *El-Masri v. Macedonia*, 13 Dec. 2012, §§ 192-193.

25 Scheinin, M., *Ten Areas of Best Practices in Countering Terrorism*, § 26.

universities as “the weak link in America’s response to the attack” and to blacklisting of academic authors.²⁶ Similar abuses have been witnessed in member states of the Council of Europe.

The European Court of Human Rights condemns the misuse of the state secret privilege, in order to impede “the search for the truth” and foster impunity,²⁷ and the systematic and indefinite retention of fingerprints, cellular samples and DNA profiles of non-convicted suspects.²⁸ It conditions anti-terrorist stop and search measures to the respect of the rule of law and the availability of guarantees “against arbitrary interferences by public authorities”.²⁹ By opposition, it has endorsed systematic attacks on freedom of expression in the name of the fight against incitement to terrorism.³⁰ A critical appraisal of the potential effects of this decision motivated the inclusion in the United Nations best practices regarding incitement to terrorism of a reference to actions that generate “an objective danger of a terrorist offence being committed”.³¹

The banalisation of (lesser) evil

The normalisation of rules of exception -namely, the application of these rules in normal circumstances rather than in genuine states of emergency and their subsequent banalisation – is grounded in the construction of a collective right to security that state authorities ought to guarantee to their citizens. The question is assumed to be a matter of cost-benefit analysis and all members of society are presumed to benefit from the trade-off, as long as they are not guilty. However, the weighting process generates problems even from a purely instrumental perspective. Internal security is largely tributary to states overseas’ activities and foreign policy. The only adequate avenue open to counter terrorism and effectively bring about peace and security is not to target its symptoms but its causes; above all, poverty, discriminations and human rights abuses.³²

26 See, for a particularly egregious example of such reproaches and naming: Martin, J.L. and A.D. Neal, *Defending Civilisation*; who blame “college and university faculty” for lacking patriotism and quote, in an appendix, more than one hundred statements to illustrate their claim.

27 ECHR, *El-Masri v. Macedonia*, 13 Dec. 2012, §§ 191-193.

28 ECHR, *S and Marper v. UK*, 4 Dec. 2008, §§ 105-126.

29 ECHR, *Gillan and Quinton v. UK*, 12 Jan. 2010, §§ 76-87.

30 ECHR, *Leroy v. France*, 2 Oct. 2008, §§ 27 and 36-48.

31 Scheinin, M., *Ten Areas of Best Practices in Countering Terrorism*, §§ 30-32.

32 Emerson, B., *Framework Principles for Securing the Human Rights of Victims of Terrorism*, §§ 31-32; Scheinin, M., *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights*

States resorting to terror when trying to curb insurgent terrorism offer on a golden plate to their opponents exactly what they are looking for, including a total discrediting of the states' authority and a shift of part of the responsibility for the terrorist attacks. Using the same means and the same apocalyptic discourse of good *versus* evil as terrorists confronts governments involved in anti-terrorism campaigns with the risks of mimetism and the likelihood to become terrorist themselves. Governments involved in grave human rights violations destroy themselves the prospects of a free and democratic alternative to brute violence, initiate a vicious circle of escalating ripostes and reprisals, and inescapably undermine any claim to legitimacy of the established system. Apart from the fact that the actual empirical link between the two sides of the equation appears at best contentious, trading individual rights for public security plainly misses the point that the struggle against terrorism is also a fight for democracy and the rule of law. The opposite path leads to a regime of governmental terror, not unlike that which insurgent terrorists are hoping to set up. Basic rights must be respected when fighting terrorism and security cannot be guaranteed through their sacrifice, precisely because this "would hand the terrorists a victory beyond their dreams".³³ In a nutshell, freedom cannot be abolished in the name of security, even if only not to play the terrorists' game. Furthermore, "diminishing liberty might also diminish security against the state, even as it enhances security against terrorism";³⁴ paradoxically, making people ultimately less safe than they were in the first place.

There is also a much more fundamental reason to sharply criticise the opposition between security and liberty, and its presentation as a matter of necessary trade-offs between the two concepts; it deprives an ultimate victory over terrorism of any conceivable value. In the by now famous words of Thomas Jefferson, "a society that will trade a little liberty for a little order will lose both and deserves neither".³⁵ Such a society is inherently based on violence and enslavement, not unlike a state of endemic terrorism, and does not possess any rightful privilege to fight over destabilising efforts. More dramatically put, "whether or not a society is justified in taking steps to preserve itself must depend both on what sort of society it is and what

and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism, 29 Jan. 2007, §§ 80 and 82; Scheinin, M., *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism*, 21 Nov. 2007, §§ 64 and 69-71; Scheinin, M., *Ten Areas of Best Practices in Countering Terrorism*, § 8.

³³ UN Secretary General, *Human Rights Must Not Be Sacrificed to Counter-Terrorism*.

³⁴ Waldron, J., "Security and Liberty", pp. 194-195 and 205-208.

³⁵ Jefferson, T., Letter to James Madison.

the steps to be taken are". Where society is largely oppressive and cruel, the ruling authorities are not justified in preserving its existence, since its continuation constitutes *per se* a wrong. Besides, not all available means are acceptable to protect even a desirable society from disintegration.³⁶ Some methods are simply intolerable and their use is sufficient to qualify a society as brutal and its institutions as illegitimate. This is the reason why international norms regulating states of emergency are indexing the suspension of fundamental freedoms and entitlements in the most extreme situations to the respect of strict conditions relative to the aim, motives and object of the derogations.

Conclusion

The defenders of the 'war' on terror and 'security *versus* liberty' paradigms totally ignore international law and put forward efficiency or other policy considerations, instead of relying on sound legal argumentation. This position must be criticised because, "in a society that values adherence to the rule of law, the most decisive arguments are those that can claim to derive from the law itself". Indeed, "one cannot simply re-engineer a judicial system as one goes along simply because that would make policy sense" but "something more distinctly legal is needed to justify that shaft", unless one wishes to dismiss the law altogether.³⁷ Besides, the claim that individuals would be *entitled* to security (and protection against foreign terrorists) is a fiction and the source of a lot of confusions.³⁸ Coating extraneous claims in rights rhetoric empties the whole concept of any meaningful relevance or function. Finally, when dealing with such questions, it is also important to remember that reducing the legitimacy of a measure to a mere check of its domestic legality reproduces a Schmittian vision of the law. Carl Schmitt focuses on the notion of exception as the purest representation of the political, where the "sovereign is he who decides on the exception" and "it is precisely the exception that makes relevant the subject of sovereignty, that is, the whole question of sovereignty". Subsequently, the exception becomes normalcy, takes the place of the general rule and defines it. This leads to a permanent state of emergency, the suspension of the entire legal order and unlimited authority. As a result, "the state remains, whereas law

³⁶ Hart, H.L.A., *Law, Liberty and Morality*, p. 19.

³⁷ Mégret, F., "Justice in Times of Violence", pp. 335 and 340.

³⁸ Hardin, R., "Civil Liberties in the Era of Mass Terrorism", p. 86.

recedes". Legitimacy is exclusively grounded in unconstrained sovereignty and the rule of law is abolished.³⁹ This model has served to justify the most abject form of totalitarianism in the history of humankind, as a palliative to emergency circumstances, and should be resisted even in the direst situations. Steering clear of an apology of tyranny and inhumanity, under the mask of legality, commands to respect the rule of law rather than the rule of exception.

Adhesion to the rule of law implies the submission of the state to the law.⁴⁰ Sovereignty becomes rule-based. Rules precede sovereignty and circumscribe its limits. Public actions need to be hemmed in the formal framework provided by a legal order and cannot be allowed to straight outside of it for merely prudential motives. The concept of law or norm expresses a high degree of formalism, because of its rule-based composition.⁴¹ Moreover, the notion of rights is even more resistant to consequentialism. Whereas there is always a possibility to find another way to resolve the problem of security, "rights would be worthless – and the idea of a right incomprehensible – unless respecting rights meant taking some risks" sometimes.⁴² There is no place "for a balancing between human rights and security, as the proper balance can and must be found within human rights law itself". Indeed, "law is the balance, not a weight to be measured".⁴³ Finally, the peremptory nature of human rights means that their violation contravenes the international public order. It explodes the boundaries of national sovereignty in the post-Westphalian legal order and engages the international responsibility of the state.

To conclude, the consecration and normalisation of states of crisis endangers individual rights, the societal structures of affected countries and the international legal order, by entrenching inside the law a practice of illegality likely to outgrow its original anti-terrorist purpose and contaminate the whole handling of public matters. The simple fact that terrorism might strike anywhere and at any time cannot legitimise the implementation of extraordinary regimes. The endorsement of the contrary assumption is conducive to extend states of emergency to the world's limits, making the exception the norm in a Schmittian fashion. The judicial and doctrinal paradigm shift from human rights protection

³⁹ Schmitt, C., *Political Theology*, pp. 5-6 and 12.

⁴⁰ Dupuy, P.-M., *Droit international public*, p. 243.

⁴¹ Schauer, F., *Playing by the Rules*, pp. 77-111 and 137-145.

⁴² Dworkin, R., "Terror and the Attack on Civil Liberties", p. 95.

⁴³ Scheinin, M., *Ten Areas of Best Practices in Countering Terrorism*, § 12.

to mere human rights tolerance, whenever they conflict with security interests, irremediably clashes with the internationalisation of sovereignty that grounds the contemporary international law system. An effective response to the abuses witnessed passes by a stricter adherence to the rule of law and to states international obligations than is generally put forward in the balancing doctrine, including respect for the integrity and prevalence of core individual rights, at the heart of the international conception of normativity.

REFERENCES

1. Dupuy, P.-M., *L'unité de l'ordre juridique international*, Leiden, Nijhoff, 2003.
2. Dupuy, P.-M., *Droit international public*, 8th ed., Paris, Dalloz, 2006.
3. Dworkin, R., "Terror and the Attack on Civil Liberties", in J. Margolis, A.T. Marsoobian and T. Rockmore, *The Philosophical Challenge of September 11*, Oxford, Blackwell, 2005, pp. 81-95.
4. Emerson, B., *Framework Principles for Securing the Human Rights of Victims of Terrorism*, UN Doc. A/HRC/20/14, 4 June 2012.
5. Gunther, K., "World Citizens between Freedom and Security", *Constellations*, 2005, pp. 379-391.
6. Hart, H.L.A., *Law, Liberty and Morality*, Oxford, Oxford University Press, 1963.
7. ICRC, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva, Nijhoff, 1987.
8. Hardin, R., "Civil Liberties in the Era of Mass Terrorism", *Journal of Ethics*, 2004, pp. 77-95.
9. Ignatieff, M., *The Lesser Evil*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2004.
10. Kumm, M., "Political Liberalism and the Structure of Rights", in G. Pavlakos, *Law, Rights, and Discourse*, Oxford, Hart, 2007, pp. 131-166.
11. Martin, J.L. and A.D. Neal, *Defending Civilisation: How Our Universities Are Failing America and What Can Be Done about It*, Washington DC, American Council of Trustees and Alumni, 2001.
12. Maxwell, M.D.M. and S.M. Watts, "Unlawful Enemy Combatant", *Journal of International Criminal Justice*, 2007, pp. 19-25.

13. Mégret, F., "Justice in Times of Violence", *European Journal of International Law*, 2003, pp. 327-345.
14. Murphy, S.D., "International Law, the United States, and the Non-Military 'War' against Terrorism", *European Journal of International Law*, 2003, pp. 347-364.
15. Rosenfeld, M., "Judicial Balancing in Times of Stress", in A. Bianchi and A. Keller, *Counterterrorism*, Oxford, Hart, 2008, pp. 357-394.
16. Schauer, F., *Playing by the Rules*, Oxford, Clarendon, 1991.
17. Scheinin, M., *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism*, UN Doc. A/HRC/4/26, 29 Jan. 2007.
18. Scheinin, M., *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism*, UN Doc. A/HRC/6/17, 21 Nov. 2007.
19. Scheinin, M., *Communications to and from Governments*, UN Doc. A/HRC/16/51/Add.1, 14 Feb. 2010.
20. Scheinin, M., *Ten Areas of Best Practices in Countering Terrorism*, UN Doc. A/HRC/16/51, 22 Dec. 2010.
21. Schmitt, C., *Political Theology*, 1922, translated by G. Schwab, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1985.
22. UN Secretary General, *Human Rights Must Not Be Sacrificed to Counter-Terrorism*, UN Doc. SG/SM/8196, HM/CN/989, 12 Apr. 2002.
23. Waldron, J., "Security and Liberty", *Journal of Political Philosophy*, 2003, pp. 191-210.
24. Waldron, J., "Torture and Positive Law", *Columbia Law Review*, 2005, pp. 1681-1750.
25. Wedgwood, R., "Countering Catastrophic Terrorism", in A. Bianchi and Y. Naqvi, *Enforcing International Law Norms against Terrorism*, Oxford, Hart, 2004, pp. 103-117.

AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE – THE EU'S NEW SECURITY AGENDA

Snezana Nikodinovska-Stefanovska, PhD, Full Professor

Faculty of Security – Skopje, Republic of Macedonia

snikodinovska@gmail.com

Abstract: The European Union aims to ensure that people live in an area of freedom, security and justice, without internal frontiers. In recent years new and complex threats have emerged highlighting the need for further synergies and closer cooperation at all levels. Many of today's security concerns originate from instability in the EU's immediate neighbourhood and changing forms of radicalisation, violence and terrorism. Threats are becoming more varied and more international, as well as increasingly cross-border and cross-sectorial in nature. These threats require an effective and coordinated response at European level.

All the EU institutions have agreed that renewed Internal Security Strategy for the coming five years is needed. In April 2015, the European Commission adopted its "European Agenda on Security". The Agenda is another example in a long list of reference documents in the framework of the so-called "Area of Freedom, Security and Justice".

The European Agenda on Security sets out the actions necessary to deliver a high level of internal security in the EU. Its successful implementation depends on the political commitment of all actors concerned to do more and to work better together. This includes EU institutions, Member States and EU agencies. The EU must be able to react to unexpected events, seize new opportunities and anticipate and adapt to future trends and security risks.

EU institutions and Member States should take this agenda as the basis for cooperation and joint action by the Union on security in the next five years, with the aim to develop a genuine area of EU internal security. The Agenda prioritises terrorism, organised crime and cybercrime as interlinked areas with a strong cross-border dimension, where EU action can make a real difference.

This paper provides an overview of the key points of the European Agenda on Security as EU's response to terrorism and security threats in the European Union over the period 2015-2020.

Keywords: European Agenda on Security, Internal Security Strategy, terrorism, organised crime and cybercrime.

Introduction

Security and defence of its citizens are of high importance in the EU. At the same time, any EU security policy must also respect the values on which the EU is based, such as respect for fundamental rights. Striking the right balance between the two has been the guiding principle of the EU's internal security measures. The protection and surveillance measures implemented so far were not able to prevent the recent terrorist attacks.

The EU and its Member States are confronted with significant security challenges. Terrorism, organised crime and cybercrime increasingly threaten societies in every corner of Europe, and these threats have changed in nature and magnitude. Europe faces the spillover effects of political instability in its immediate neighbourhood, which endanger the EU's security interests.

The recent terrorist attacks on Europe's people and values were coordinated across borders, showing that EU must work together to resist these threats, in full respect of fundamental rights. The responsibility for ensuring internal security is first and foremost with the Member States, but cross-border challenges defy the capacity of individual countries to act alone and require EU support to build trust and facilitate cooperation, exchange of information and joint action.

Crises and conflicts in Syria, Iraq and Libya have seen European citizens joining terrorist groups, who can pose a significant threat on their return home. The recent terrorist attacks in Europe testify to the increasing menace of violent extremism and the influence that global conflicts have on radicalising European citizens.

The online environment has become an increasing target for criminals and terrorists. Whether it is for radicalisation and recruiting people to terrorist organisations, spreading hatred or attacking Europe's values and institutions, it is imperative that EU take coordinated action to fight back.

The ongoing threats have led Member States and EU institutions to re-evaluate their internal security policies. In June 2014, the European Council called on the Commission to review the 2010 EU Internal Security

Strategy, and to update it by mid-2015.¹ The December 2014 Justice and Home Affairs Council set out its priorities for renewing the strategy.² In its Resolution of 17 December 2014, the European Parliament called for the new strategy to be forward-looking and easily adaptable to evolving situations with a joined-up approach across the Union to tackle foreign fighters, cyber-security, human trafficking, organised crime, money laundering and corruption.³

President Juncker's Political Guidelines identified the security agenda as a priority for this Commission, and the 2015 Commission Work Programme committed to the delivery of the European Agenda on Security. In April 2015, the European Commission adopted its "European Agenda on Security" (hereinafter Agenda).⁴ The Agenda is another example in a long list of reference documents in the framework of the so-called "Area of Freedom, Security and Justice" (AFSJ).

The European Agenda on Security fulfils a commitment made in the Political Guidelines of European Commission President Jean-Claude Juncker and replaces the previous strategy adopted in 2010 – the Internal Security Strategy 2010-2014.⁵ With the European Agenda on Security, the European Commission sets out the Union's strategy to tackle security threats in the EU for the period 2015-2020, namely to support Member States' cooperation in tackling security threats and step up common efforts in the fight against terrorism, organised crime and cybercrime. The Agenda sets out the concrete tools and measures which will be used in this joint work to ensure security and tackle these three most pressing threats more effectively.

1 European Commission – Press release, *Commission takes steps to strengthen EU cooperation in the fight against terrorism, organised crime and cybercrime*, Strasbourg, 28 April 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4865_en.htm, (accessed on 12/04/2016).

2 Council of the European Union, PRESS RELEASE, 3354th Council meeting Justice and Home Affairs, 16526/14, (OR. en), PRESSE 630, PR CO 66, Brussels, 4 and 5 December 2014, p. 24, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/146049.pdf.

3 European Parliament, *Resolution on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2014-0362&language=EN>, (accessed on 12/04/2016).

4 The European Agenda on Security, COM(2015) 185 final, 28/4/2015, Strasbourg.

5 European Commission, *President Juncker's Political Guidelines*, http://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_en, (accessed on 12/04/2016).

2010-14 EU internal security strategy

At the heart of the EU's action on internal security issues in the past few years has been the 2010-14 Internal Security Strategy (ISS).⁶ The Strategy reached the end of its life in 2014, receiving a final evaluation with the third and final implementation report, which also anticipates future challenges to EU internal security and possible ways of dealing with them based on experience.

The ISS did not create any new competences but integrated existing approaches to security, and took into consideration the Stockholm Programme. The strategy listed the main challenges for internal security such as terrorism, serious and organised crime, cyber-crime, cross-border crime, violence and natural and manmade disasters. It aimed at the establishment of a European security model, with a commitment to a mutually reinforcing relationship between security, freedom and privacy, and based on prevention, cooperation and solidarity between Member States, involvement of all EU institutions, and greater interdependence between internal and external security.⁷ It also set up guidelines for action, stressing the importance of a comprehensive and proactive approach, prevention, cooperation, innovation and flexibility.

At the time of its publication, the ISS drew criticism for its generality and in particular for the lack of involvement of the Commission and Parliament in its drafting. The Parliament adopted a resolution on 12 September 2013 on the second evaluation report on the ISS, which again called for greater involvement of the Parliament in formulating internal security policies, and criticised the report for failing to take into sufficient consideration fundamental rights when evaluating the implementation of ISS.

The latest 2014 Report on the implementation of the 2010-14 ISS gave a positive overall evaluation of the strategy.⁸ Significant progress has been made on all the objectives, in spite of having to face several difficult challenges, such as lack of resources due to the economic crisis and the

6 See more: S. Nikodinovska-Stefanovska, (2010). *The EU Internal Security Strategy, Suzbijanje kriminala i evropske integracije*, Academy of Criminalistic and Police Studies, Hanns Seidel Stiftung, Belgrade, pp. 321-328.

7 For European security model see more in: S. Nikodinovska-Stefanovska, *EU Internal Security Strategy, op. cit.*

8 EUROPEAN COMMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, *The final implementation report of the EU Internal Security Strategy 2010-2014*, Brussels, 20/6/2014, COM(2014) 365 final.

growing threat of cybercrime. Particular importance is given to actions aimed at respecting fundamental rights when implementing the strategy.

For the future, the report suggests that the 2010-14 strategic objectives be renewed. It also stresses the importance of full cooperation between the Commission, Member States and the European Parliament, especially in the development stage of the new 2015-20 strategy. In accordance with this, the report notes three key documents for the development of the new strategy: the 2014 Commission communication, "Open and secure Europe: making it happen"⁹, the aforementioned European Parliament resolution from 2014, and the strategic guidelines of the European Council in the area of internal security¹⁰.

The reports show how challenges to security are evolving, and that the new ISS should take them into account. Among the most prominent are the growing trend for Europeans to fight abroad in groups affiliated with terrorism, the diversification of international organised crime, and the increased risk of large-scale cyber-attack. It is also vital to improve links between the EU's internal and external security policies, respect for fundamental rights in internal security policies, synergies between security policy and other policies, such as research and innovation policy, and cooperation among all security stakeholders, including civil society, industry and the research community.

Overview of the key points of the agenda – three priorities for EU action

The purpose of the Agenda is to set out the EU's strategy to tackle security threats over the next five years. It forms the basis for cooperation and common action between the EU, its institutions, member states, civil society and other partners. The proposed measures are intended to address new security challenges faced by the EU at present.

The Security Agenda identifies three priorities for EU action, concentrating on areas where the Union can make a real difference. The three of the most pressing challenges which Agenda addresses are:

⁹ EUROPEAN COMMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, An open and secure Europe: making it happen, Brussels, 11/3/2014, COM(2014) 154 final.

¹⁰ European Council, Council of the European Union, *Strategic guidelines for justice and home affairs*, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/strategic-guidelines-jha/>, (accessed on 05/04/2016).

- a) preventing terrorism and countering radicalisation;
- b) fighting organised crime;
- c) fighting cybercrime.

a) Terrorism in all its forms remains a significant and an ever-evolving threat to the EU's internal security. Recent terrorist attacks in the EU have highlighted the need for a strong joint EU response, in particular to the returning foreign fighter phenomenon. While this issue is not new, the scale and the flow of fighters to and from the ongoing conflicts in Syria, Iraq and Libya, as well as the networked nature of these conflicts, are unprecedented. So, terrorism, radicalisation, recruitment and financing related to terrorism are priorities in the Agenda. In particular, special attention is given to the issue of foreign fighters and returnees and lone actors who pose a very serious, direct and unprecedented threat to the EU's security as well as to the detection of various channels used for the financing of terrorism. This will require strong cooperation with third states and strategic partners such as Interpol and a renewed focus on preventing and countering radicalisation to violent extremism, including dissuading people from becoming involved in terrorism, and working together to reduce the availability and impact of online material that promotes radicalisation to terrorism.

b) Serious and organised crime in all their forms have a huge human, social and economic cost. In regard of organized crime, the Agenda more specifically addressed facilitation of illegal immigration and different forms and consequences of trafficking in human beings, drug trafficking, counterfeiting, Missing Trader Intra-Community (MTIC) and excise fraud, organised property crime, cybercrime, trafficking in firearms and corruption. Special attention is given to any activity related to money laundering and reinvestments of related proceeds of crime, in particular aimed at infiltrating the legitimate economy.

Organised criminals have always sought to exploit gaps in enforcement and action across borders, and this is why EU action can be so valuable. Organised crime networks also feed and finance terrorist activities, further underlining the urgency of addressing the issue.

c) Cybercrime and the need for cyber security, for citizens, businesses and public institutions, are addressed taking into consideration the importance of the internet as fundamental tool for EU growth whilst ensuring an open and free internet based on the multi-stakeholder model and preventing illicit exploitation. With more and more personal information stored

in digital form, cybercrime undermines personal security and privacy. Criminals abuse modern technologies, such as the internet, for illicit online trade in drugs and weapons or other criminal transactions. The fight against online crime also includes crimes like child sexual exploitation. Special attention is given to on-line child sexual exploitation, cyber-attacks and on-line payment card fraud.

To address these threats, the Agenda intends to strengthen and make more effective the exchange of information and the operational cooperation between Member States, EU Agencies and the IT sector. Improving the law enforcement and judicial response to cybercrime is a priority of the European Agenda on Security.

The EU added value in the area of internal security

Combatting organised crime and terrorism is a common European responsibility. Member States remain primarily responsible for ensuring internal security. However, the threats to Europe's citizens are becoming more varied and increasingly cross-border in nature. Member States have the frontline responsibility for security, but can no longer succeed fully on their own. Crime and terrorist activities are not confined within the borders of the EU nor to neighbouring regions. EU internal security and global security are mutually dependent and interlinked. The Union's security is highly dependent on cooperation with international partners and neighbouring countries.

The European Agenda on Security is a shared agenda, between Member States and EU institutions, and serve as the basis for cooperation and joint action by the Union. The European Agenda on Security aims to strengthen the tools that the EU provides to law enforcement authorities in the Member States to fight terrorism and cross-border crime. In addition, the Agenda sets out targeted actions to be taken at EU level.

First, the Agenda aims to facilitate better information sharing and to increase operational cooperation between police and judicial authorities of the Member States, and with EU Agencies. Information exchange systems exist, but are not fully exploited. In terms of operational cooperation, the framework can be further developed.

Second, in the fight against terrorism, the Agenda proposes to step up Europol's role by setting up a European Counter Terrorist Centre¹¹ as a secure centre for information exchange among national law enforcement authorities, building upon the successful experience of the European Cybercrime Centre (EC3)¹². The fight against terrorism financing should also be strengthened. To prevent radicalisation online, the Commission should launch an EU-level forum with IT companies to develop tools against terrorist propaganda.

In the fight against organised crime, the Agenda aims to put in place effective measures to "follow the money", by reinforcing the powers of financial intelligence units to better track the financial dealings of organised crime networks and enhance the powers of competent national authorities to freeze and confiscate illicit assets. The legal framework on firearms will also be revised to reduce access to weapons by criminals and terrorists.

Investigating cybercrime raises many challenges. The Agenda proposes to reinforce the capacity of law enforcement authorities, in particular through Europol's European Cybercrime Centre, and to address the obstacles to criminal investigations on cybercrime, notably in relation to access to evidence. In parallel, the implementation of existing legislation on attacks against information systems and on combatting child sexual exploitation will be prioritised.

These are only a few of the comprehensive list of targeted actions which the Commission puts in place in the coming years to 2020, as set out in detail in the European Agenda on Security. Emerging threats might require additional EU responses.

To maximise the benefits of existing EU measures and, where necessary, deliver new and complementary actions, all actors involved have to work together based on five key principles:

- Ensure full compliance with fundamental rights;

11 EUROPOL, *Europol's European Counter Terrorism Center strengthens the EU's response to terror*, <https://www.europol.europa.eu/content/ectc>, (accessed on 22/04/2016).

12 The establishment of a European Cyber Crime Centre, was a first important step on a European level to address the growing threat from cybercrime. The EC3 became a reality shortly after the European Commission's proposal to establish a European Cyber Crime Centre in 2010 as part of the EU Internal Security Strategy. Its establishment was a priority under the EU Internal Security Strategy which identifies five strategic objectives including, for 2013, the establishment of the European Cybercrime Centre. Namely, the Strategy identifies a number of significant common threats such as Cybercrime "which represents a global, technical, cross-border, anonymous threat to our information systems and, because of that, it poses many additional challenges for law-enforcement agencies". The Centre, commonly referred as "EC3" was established within the European Police Office (Europol) in The Hague.

- Guarantee more transparency, accountability and democratic control;
- Ensure better application and implementation of existing EU legal instruments;
- Provide a more joined-up inter-agency and a cross-sectorial approach;
- Bring together all internal and external dimensions of security.¹³

Completed actions since the adoption of the European Agenda on Security

Since the adoption of the European Agenda on Security on 28 April 2015, significant progress has been made in its implementation. Unfortunately, this first year since its adoption has also been marked by tragic terrorist attacks around the world and notably on European soil in Paris in November 2015 and in Brussels in March. Nevertheless, we could summarize the actions that are already completed:

On terrorism

The European Counter Terrorism Centre (EU ECTC) in Europol was launched on 1 January 2016. The aim is to step up the institutional support to Member States fighting terrorism and radicalisation by facilitating coordination and cooperation between relevant authorities within a secure environment with the highest confidentiality in its communication. As the Commission recalled in several meetings of the Justice and Home Affairs Council, sufficient expertise needs to be made available by Member States.

On border management

The Schengen Information System (SIS) is used by law enforcement authorities to consult alerts on wanted or missing persons and objects. The Commission revised the Schengen Handbook in line with the need for additional checks against the relevant databases and encourages Member

¹³ European Commission, European Agenda on Security, *Why a new European Agenda on Security?*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security/index_en.htm, (accessed on 25/04/2016).

States to make full use of the SIS together with Interpol's database on Stolen and Lost Travel Documents (SLTD) at the external borders. As a result, at the end of 2015 there were more than 66 400 alerts for discreet and specific checks, which is a 300% increase compared to the situation in June 2013.¹⁴

In February 2015, the Commission made legal and technical improvements to the Schengen Information System (SIS) to provide for real-time communication from officials operating on the ground to the competent services in other Member States. The Commission also distributed an explanatory document to Member States at the beginning of October 2015 to help border guards in the seizing of invalidated documents.

In the context of the revision of the SIS already foreseen for 2016, the Commission will look into possible needs to enhance the law enforcement aspect of the SIS. In the meantime, the Commission is urging Member States to make full use of the possibilities to enter into the SIS alerts relating to all measures involving expulsion, refusal of entry or removal from the territory of a Member State.

The Commission finalised in May 2015, in close cooperation with national experts, the EEAS, EU Agencies and Interpol, a first set of Common Risk Indicators concerning foreign terrorist fighters, with a view to detect terrorist travel. Common Risk Indicators support the work of national border authorities when conducting checks on persons. To operationalize the Common Risk Indicators, FRONTEX has developed a handbook to support Member States.

On radicalisation

The establishment of the EU Internet Referral Unit (IRU) aims to help reduce the volume of terrorist material online.¹⁵ It was set up at Europol in July 2015. The European Union Internet Referral Unit's main tasks are to:

- coordinate and share the identification tasks (flagging) of terrorist and violent extremist online content with relevant partners;
- carry out and support referrals quickly, efficiently and effectively, in close cooperation with the industry;

¹⁴ European Commission – Fact Sheet, *European Agenda on Security – State of Play*, Brussels, 17 November 2015 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6115_en.htm, (accessed on 25/04/2016).

¹⁵ *Ibid.*

- support competent authorities by providing strategic and operational analysis.

These tasks are carried out by receiving requests from the European Union Member States or through the research for content online and are performed in accordance with the data processing rules set up in the Europol Council Decision.¹⁶

The Commission intends to support the IRU in reaching out to more internet companies, as well as encourage the companies to have adequate arrangements in place to receive referrals from the EU IRU. In its first three months, it has made over 550 referrals.¹⁷

The Commission launched the EU Internet Forum on 3 December 2015, bringing together EU Interior Ministers, high-level representatives of major internet companies, Europol, the EU Counter Terrorism Co-ordinator and the European Parliament.¹⁸ The goal is to reach a joint, voluntary approach based on a public-private partnership to detect and address harmful material online. It provides a framework for more efficient cooperation with the industry. The aim is to contribute to (a) reducing accessibility to terrorist material online (removal of content), (b) making better use of the internet to challenge the terrorist narrative (development and dissemination of counter narratives), and (c) exploring the concerns of law enforcement on new encryption technologies.

Communication between terrorists is increasingly taking place using highly sophisticated encryption techniques. To respond to the requests coming from the EU Internet Forum and from several Member States, internet companies have already implemented significant changes to their terms and conditions to take down terrorism propaganda and extremism content from their platforms. Moreover, the companies have launched several campaigns at EU level to empower civil society to work on alternative narratives to radicalisation. Beyond the initial participants of the forum, there is high interest from other internet companies to join the action. A roadmap with concrete activities for 2016 is being finalised together with the companies.

The Commission has launched in 2015 an initiative in dialogue with the IT companies to tackle online hate speech in accordance with EU law

16 Europol Council Decision, Official Journal of the European Union, L 121/37, 15/5/2009.

17 European Commission – Fact Sheet, *European Agenda on Security – State of Play*, *op. cit.*

18 EU Internet Forum: Bringing together governments, Europol and technology companies to counter terrorist content and hate speech online, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6243_en.htm, (accessed on 23/04/2016).

(Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia) and national law, with a view to ensuring that hate speech is expeditiously taken down.

The Radicalisation Awareness Network (RAN) Centre of Excellence allows experts and practitioners to exchange best practice.¹⁹ It has been operational since 1 October 2015. The aim is (a) to facilitate and enhance the exchange of experiences and cooperation between the relevant stakeholders (inside and outside the EU), in particular through the RAN; (b) to support the EU and the Member States in their prevent efforts through different support services, practical tools and policy contributions; and (c) to consolidate, disseminate and share expertise, best practices and targeted research in the field of preventing radicalisation. The RAN Centre has stepped up its support to Member States and to priority third countries. It has been reinforced with a budget of EUR 25 million for the next 5 years.

On cross border cooperation

A platform bringing together Financial Intelligence Units (FIUs) from the Member States is in place. Its purpose is to track the financial dealings of organized crime networks and enhance the powers of competent national authorities to freeze and confiscate illicit assets. Shortly, to detect and disrupt terrorist finance and money laundering activities. It meets on a regular basis with the Commission services with a view to enhance cooperation, develop common tools and better identify suspicious financial transactions. They have developed well-performing IT tools for direct information exchange among the European Union Member States' FIUs, known as – FIU.NET.²⁰ Since 1 January 2016, Europol's financial intelligence and counter terrorism capabilities have been substantially strengthened by the FIU.net. Under the auspices of the EU FIU platform and the renewed provisions set out in the IV anti-money laundering Directive, the embedment of

¹⁹ European Commission – *Fact Sheet, European Agenda on Security – State of Play*, *op. cit.* (accessed on 25/04/2016).

²⁰ FIU.NET is a decentralised computer network supporting the FIUs in the European Union in their fight against Money Laundering and Terrorist Financing. Decentralised meaning, that there is no central database in one specific Member State where all the exchanged data is stored. When sending the information from one FIU to another, the exchanged data is only and safely stored on the FIU.NET databases at the premises of the FIUs involved in the exchange, <https://www.fiu.net/>, (accessed on 30/04/2016).

FIU.net into Europol aims to create more synergy between financial and criminal intelligence, ultimately boosting efforts to fight organised crime and terrorism in the EU.²¹

On firearms

The Commission adopted a package of measures to make it more difficult to acquire firearms in the European Union, better track legally held firearms, strengthen cooperation between Member States, and ensure that deactivated firearms are rendered inoperable on 18 November 2015.²² It entered into force on 8 April 2016 to ensure that deactivated firearms are rendered irreversibly inoperable and cover both domestic and cross-border situations in order to fulfil the security objectives.

On the external dimension

Many security challenges originate outside the EU, and collaborating with third countries is an essential element of the Agenda. The Commission also took action, in close cooperation with the External Action Service and the EU Counter Terrorism Coordinator, to ensure further coherence between internal and external actions in the field of security.

The EU has set up a Western Balkan Counter-Terrorism initiative to improve regional cooperation and information sharing on the fight against terrorism and jihadism in the European neighbourhood. In addition, the EU has launched a new programme “Countering radicalization and Foreign Terrorist Fighters”, which has been defined in line with the Foreign Affairs Council Conclusions on counter-terrorism on 9 February 2015.²³ Today, the EU is providing €10 million to counter radicalization in the

21 EUROPOL'S EUROPEAN COUNTER TERRORISM CENTER STRENGTHENS THE EU'S RESPONSE TO TERROR, <https://www.europol.europa.eu/content/ectc>.

22 See more: European Commission – Press release, European Commission strengthens control of firearms across the EU, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6110_en.htm.

23 EU provides €10 million to counter radicalisation in the Sahel-Maghreb and stem the flow of foreign fighters from North Africa, the Middle East and Western Balkans (28/04/2015) http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/press_corner/all_news/news/2015/20150428_fight_en.htm, (accessed on 25/04/2016).

Sahel-Maghreb and stem the flow of foreign fighters from North Africa, the Middle East and Western Balkans.²⁴

Security and counter-terrorism experts have been deployed in the EU delegations of Turkey, Tunisia, Morocco, Jordan, Algeria and Egypt. Targeted and upgraded security and counter-terrorism dialogues have been established, in particular with Tunisia, Lebanon, Morocco and Turkey, and concrete action plans are being agreed with those countries.

Conclusion

Whilst the EU must remain vigilant to other emerging threats that also require a coordinated EU response, the Agenda prioritises terrorism, organised crime and cybercrime as interlinked areas with a strong cross-border dimension, where EU action can make a real difference. The Agenda builds on the actions undertaken in the last years, under the previous internal security strategy, thus ensuring consistent and continued action.

The EU has already put in place a range of legal, practical, and support tools to underpin a European area of internal security. Now it is time to work better and more closely together. The success of the tools that the Union has put in place in recent years relies, first of all, on responsibility-sharing, mutual trust and effective cooperation between all actors involved, EU institutions and agencies, Member States and national authorities.

The European Agenda on Security aims to strengthen the tools that the EU provides to national law enforcement authorities to fight terrorism and cross-border crime. In particular, the Agenda focuses on improving information exchanges and operational cooperation between law enforcement authorities. It also mobilises a number of EU instruments to support actions through training, funding and research and innovation. Finally, the Agenda sets out a number of targeted actions to be taken at EU level, to step up the fight against terrorism, organised crime and cybercrime.

The official goal of the Agenda is to build “an EU area of internal security” until 2020. On the way to achieving this goal, the document functions as an overarching umbrella. It makes policy proposals which might eventually be transformed into new or updated specialized area strategies. The Agenda, rather than being a strategic document, is a document to give more general guidance and direction in this web of partly overlapping strategies.

²⁴ *Ibid.*

The European Agenda on Security sets out the actions necessary to deliver a high level of internal security in the EU. It must be a shared agenda. Its successful implementation depends on the political commitment of all actors concerned to do more and to work better together. This includes EU institutions, Member States and EU agencies. It requires a global perspective with security as one of our main external priorities. The EU must be able to react to unexpected events, seize new opportunities and anticipate and adapt to future trends and security risks.

Active engagement in implementation of the Agenda, in close cooperation with all relevant actors, is needed. The EU institutions and Member States should take this agenda as the basis for cooperation and joint action by the Union on security in the next five years, with the aim to develop a genuine area of EU internal security.

REFERENCES

1. Council of the European Union, PRESS RELEASE, 3354th Council meeting Justice and Home Affairs, 16526/14, (OR. en), PRESSE 630, PR CO 66, Brussels, 4 and 5 December 2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/146049.pdf.
2. European Commission – Press release, *Commission takes steps to strengthen EU cooperation in the fight against terrorism, organised crime and cybercrime*, Strasbourg, 28 April 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4865_en.htm.
3. European Commission, *President Juncker's Political Guidelines*, http://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_en.
4. EUROPEAN COMMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, *The final implementation report of the EU Internal Security Strategy 2010-2014*, Brussels, 20.6.2014, COM(2014) 365 final.
5. EUROPEAN COMMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, *An open and secure Europe: making it happen*, Brussels, 11/3/2014, COM(2014) 154 final.

6. European Council, Council of the European Union, *Strategic guidelines for justice and home affairs*, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/strategic-guidelines-jha/>.
7. European Parliament, *Resolution on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2014-0362&language=EN>.
8. European Commission, European Agenda on Security, *Why a new European Agenda on Security?*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security/index_en.htm.
9. European Commission – Fact Sheet, *European Agenda on Security – State of Play*, Brussels, 17 November 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6115_en.htm.
10. Europol Council Decision, Official Journal of the European Union, L 121/37, 15/5/2009.
11. EUROPOL, Europol's European Counter Terrorism Center strengthens the EU's response to terror, <https://www.europol.europa.eu/content/ectc>.
12. EU Internet Forum: Bringing together governments, Europol and technology companies to counter terrorist content and hate speech online, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6243_en.htm.
13. EUROPOL'S EUROPEAN COUNTER TERRORISM CENTER STRENGTHENS THE EU'S RESPONSE TO TERROR, <https://www.europol.europa.eu/content/ectc>.
14. European Commission – Press release, *European Commission strengthens control of firearms across the EU*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6110_en.htm.
15. EU provides €10 million to counter radicalisation in the Sahel-Maghreb and stem the flow of foreign fighters from North Africa, the Middle East and Western Balkans (28/04/2015) http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/press_corner/all_news/news/2015/20150428_fight_en.htm.
16. FIU.NET, <https://www.fiu.net/>.
17. Nikodinovska-Stefanovska, S. (2010). *The EU Internal Security Strategy, Suzbijanje kriminala i evropske integracije*, Academy of Criminalistic and Police Studies, Hanns Seidel Stiftung, Belgrade.
18. The European Agenda on Security, COM(2015) 185 final, 28/4/2015, Strasbourg.

СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ ЈАВНИХ ОКУПЉАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ¹

Проф. др Обрад Стевановић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

obrad.stevanovic@kpa.edu.rs

Сажетак: У раду су презентовани резултати истраживања актуелног правног оквира за остваривање и заштиту права на слободу јавног окупљања у Републици Србији. Полазећи од тога, истраживање је било усмерено на трагање за одговором на питање: да ли је и на који начин, Законом о јавном окупљању из 2016. године, унапређен правни оквир за остваривање и заштиту права на слободу мирног окупљања грађана у Републици Србији? Резултатима тако усмереног истраживања идентификована су и описана, пре свега, значајна проширења и у остваривању и у заштити права на слободу окупљања. Најзначајнија од њих, свакако су: право на једнаку слободу окупљања свих грађана под јурисдикцијом Републике, укључујући и странце; право на одржавање појединих врста јавног окупљања на отвореном простору, без пријаве; као и двостепени управни поступак и управно-судска заштита грађана у остваривању тог права у кратким роковима. Резултатима истраживања потврђен је и виши ниво усаглашености националног са међународним правом, као и виши ниво прецизности у дефинисању одређених појмова од посебног значаја за остваривање, заштиту и ограничавање права на слободу јавног окупљања. Њима су, међутим, идентификоване и описане и одређене законске непрецизности и противречности, укључујући и одређена преклапања улога полиције и организатора јавног окупљања.

Кључне речи: људска права, јавно окупљање, полиција, организатор, ограничавање.

¹ Рад је резултат истраживања на научноистраживачком пројекту, под називом „Косово и Метохија између националног идентитета и евроинтеграција“ који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (број пројекта: III 47023, циклус истраживања: 2011–2016 година); рад је резултат истраживања и у оквиру научноистраживачког пројекта под називом „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (циклус истраживања: 2015–2019 године).

Увод

У Републици Србији, Уставом се јемче и као таква се непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена Уставом и општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Уставна јемства неотуђивих људских и мањинских права дефинисана су тако да служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права. Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно са важећим међународним стандардима и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.²

Као једно од основних људских права, слобода окупљања грађана зајемчена је Уставом Републике Србије и општеприхваћеним међународним документима о људским правима. Према тим документима, мирно окупљање грађана је слободно, тако да свако има право да организује окупљање и да у њему учествује, у складу са законом. При томе, окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу ни пријављивању, док се „зборови, демонстрације и друга окупљања“ на отвореном простору пријављују надлежном државном органу, у складу са законом.³

Значај заштите и остваривања права на слободу мирног окупљања посебно се огледа у чињеници да грађани посредством тог права остварују и извешан број других права и слобода, кодификованих у инструментима међународног права о људским правима, која се гарантују сваком физичком лицу под јурисдикцијом Републике, укључујући и странце. Тим правима припадају, пре свих, права на слободу: 1) мишљења и изражавања (говора, иступања), 2) удруживања и 3) кретања.⁴

Уз то, заштита и остваривање права на слободу јавног окупљања према стандардима Европске уније, једно је од веома актуелних поли-

2 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 18 и 19.

3 Упоредити са: Општа декларација о правима човека, ГСУН, 1948, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 0/48; Међународни пакт о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71, чл. 21; Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 54 ст. 1, 2, и 3; Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 2, став 1 и 2.

4 Више о томе у: О. Стевановић, *Слобода окупљања и полиција*, у: *Полиција у функцији заштите људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 263–265.

тичких питања у процесу евроинтеграција Републике Србије. Оно је и једно од деликатних политичко-безбедносних питања, које укључује и питање легалности и легитимности јавних окупљања, као и питање амбивалентне улоге полиције у заштити и у ограничавању права људи на јавно окупљање. Полазећи од тога и од чињенице да је претходно важећи Закон о окупљању грађана⁵ престао да важи крајем прошле године⁶ и да је нови Закон о јавном окупљању донет почетком ове године,⁷ у раду су презентовани резултати упоредне анализе правног оквира за остваривање и заштиту права на слободу јавног окупљања утврђеног одредбама тих закона, одредаба Устава и Закона о одбрани Републике Србије, као и одредаба Опште декларације о правима човека и Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Појам и врсте јавних окупљања

Окупљање на јавним местима ради јавног изражавања мишљења, осећања и гледишта уобичајено је понашање људи у већини демократски уређених земаља света. Такви догађаји сматрају се логичном последицом индивидуалне и колективне слободе и демократије.⁸ Међународним пактом о грађанским и политичким правима, појам окупљања грађана одређен је као јавни скуп, демонстрације, збор и сличан догађај,⁹ а према Закону о јавном окупљању грађана, као „окупљање више од 20 лица ради изражавања, остваривања и промовисања државних, политичких, социјалних и националних уверења и циљева, других слобода и права у демократском друштву“,¹⁰ као и „други облици окупљања којима је сврха остваривање верских, културних, хуманитарних, спортских, забавних и других интереса“.¹¹

5 Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон; *Службени лист СРЈ*, бр. 21/200-ОСУС, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005 – др. закон и 88/2015-ОУС.

6 Уставни суд РС је Одлуком ИУз-204/2013 (*Службени гласник РС*, бр. 88/15) утврдио да тај закон није у сагласности са Уставом и да престаје да важи даном објављивања те одлуке – 23. октобра 2015.

7 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

8 Више о томе у: О. Стевановић, Исто, стр. 236.

9 Међународни пакт о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71, чл. 21. У истом смислу, ти и слични термини као што су: 1) митинзи, демонстрације, протести и штрајкови; 2) приредбе, такмичења, изложбе, концерти, прославе; 3) обреди, поворке, свечаности, жалости; 4) вашари и сајмови, користе се за означавање различитих форми јавних окупљања.

10 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 3 ст. 1.

11 Исто, чл. 3 ст. 2.

Појам окупљања грађана се, на тај начин, правно дефинише или тавтолошким формулацијама („окупљање је јавни скуп или окупљање је окупљање...“) или коришћењем синонимних и општепознатих термина (јавни скуп, демонстрације, збор и сличан догађај) који се као општепознати детаљније не објашњавају.

Из наведених дефиниција, међутим, јасно произилазе могући, веома хетерогени разлози (узроци, циљеви или мотиви) на основу којих се јавна окупљања могу класификовати (типологизовати) на: државна, политичка (страначка), социјална, национална, верска, културна, хуманитарна, спортска или забавна. Таква класификација је, међутим, понекад веома отежана јер се јавна окупљања, у пракси, ретко појављују у чистим и трајнијим облицима. Поред тога, класификацију јавних окупљања могуће је извршити и према другим критеријумима, међу којима се, најчешће наводе: 1) доминантни учесници; 2) временски и просторни обухват, 3) повод, форма и садржај, 4) усмереност циља; 5) формалноправна својстава; 6) облици понашања учесника.¹²

Упркос томе што се јавна окупљања, према важећем Закону, могу одржавати, по правилу, у времену између 6 и 24 часа,¹³ пракса показује да она некада могу трајати и данима, седмицама, па и месецима, односно кратко, средње дуго или дуго. Поред тога, наведено временско ограничење не примењује се на спонтана мирна окупљања, без организатора, која су непосредна реакција на одређени догађај која се, након тог догађаја, одржавају на отвореном или у затвореном простору, ради изражавања мишљења и ставова поводом тог догађаја.¹⁴

Као место јавног окупљања, истим Законом се одређује „сваки простор који је без услова или под истим условима, доступан индивидуално неодређеном броју лица.“¹⁵ Тако одређен појам места јавног окупљања идентичан је појму јавног места који је дефинисан Закон о јавном реду и миру.¹⁶ То, суштински, подразумева да се Закон о јавном окупљању, сагласно са својим називом, не примењује на окупљања која се одржавају ван јавног места, независно од њихових повода и циљева. Полазећи од тога, јавно окупљање се може одржати на отвореном и у затвореном простору, са статусом јавног места. При томе се појам отвореног простора прецизније не дефинише, док се под пој-

¹² Опширније о класификацијама јавних окупљања, видети у: О. Стевановић, Исто, стр. 237–241.

¹³ Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 7.

¹⁴ Исто, бр. 6/2016, чл. 13 ст. 2.

¹⁵ Исто, чл. 4 ст. 1.

¹⁶ Упоредити са: Закон о јавном реду и миру, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 3, ст. 1, тач. 2.

мом затвореног простора одређује „простор, објекат или просторија ограђена или означена, у којој се одржава окупљање и у коју се може ући или из ње изаћи само на за то одређеном месту.“¹⁷

Јавно окупљање на отвореном простору може се одржати у месту или у покрету, односно као кретање учесника на одређеном простору, са заустављањем на одређеним местима између места поласка и места завршетка кретања.¹⁸ Поред тога, у погледу места одржавања, у пракси су могуће и ситуације да се са истим циљем одржи више пријављених или непријављених окупљања на различитим местима. Зависно од тога, та окупљања могу имати локални, регионални, национални или интернационални обухват, а тиме и значај.

Посматрано из угла људских права и поступања полиције поводом јавних окупљања, у вези са њима или на њима, најзначајнија је њихова подела према: 1) усмерености циља; 2) формалноправним својствима; 3) облицима понашања учесника окупљања.

Према *усмерености циља*, јавна окупљања се могу разврстати на: 1) окупљања усмерена на задовољење сопствених потреба и интереса или на подршку некоме или нечему, при чему се не угрожавају права, интереси и потребе других, и на 2) окупљања која су циљно усмерени на изражавање противљења, оспоравања или несагласности са неким или са нечим. Посебно специфичном облику другонаведене врсте окупљања припадају тзв. контраскупови. Најчешће их чине два скупа који се одржавају у истом времену на приближно истом простору, чији су учесници међусобно поларизовани по циљу и захтевима или се учесници једног скупа непосредноprotиве слободи окупљања учесника другог скупа. Том облику окупљања припадају и окупљања која су непосредно усмерена против неумешаних грађана, како би се њиховим посредством послала порука као начин да шири јавност и влада сазнају за одређен проблем и да се на владу или другу организацију изврши притисак да оне нешто учине или не учине. Типични примери тих скупова су блокаде важних путева, улица, железничких пруга или скупови штрајкача у јавним предузећима и сл.

У *формалноправном смислу*, јавна окупљања се могу класификовати на: 1) окупљања која се не пријављују, окупљања која се пријављују и на окупљања о којима се обавештава надлежни орган, 2) окупљања која нису пријављена, окупљања која јесу пријављена и окупљања о

¹⁷ Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 4 ст. 2.

¹⁸ Видети: Исто, чл. 5 ст. 1 и 2.

којима је обавештен надлежни орган, и 3) окупљања која нису или окупљања која јесу забрањена (неодобрена), спречена или прекинута. Полазећи од могућих различитих комбинација тих класификација, јавна окупљања се могу сумарно квалификовати као законита (легална) или као незаконита (нелегална).

Јавним окупљањима која се не пријављују надлежном органу, припадају:¹⁹ 1) окупљања у затвореном простору, 2) верска окупљања у верским објектима и друга традиционална народна окупљања, вањари, сабори, свадбе, погребни; 3) државне свечаности, јубилеји и друга окупљања која организују државни органи; 4) спонтана мирна окупљања, без организатора, као непосредна реакција на одређени догађај која се, након тог догађаја, одржавају на отвореном или у затвореном простору, ради изражавања мишљења и ставова поводом насталог догађаја.²⁰ Остала окупљања на отвореном простору пријављују се Министарству унутрашњих послова – организационој јединици надлежној по месту окупљања (надлежни орган), односно по месту почетка окупљања у покрету, најкасније пет дана пре времена одређеног за почетак одржавања окупљања.²¹

У пракси јавних окупљања и полицијског поступања, могуће су ситуације у којима скупови за које формално постоји обавеза пријављивања фактички нису пријављени или у којима су фактички пријављени скупови за које формално не постоји обавеза пријављивања. Независно од тога да ли обавеза пријављивања постоји или не постоји, јавна окупљања се одржавају без одобрења надлежног органа (она не морају бити формално одобрена да би се одржала), уколико решењем, односно одлуком или наређењем надлежног органа нису забрањена (неодобрена), спречена или прекинута.

Полазећи од тога, појмом законитог (легалног) јавног окупљања може се одредити као свако пријављено окупљање на отвореном простору за које постоји обавеза пријављивања,²² односно свако пријављено или непријављено²³ окупљање које решењем надлежног органа није забрањено (неодобрено) и које, у складу са законом, не

19 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 13 ст. 1.

20 Спонтаним окупљањем не сматра се окупљање на које позива физичко или правно лице које је, у складу са одредбама овог закона, организатор окупљања. Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 13 ст. 3.

21 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016 чл. 12.

22 О начину подношења и садржају пријаве, видети у: Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 12 ст. 2 и чл. 14 ст. 1.

23 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 13 ст. 1.

може бити спречено или прекинуто. Сагласно с тим, као нелегалан скуп може се одредити свако непријављено окупљање за које постоји обавеза пријављивања, односно свако пријављено или непријављено окупљање које је решењем надлежног органа, у складу са законом, забрањено (неодобрено) или за које је донета одлука надлежног органа о његовом спречавању или прекидању.

Према преовлађујућим облицима понашања учесника, јавни скупови се могу поделити на мирне (ненасилне) и немирне (насилне). Док полиција увек мора имати за циљ да јавно окупљање протекне мирно, организатор, учесници, а понекад и противници окупљања, могу имати за циљ угрожавање јавног реда, што може укључивати и насиље према другим људима и имовини, али и према учесницима окупљања. Насилна јавна окупљања, поред осталог, посебно карактерише маса лица која, ношена различитим мотивима, под притиском „психологије масе“, уз осећај „утопљености у масу“ и „некажњивости“, најчешће, једновременим или продуженим актима насиља, чини више прекршаја и/или кривичних дела, којима се угрожава безбедност људи, институција и имовине, укључујући и угрожавање здравља или јавног морала.²⁴

Неретко, до нарушавања јавног реда долази прерастањем ненасилних у насилна окупљања, упркос чињеници да ни једна од страна нема намеру да до насиља дође.²⁵ Злоупотреба, односно коришћење легалних окупљања као амбијента за насиље од стране различито мотивисаних насилних и криминалних група, противно интересима и циљевима сазивача и већинских учесника скупа, такође није реткост. Поједине скупове могу пратити и екстремни облици понашања појединаца, као што су ретко виђени акти самоповређивања (закуцавања ексера у руку, сечења прстију, или самоспаљивања, на пример).

Ограничавање и заштита права на слободу окупљања

Као што је већ истакнуто, људска и мањинска права зајемчена Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима непосредно се примењују.

24 Љ. Стајић, О. Стевановић, *Грађански нереди*, Полицијска академија, Београд, 1995, стр. 10.
25 О разлозима прерастања ненасилних у насилне скупове, детаљније у: Д. Симеуновић, *Политичко насиље*, Радничка штампа, Београд, 1989, стр. 112.

У изузетним случајевима, законом се може прописати и начин остваривања тих права, али само ако је то Уставом изричито предвиђено, или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.²⁶ Уз то, људска и мањинска права зајемчена Уставом могу бити законом ограничена, али само ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих их Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, при чему се достигнути ниво тих права не може смањивати. При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења и његове сврхе и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.²⁷

Конкретније, право на „слободу мирног окупљања“, као и право на слободу мишљења, изражавања и удруживања може се ограничити, према Међународном пакту о грађанским и политичким правима, само под условом да је њихово ограничење законито и потребно за: 1) поштовање права или угледа других, или 2) за заштиту националне или јавне безбедности јавног реда, или јавног здравља и морала.²⁸ Према Уставу Републике Србије, то право – на слободу окупљања – може се законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике.²⁹ Сагласно с тим, Законом о јавном окупљању то право је ограничено прописивањем разлога или околности због којих се јавно окупљање може забранити (не дозволити),³⁰ спречити или прекинути, уз предузимање законских и пропорционалних мера ради разиласка учесника окупљања и успостављања јавног реда.

Разлози због којих се јавно окупљање сматра недозвољеним могу бити просторне, безбедносне, здравствене, моралне и процедуралне природе или разлози заштите и подршке остваривању људских

26 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 18 ст. 1, 2 и 3.

27 Исто, чл. 20, став 1, 2 и 3.

28 Међународни пакт о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71, чл. 19.3, 21 и 22.2.

29 Исто, члан 54, став 4.

30 Упоредите чл. 15 ст. 1 и чл. 17 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016. У чл. 15 се користи синтагма „решење којим се не дозвољава одржавање окупљања“, а у чл. 17 синтагма „дужан је да о забрани окупљања“.

и мањинских права. Према члану 6 тог закона, „окупљање није дозвољено на месту на којем, због карактеристика самог места или његове посебне намене, прети опасност од наступања угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.“ При томе се под местом одржавања јавног окупљања подразумева „простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, као и простор испред објеката од стратешког и посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије.“³¹ У истом члану додаје се да „окупљање није дозвољено на местима на којима се одржавањем окупљања крше људска и мањинска права и слободе других, угрожава морал или на местима која су затворена за јавност.“³²

На веома сличан али и терминолошки преклапајући начин, чланом 8 истог Закона утврђује се да „окупљање није дозвољено: 1) када постоји угрожавање безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије; 2) када су циљеви окупљања усмерени на позивање и подстицање на оружани сукоб или употребу насиља, на кршење људских и мањинских слобода и права других, односно на изазивање или подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости; 3) када наступи опасност од насиља, уништавања имовине или других облика нарушавања јавног реда у већем обиму; и 4) ако је одржавање окупљања супротно одредбама овог закона.“³³

Последњи од претходно наведених разлога због којих се јавно окупљање сматра недозвољеним („ако је одржавање окупљања супротно одредбама овог закона“) пре свега је процедуралне природе. Оно поред већ наведеног ограничења по месту и времену у којем се јавно окупљање може одржати, укључује и ограничење у погледу прописане обавезе пријављивања одређених окупљања на отвореном простору и других законом прописаних обавеза организатора и/или вође окупљања. Непоштовање тих обавеза сматра се разлогом због којег се јавно окупљање може забранити (не дозволити), спречавање или прекинути (јер би његово окупљање било „супротно одредбама овог закона“).³⁴

31 Према чл. 24 Закона о јавном окупљању (*Службени гласник РС*, бр. 6/2016), скупштине градова, односно општина су дужне да одреде просторе на којима није дозвољено окупљање из чл. 6 ст. 1 тог закона.

32 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 6 ст. 1–3.

33 Исто, чл. 8 ст. 1 тач. 1–4.

34 Исто, чл. 8 ст. 1 тач. 4.

О ограничавању слободе јавног окупљања – неодобравањем, спречавањем или прекидом – одлучује месно и стварно надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова, односно полицијски службеници. Када се утврди постојање претходно наведених разлога због којих се окупљање може забранити (не дозволити), надлежни орган је дужан да, најкасније 96 часова пре пријављеног времена за почетак окупљања, донесе решење којим се одржавање окупљања не дозвољава.³⁵ Уколико исти разлози, односно околности, наступе уочи одржавања или у току трајања окупљања, полицијски службеници су овлашћени да такво окупљање спрече или да га прекину на основу одговарајућег наређења надлежног органа.³⁶

Поред наведених ограничења, одређене мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права у ратном и ванредном стању може прописати Народна скупштина, а када она није у могућности да се састане, мере одступања од тих права у ратном стању заједно утврђују председник Народне скупштине, председник Републике и председник Владе, док те мере у ванредном стању може прописати Влада уз потпис председника Републике.³⁷ Такве мере одступања од права на слободу окупљања надлежни органи Републике Србије прописивали су у релативно блиској прошлости, односно током ратног и ванредног стања 1999. и 2003. године.³⁸

Наведеним ограничењима слободе окупљања могу се додати и могућа ограничења слободе присуствовања јавном окупљању (спортским приредбама, на пример)³⁹ или ограничења слободе иступања (изражавања)⁴⁰ на јавном скупу која су, у складу са Уставом и законом, усмерена само на поједина физичка лица.

35 Исто, чл. 15.

36 Исто, чл. 18.

37 Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116/07, чл. 9, ст. 2, тач. 6 и чл. 10 ст. 1 тач. 2 и 4.
38 Тако је Уредбом председника Републике Србије о окупљању грађана за време ратног стања (*Службени гласник РС*, бр. 17/99) проглашеног поводом агресије НАТО на СРЈ 1999. године, било је предвиђено да се јавни скуп може сазвати и одржати, односно да се на њему може иступати, само по претходном одобрењу надлежног органа. Одлуком вршиоца дужности председника Републике о проглашењу ванредног стања у Републици (*Службени гласник РС*, бр. 21/03), након атентата на председника Владе Србије, било је, поред осталог, забрањено и сазивање и одржавање збора и других јавних окупљања грађана који, у складу са Законом, подлежу претходној пријави.

39 Закон спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, *Службени гласник РС*, бр. 67/03 и 90/07, чл. 17 ст. 1 тач. 3, чл. 22 и чл. 23 ст. 2 и 3.

40 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 46 ст. 2.

Заштита права на слободу јавног окупљања утврђена је, пре свега, прописаним правом свакога да слободно, у складу са законом, организује окупљање и да у њему учествује, изузев у ситуацијама у којима се стичу законски разлози да надлежни орган донесе решење којим се одржавање окупљања не дозвољава, или се може одлучити да се окупљање спречи или прекине. Први ниво заштите тог права утврђен је законском обавезом надлежног органа да одреди рок од 12 сати за допуну непотпуне пријаве окупљања⁴¹ и да, само ако за то постоје законски разлози, решење којим се одржавање окупљања не дозвољава донесе најкасније 96 сати пре пријављеног времена за почетак окупљања.

Други ниво заштите права на слободу окупљања прописан је правом организатора да против решења којим се одржавање окупљања не дозвољава, у року од 24 часа од његовог пријема, Министарству унутрашњих послова поднесе жалбу (која не одлаже извршење решења).⁴² Трећи ниво заштите тог права утврђен је дужношћу Министарства унутрашњих послова да по жалби одлучује без одлагања и да одлуку донесе најкасније у року од 24 часа од пријема жалбе, као и правом организатора окупљања да против другостепеног решења донетог по жалби покрене управни спор пред надлежним судом.⁴³ Посебна врста заштите права на окупљање утврђена је и правом организатора, односно вође окупљања, да наставе прекинуто окупљање када се отклоне околности због којих је оно прекинуто.⁴⁴

Права и дужности полиције и организатора окупљања

Законом о јавном окупљању, уз одређене нејасноће и одређена преклапања, утврђена је одговорност Министарства унутрашњих послова, односно полиције, других надлежних органа и организатора јавног окупљања. Полиција у обављању послова из свог законом утврђеног делокруга има обавезу да штити и унапређује безбедност грађана и имовине, поштујући Уставом зајемчена људска и мањинска права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву, уз могућност употребе средстава принуде засноване на Ус-

41 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 14 ст. 3.

42 Исто, чл. 15 и 16.

43 Исто, чл. 16.

44 Исто, чл. 11 ст. 3.

таву и закону.⁴⁵ Послове из своје надлежности полиција обавља са циљем и на начин да свакоме обезбеди једнаку заштиту безбедности, права и слобода, примењујући закон и уставно начело владавине права.⁴⁶ Обављањем тих послова, полиција, као део Министарства унутрашњих послова, пружа подршка владавини права и обезбеђује остваривање Уставом и законом утврђених људских и мањинских права и слобода.⁴⁷

Према Закону о јавном окупљању, улогу пружања заштите права на слободу окупљања, полиција (а делимично и други надлежни органи) остварује, пре свега, заштитом безбедности људи и имовине, заштитом безбедности Републике Србије, заштитом јавног здравља, морала и права других, као и обављањем других послова из своје надлежности који се односе на одржавање окупљања.⁴⁸ При томе, појам других послова садржајно укључује, пре свих, и традиционално полицијске послове који се односе на: 1) безбедносну заштиту живота, права, слобода и имовине грађана, 2) одржавање јавног реда и спречавање насиља, 3) обезбеђивања одређених јавних скупова, личности, органа, објеката и простора; 4) регулисање и контролу, саобраћаја на путевима.⁴⁹

Конкретније, основни циљеви полицијског деловања на пружању заштите права на слободу окупљања јесу: 1) омогућавање организатору и учесницима окупљања да своја права на слободу окупљања, изражавања и кретања остваре на легалном јавном скупу, 2) онемогућавање безбедносног угрожавања учесника окупљања и других лица на или поводом окупљања, од стране трећих лица, група или организација и 3) онемогућавање одржавања нелегалних окупљања њиховим недозвољавањем (забраном), спречавањем, или прекидањем, уз предузимање законских и пропорционалних мера ради разиласка учесника окупљања и успостављања јавног реда уколико је он нарушен током јавног скупа или у вези са јавним скупом.

Тако дефинисане циљеве свог деловања, надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова (односно полиције) конкретније остварује: 1) примањем пријава и одлучивањем по њима, односно о обезбеђењу или о недозвољавању (забрани) окупљања,

45 Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 3.

46 Исто, чл. 31.

47 Исто, чл. 2.

48 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 9 ст. 1.

49 Исто, чл. 30 ст. 2 тач. 2, 6, 8 и 9.

уколико се за то постоје законски разлози;⁵⁰ 2) одлучивањем и спровођењем одлука (наређења) о спречавању и прекидању окупљања или о предузимању законских и пропорционалних мера ради разиласка учесника окупљања и успостављања јавног реда,⁵¹ као и 3) спровођењем прописаних мера одступања од права на слободу окупљања које донесу надлежни органи (Народна Скупштина, председник и Влада Републике) у ратном и ванредном стању.⁵²

С тим у вези, полицијски службеници су овлашћени да спрече или прекину окупљање уколико, уочи одржавања окупљања или у току његовог трајања, наступе околности због којих се може донети решење којим се окупљање не одобрава.⁵³ Наређење о прекиду окупљања, надлежни орган усмено саопштава организатору или вођи, односно учесницима окупљања.⁵⁴ Писана наредба о прекиду окупљања доставља се организатору најкасније 12 сати од тренутка усменог саопштавања.⁵⁵ Ако организатор, вођа окупљања или учесници окупљања не поступе у складу са наређењем о прекиду окупљања, надлежни орган је дужан да предузме законске и пропорционалне мере ради разиласка учесника окупљања и успостављања јавног реда.⁵⁶

Ангажовање полиције на спровођењу сопствених одлука и одлука других органа о ограничавању слободе окупљања некада подразумева и право на употребу полицијских средстава принуде. То право полиције је, на одређен начин, у супротности са њеном основном улогом да штити и поштује људска права и слободе, због чега се злоупотреба тог права од стране полицајаца скоро увек квалификује као кршење људских права. У сваком случају, примена полицијских средстава принуде подразумева да на други начин није могуће онемогућити одржавање нелегалног и посебно насилног јавног окупљања. С тим у вези може се рећи да су послови које полиција обавља у вези са јавним окупљањима једна од посебно важних али и деликатних области рада у оквиру које полиција има амбивалентну улогу, односно право и дужност да истовремено и штити и ограничава права и слободе грађана.

50 Исто, чл. 15 и 18.

51 Исто, чл. 19 ст. 4.

52 Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116/07, чл. 9, ст. 2, тач. 6 и чл. 10 ст. 1, тач. 2 и 4

53 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 18.

54 Исто, чл. 19 ст. 1.

55 Исто, чл. 19 ст. 2.

56 Исто, чл. 19 ст. 4

Организатор окупљања (физичко или правно лице) који, у складу с одредбама истог закона, позива на окупљање, припрема и организује окупљање, уз могућност да одреди вођу окупљања,⁵⁷ дужан је, пре свега, да: 1) надлежном органу поднесе пријаву окупљања које се по закону пријављује,⁵⁸ 2) надлежни орган обавести о окупљању које се по закону не пријављује, када сматра да окупљање захтева предузимање мера безбедности од стране полиције⁵⁹ и, посебно, да 3) ангажује редарску службу и обезбеди одржавање мирног окупљања тако да се онемогући насилно и недолично понашање учесника током трајања окупљања, као и приликом доласка на место и одласка учесника скупа са места окупљања.⁶⁰

Поред тога, организатор или вођа окупљања, уколико га организатор одреди, дужан је и да: 1) води и надзире окупљање и организује и усмерава рад редара; 2) омогући несметан пролазак возилима хитне помоћи, полиције и ватрогасним возилима; 3) поступи по наређењима надлежног органа; 4) прекине окупљање ако наступи непосредна опасност за безбедност људи и имовине и о томе одмах обавести полицију; 5) о забрани (неодобравању) окупљања обавести јавност; 6) учесницима окупљања одмах саопшти да је наређењем надлежног органа окупљање прекинуто и да затражи да се окупљени учесници мирно разиђу.⁶¹

Поред организатора и полиције, јавна окупљања подразумевају и ангажовање органа локалне самоуправе. Уз то што су Скупштине градова, односно општина дужне да одреде просторе на којима није дозвољено окупљање,⁶² органи локалне самоуправе су у обавези и да обезбеде обављање комуналних услуга за потребе одржавања јавних окупља.⁶³

Закључци

Синтезом резултата спроведеног истраживања може се извести више закључака који се односе на унапређење квалитета правног оквира за остваривање права на слободу мирног окупљања у Репуб-

⁵⁷ Исто, чл. 10.

⁵⁸ Исто, чл. 12.

⁵⁹ Исто, чл. 13 ст. 4.

⁶⁰ Исто, чл. 11 ст. 1 тач. 1.

⁶¹ Исто, чл. 11 ст. 1 и 2, чл. 17 и чл. 19 ст. 3.

⁶² Исто, чл. 24.

⁶³ Исто, чл. 9 ст. 2.

лици Србији, али и на неке слабости новог Закона о јавном окупљању. Најзначајнији од тих закључака односе се на: 1) проширење права на слободу јавног окупљања, 2) усклађивање националних са међународним прописима о слободи јавног окупљања, 3) прецизније дефинисање одређених појмова, права и овлашћења, али и на 4) одређене непрецизности и недоречености у тексту наведеног Закона.

Актуелним Законом о јавном окупљању, осим тога што је њиме превазиђен правни вакум који је настао престанком важења претходно важећег Закона о окупљању грађана, право на слободу окупљања проширено је на два основна начина. Први се односи на признавање (гарантовање) тог права без одобрења надлежног органа, не само држављанима Републике Србије, већ и сваком физичком лицу под јурисдикцијом Републике, укључујући и странце. Такво законско решење сагласно је и са одлуком Савезног уставног суда којом је пре више година утврђено је да са Уставом СРЈ није сагласан члан 8 претходно важећег Закона о окупљању грађана, према којем је странац могао сазвати и одржати јавни скуп и иступати на јавном скупу, само на основу одобрења надлежног органа.⁶⁴

Признавањем права на одржавање појединих врста јавних (верских, традиционалних народних, државних и спонтаних) окупљања на отвореном простору, без пријаве надлежном органу, друго је значајно проширење тог права у новом Закону о јавном окупљању. Том законском променом суштински је озакоњена традиционална, општеприхватљива, али до сада ипак незаконита и упркос томе неспречавана пракса одржавања таквих окупљања на отвореном простору без њиховог пријављивања. Поред тога што представљају две кључне промене у односу на претходно важећи закон, признавање права на слободу окупљања и странцима и признавање права на одређене врсте окупљање на отвореном простору без обавезе пријављивања, истовремено представљају и једну од важних тачака вишег нивоа усаглашености националних и међународних прописа о људским правима у Републици Србији.

Поред та два, као остала најзначајнија унапређења квалитета правног оквира за остваривање права на слободу јавног окупљања у Републици Србији могу се навести: 1) прецизније дефинисање појмова: јавног окупљања, затвореног простора и места на којима се окупљање не може одржавати; 2) дефинисање нових појмова као што

64 Одлука Савезног уставног суда, I У број 12/94, *Службени лист СРЈ*, бр. 21/2001.

су: организатор и вођа окупљања – са њиховим правима и обавезама, окупљање у кретању са заустављањем, као и обавештавање о појединим окупљањима која се не пријављују; 3) прописивање овлашћења полиције да, без вођења управног поступка – у складу са Законом о полицији, спречи или прекине јавно окупљање или да предузме друге законске и пропорционалне мере ради разиласка учесника окупљања и успостављања јавног реда; 4) прописивањем обавезе организатора и вође окупљања да поступи у складу са одлуком полиције у вези са спречавањем или прекидом јавног окупљања; 5) прописивањем њиховог права да окупљање наставе уколико се отклоне околности због којих се оно спречава или је прекинуто.

Најзначајнија противречност у одредбама новог Закона о јавном окупљању односи се на асиметрију између високог нивоа разлога за забрану (недозвољавање) јавног окупљања (заштита људских и мањинских права и слобода или заштита безбедности Републике, на пример) и ниског нивоа надлежног органа (полицијске станице у општини, по месту окупљања) који одлучује о забрани (недозвољавању) јавног окупљања. Од законских непрецизности најзначајније су две. Прва се односи на питање да ли се може забранити (не дозволити) непријављено јавно окупљање или „сва окупљања“ у одређеном времену и на одређеном простору, а друга на непрецизно одређен појам „места затвореног за јавност“ као места на којем окупљање по закону није дозвољено, уз делимичну противречност те одредбе са одредбом истог закона (о јавном окупљању) према којој се окупљања у затвореном простору не пријављују.

Недовољно јасна подела, односно преклапање надлежности у обезбеђивању јавног окупљања између полиције и организатора јавног окупљања, уз неусаглашеност одредбе Закона о полицији у којој се као један од полицијских послова наводи и обезбеђивање одређених јавних скупова са одредбама Закона о јавном окупљању у којем се појам обезбеђивања јавних окупљања уопште не помиње, једна је од битних недоречености и неусклађености законских одредаба који се односе на јавна окупљања. Та и остале законске непрецизности и противречности, као и нека друга проблематична решења (кратки рокови за вођење управног поступка по пријави јавног окупљања за који постоје законски разлози за забрану – недозвољавање, прекршајна одговорност учесника окупљања, или неуређеност питања окупљања на јавним саобраћајницама или на приватном поседу или реклами-

рања јавних окупљања пре њиховог пријављивања), амбивалентна улога полиције или питања политичког контекста (легалности и легитимности) јавних окупљања, захтевају њихову детаљнију анализу, која свакако може и треба да буде предмет посебног истраживања.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.
2. Закон о јавном реду и миру, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.
3. Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116/200.
4. Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон; *Службени лист СРЈ*, бр. 21/200 – ОСУС; *Службени гласник РС*, бр. 101/2005 – др. закон и 88/2015-ОУС.
5. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.
6. Закон спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, *Службени гласник РС*, бр. 67/03 и 90/07.
7. Међународни пакт о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71.
8. Одлука о проглашењу ванредног стања у Републици, *Службени гласник РС*, бр. 21/03.
9. Одлука Савезног уставног суда, I У број 12/94, *Службени лист СРЈ*, бр. 21/2001.
10. Одлука Уставног суда РС, ИУз-204/2013, *Службени гласник РС*, бр. 88/15.
11. Општа декларација о правима човека, ГСУН, 1948, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 0/48;
12. Симеуновић, Д., *Политичко насиље*, Радничка штампа, Београд, 1989.
13. Стајић, Љ., Стевановић, О., *Грађански нереди*, Полицијска академија, Београд, 1995.
14. Стевановић, О., *Слобода окупљања и полиција, у: Полиција у функцији заштите људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.

15. Уредба о окупљању грађана за време ратног стања, *Службени гласник РС*, бр. 17/99.
16. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

FREEDOM AND SAFETY OF PUBLIC GATHERINGS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Obrad Stevanovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: This paper presents the results of the study focused on the current legal framework for exercising and protection of the right to freedom of public gatherings in the Republic of Serbia. Accordingly, this research has been focused on finding an answer to the following question: Does the Law on Public Gatherings, 2016, improve a legal framework for exercising and protection of the right to freedom of peaceful assembly in the Republic of Serbia, and if it does, how? Through the results of such research, significant improvements both in exercising and protection of the right to freedom of assembly, are identified and described. The most important of them most certainly are as follows: the right to equal freedom of assembly of all citizens under the jurisdiction of the Republic, including foreigners; the right to organizing certain types of public gatherings in the open air, without the obligation to announce them; as well as a two-stage administrative procedure and administrative and judicial protection of citizens in exercising such a right in short periods of time. The results of the research confirmed the existence of a higher level of harmonization between the national and international law, as well as a higher level of precision in defining certain terms of particular importance for exercising, protecting and limiting the right to freedom of public gatherings. However, these results also helped identify and describe certain legal inaccuracies and contradictions, including some overlapping roles of the police and the organizers of public gatherings.

Keywords: human rights, public gatherings, police force, organizer, limitation.

ПРОЦЕДУРА ЗА ПРИЗНАВАЊЕ МЕЂУНАРОДНЕ ЗАШТИТЕ ПРОГОЊЕНИМ ЛИЦИМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Проф. др Зоран Радивојевић
Правни факултет Универзитета у Нишу
zoranr@prafak.ni.ac.rs

Проф. др Небојша Раичевић
Правни факултет Универзитета у Нишу
raicko@prafak.ni.ac.rs

Сажетак: Право Европске уније гарантује држављанима трећих држава и лицима без држављанства изложеним озбиљном прогону право на међународну заштиту, која може бити пружена признавањем статуса избеглице или корисника супсидијарне заштите. Директива 2013/32 установљава јединствену процедуру коју државе чланице примењују приликом утврђивања испуњености услова за стицање неког од два поменута заштићена статуса. Она отпочиње подношењем захтева за међународну заштиту у некој од држава чланица ЕУ. Након тога, применом тзв. Даблинске регулативе III, утврђује се која је држава чланица надлежна за поступање по том захтеву. Све док траје поступак одлучивања о поднетом захтеву за међународну заштиту, апликант има право да остане на територији државе чланице која о томе одлучује, уз одређене изузетке у поступку по правним лековима. Подносиоцу захтева је загарантовано спровођење интервјуа, као и право на добијање информација о поступку, право на преводиоца, комуницирање са представницима UNHCR, достављање образложе не писане одлуке, право на правни лек и бесплатно заступање у другостепеном поступку. С друге стране, апликант има одређене обавезе, као што су: појављивање пред надлежним органима, подношење докумената које поседује, давање информација о свом тренутном пребивалишту, допуштање узимања отисака прстију и фотографисања. Уколико држава оцени да лице испуњава услове, признаће му статус избеглице или статус корисника супсидијарне заштите. У супротном, подносилац захтева је дужан да напусти територију те чланице ЕУ.

Кључне речи: Европска унија, Директива 2013/32/ЕУ, међународна заштита, супсидијарна заштита, избеглице, подносилац захтева.

Увод

Држављани трећих држава и апатриди који су у својој земљи, од-
носно земљи у којој живе, изложени озбиљној опасности могу затра-
жити уточиште у некој држави чланици Европске уније (ЕУ). Првих
неколико деценија постојања европских заједница (ЕЗ) та материја је
била у искључивој надлежности држава чланица које су је аутономно
уређивале, поштујући Конвенцију УН о статусу избеглица из 1951.
године¹, чије су уговорнице све оне биле.

Ширење интегративних процеса наметало је потребу да заштита
прогоњених лица буде регулисана на нивоу ЕЗ/ЕУ. Пребацавањем
области виза, азила и миграција у први стуб, Амстердамски уговор
је створио правни основ да саме институције ЕУ уређују ову област.
Искористивши ту могућност, ЕУ је усвојила низ аката којима је креи-
ран заједнички европски систем азила.² Ти акти гарантују државља-
нима трећих држава и лицима без држављанства³ изложеним озбиљ-
ној опасности право на међународну заштиту, која може бити пру-
жена признавањем статуса избеглице или корисника супсидијарне
заштите. Посебно место међу њима заузима Директива ЕУ 2013/32
о заједничким поступцима за признавање и одузимање међународне
заштите⁴ (даље: Директива 2013/32 или Директива). Она регулише
јединствену процедуру коју државе чланице примењују приликом
утврђивања испуњености услова за стицање неког од два поменута
заштићена статуса.

Директивом су установљени заједнички стандарди које државе
чланице ЕУ морају уградити у национално законодавство.⁵ Предмет
анализе у овом раду биће управо ти стандарди које државе морају
поштовати приликом спровођења поступка одлучивања о захтеву за
међународну заштиту. Поред тога, пажња је посвећена одређивању

1 *Convention Relating to the Status of Refugees*, UNTS 1954, Vol. 189, No. I-2545, стр. 137–220.

2 Више о томе видети: Н. Раичевић, Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2015, бр. 71, стр. 15–18.

3 Акти из ове области односе се само на држављане трећих држава и лица без држављанства, а не и на грађане ЕУ.

4 *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, OJ EU, L 180/60.

5 Пре тога, на снази је била верзија те директиве из 2005. године која је установљавала само минималне процедуралне стандарде; *Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*, OJ EU, L326/13.

државе надлежне за поступање по захтеву за међународну заштиту, будући да је и то питање од значаја за вођење овог поступка.

Покретање поступка

Поступак за добијање међународне заштите у ЕУ покреће се захтевом заинтересованог лица упућеног државним органима неке од чланица. При томе се прави разлика између саопштавања захтева за међународну заштиту државним органима (*making application*), регистрације захтева (*registration of application*) и подношења захтева за међународну заштиту (*lodging application*), мада сама Директива нигде не појашњава значење тих израза.

Захтев за међународну заштиту може бити саопштен (изнет) државним органима у било којој форми – усмено, писмено или на неки други начин који изражава начелну намеру лица за тражење заштите⁶. Тај захтев мора бити изнет на територији чланице ЕУ, укључујући ту и границе, транзитне зоне и територијалне воде.⁷ Захтев може бити изнет директно државном органу надлежном за регистрацију захтева за међународну заштиту (уколико лице у том моменту има приступ таквом органу) или, пак, другом државном органу од кога се очекује да прима такве захтеве (полиција, гранична полиција, имиграционе службе, службеници у притворима).⁸ Од момента изношења захтева, лица стичу статус тражиоца међународне заштите (подносиоца захтева, апликанта), на основу чега аутоматски имају право на материјалне услове прихвата предвиђене Директивом⁹.

Директива ништа не говори о року у коме захтев треба да буде саопштен, али се очекује да заинтересовано лице учини то што је пре могуће.¹⁰ Међутим, уколико је у питању лице које је илегално ушло у

6 ECRE, *Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, Brussels, 2014, стр. 10.

7 Чл. 3(1) Директиве. Не постоји могућност саопштавања захтева у дипломатским представништвима државе у иностранству.

8 Ови органи морају бити оспособљени да мигранту пружи информације о томе где и како може изнети захтев за међународну заштиту.

9 Чл. 17(1).

10 Међутим, држава не сме одбацити или одбити захтев само због тога што га апликант није поднео у том року (чл. 10, ст. 1). Одуговлачење са подношењем захтева може умањити кредитет тог захтева и негативно утицати приликом доношења одлуке о одобравању заштите; видети: UNHCR, *Fair and Efficient Asylum Procedures*, EC/GC/01/12, 2001, стр. 5.

државу чланицу ЕУ,¹¹ оно ту намеру мора саопштити државним органима одмах чим се нађе на њеној територији. У противном, неће имати никакав правни основ за останак у тој држави, што га излаже ризику да буде депортовано.

Регистрација захтева представља чин којим државни органи писаним путем потврђују да је неко лице саопштило захтев за међународну заштиту. Регистрација доприноси повећању правне сигурности¹², јер се њоме потврђује да лице има статус тражиоца заштите. Уколико је изнет пред органом надлежним за регистрацију, захтев мора бити регистрован у року од три радна дана. У супротном, регистрација се мора извршити у року од шест радних дана, док у случају постојања великог броја захтева, рок износи десет радних дана.¹³

Државе су дужне да лицима која су саопштила захтев за међународну заштиту „обезбеде стварну могућност“¹⁴ да тај захтев што пре поднесу надлежним органима. Подношење захтева подразумева испуњење административних формалности, које укључују попуњавање формулара, подношење докумената, узимање отисака прстију од апликаната¹⁵ и фотографисање. Моменат подношења захтева је важан јер се од тада рачунају рокови за остваривање одређених права.¹⁶ Уколико лице не поднесе захтев што је пре могуће, то се може протумачити као прећутно одустајање од изнетог захтева.¹⁷

Одређивање надлежне државе за одлучивање о захтеву

Пре него што се приступи испитивању поднетог захтева за међународну заштиту, мора се одредити која је држава чланица ЕУ надлежна

11 Лица која су затражила азил не могу одговарати због илегалног преласка државне границе (чл. 31 Конвенције о положају избеглица). Међутим, она ће бити одговорна уколико приликом преласка користе фалсификована документа.

12 F. Ippolito, S. Velluti, (2011). The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness, *Refugee Survey Quarterly*, 2011, Vol. 30, No. 3, стр. 53.

13 Чл. 6(1) и (5) Директиве.

14 Оваква формулација представља значајно побољшање у односу на претходну верзију ове директиве; више о томе: S. Peers, V. Moreno-Lax, M. Garlick, E. Guild, (2015). *Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, Volume 3: *EU Asylum Law*, 2015, стр. 227.

15 Ова обавеза је прописана чл. 9 Регулative 603/2013.

16 У року од 3 дана мора се издати документ који потврђује његов статус тражиоца азила и омогућава останак у тој држави (чл. 6 Директиве 2013/33).

17 Чл. 6(2) Директиве.

за одлучивање о том захтеву. Правила о одређивању надлежне државе садржана су у Регулативи 604/2013 (даље: Даблинска регулатива III).¹⁸

Циљ ових правила је установљење таквог поретка у коме тражилац заштите свој захтев треба да поднесе само у једној држави чланици ЕУ. Тиме се угроженим лицима онемогућава истовремено тражење заштите у већем броју чланица ЕУ, што она практикују како би повећала шансу за добијање заштите (*asylum shopping*)¹⁹. Истовремено, такав систем елиминише постојање „избеглица у орбити“²⁰, тј. спречава неоправдано одбијање држава чланица да одлучују о захтеву, што би приморало тражиоце азила да круже од једне до друге чланице ЕУ, покушавајући да пронађу државу која ће пристати да одлучује о њиховом захтеву²¹.

Први критеријум који се узима у обзир приликом одређивања надлежне државе за одлучивање о захтеву јесу породичне везе подносиоца захтева и чланова његове породице који се налазе у ЕУ. О захтеву малолетног подносиоца захтева за међународну заштиту одлучује држава чланица ЕУ у којој евентуално живе чланови породице тог малолетника.²² Уколико захтев подноси апликант чији чланови породице бораве у некој чланици ЕУ као избеглице, корисници супсидијарне заштите или подносиоци захтева за таквом заштитом, надлежна ће бити држава у којој се налазе његови чланови породице.²³ Ако истовремено или у приближно исто време захтеве подносе чланови исте породице, о њима одлучује држава која је одговорна за прихват највећег броја чланова те породице, а ако таква држава не постоји, онда је надлежна држава која одлучује о захтеву за заштиту најстаријег члана породице.²⁴

Уколико не постоје породичне везе валидне за одређивање надлежне државе, о захтеву ће одлучивати чланица кроз коју је тражилац азила ушао у ЕУ („прва држава чланица“). Даблинска регулатива III прописује да се код одређивања „прве државе чланице“ примењује следећи редослед: а) држава која је издала визу или дозволу боравка;

18 Поред 28 чланица ЕУ, даблинска правила о одређивању надлежне државе примењују се и на Швајцарску, Норвешку, Исланд и Лихтенштајн.

19 F. Cherubini, *Asylum Law in the European Union*, London – New York, 2015, стр. 135.

20 N. Ohlsson, *Challenging the principle of solidarity in the Common European Asylum System*, Master Thesis, Lund University, 2015, стр. 32.

21 H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, Leiden, 2006, стр. 388.

22 Чл. 8 Директиве.

23 Чл. 9 и 10.

24 Чл. 11.

б) држава у коју је апликант ушао илегално (ова држава губи надлежност кад протекне 12 месеци о илегалног уласка); в) држава у којој је апликант провео последњих пет месеци, а ако је у том последњем петомесечном периоду живео у више држава, онда последња држава његовог становања; г) држава у коју је држављанин треће земље ушао јер му за њу није била потребна виза; или д) држава на чијем аеродрому је апликант поднео захтев за азил.

Када на основу наведених критеријума није могуће одредити надлежну државу, за одлучивање ће бити надлежна чланица у којој је поднет захтев.²⁵ Ипак, она ће бити ослобођена те надлежности уколико апликант проведе ван њене територије више од три месеца или уколико друга чланица ЕУ том лицу изда документ о боравку.²⁶

Даблинска регулатива III садржи значајну новину. Наиме, она не допушта држави на чијој територији се налази тражилац заштите да га шаље у чланицу која би по утврђеном редоследу била надлежна за одлучивање о његовом захтеву, ако би он тамо био изложен нехуманом или понижавајућем поступању.²⁷ Уколико би у свакој од потенцијално надлежних држава апликант био изложен таквом поступању, о захтеву ће одлучивати управо држава у којој се он тренутно налази.

На крају, треба рећи да држава чланица може добровољно презузети надлежност и одлучити о било ком захтеву за међународну заштиту који јој је поднет.²⁸ То је тзв. клаузула суверености или „дискрециона клаузула“ која омогућава држави чланици да одлучи о поднетим захтевима, иако према наведеним критеријумима из Даблинске регулативе III она нема ту обавезу. Поред тога, држава чланица може добровољно прихватити надлежност и из хуманитарних обзира, нарочито због породичних или културолошких разлога („хуманитарна клаузула“).²⁹

²⁵ Чл. 3(2), 7 и 12–15.

²⁶ Чл. 19.

²⁷ Чл. 3. Више о томе: А. Ђукановић, (2015). Заштита људских права тражилаца Азила и илегалних миграната – пракса Европског суда за људска права, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 71, 2015, стр. 39; P. Mallia, Case of M.S.S. v. Belgium and Greece: A Catalyst in the Re-thinking of the Dublin II Regulation, *Refugee Survey Quarterly*, 2011, Vol. 30, No. 3, стр. 107–128; M. Garlick, International Protection in Court: The Asylum Jurisprudence of the Court of Justice of the EU and UNHCR, *Refugee Survey Quarterly*, 2015, Vol. 34, No. 3, стр. 125–6.

²⁸ Чл. 17(1) Даблинске регулативе III.

²⁹ Чл. 17(2). Овде се мисли на случајеве који већ не потпадају под неку ситуацију наведену у чл. 8–11 и чл. 16 Даблинске регулативе III у којима постоји обавезна надлежност држава.

Првостепени поступак

Након утврђивања њене надлежности, држава спроводи првостепени поступак у ком испитује поднети захтев. То испитивање се може вршити у редовном поступку или по некој од посебних процедура.

Директива 2013/32 предвиђа низ општих гаранција које морају бити поштоване у првостепеном поступку. Међу њима најважније је право апликанта да остане на територији државе чланице док не буде донета првостепена одлука. Поред тога, од држава се захтева да информишу апликанта о његовим правима и обавезама у поступку и последицама неиспуњавања обавеза, обезбеде преводиоца, дозволе комуникацију са UNHCR и другим организацијама, омогуће апликанту и његовом заступнику приступ релевантним информацијама и доставе овим лицима писане одлуке.

С друге стране, подносилац захтева има и одређене обавезе, као што су: појављивање пред надлежним органима, подношење докумената, давање информација о пребивалишту, омогућавање претреса и прегледа ствари које поседује, допуштање фотографисања и снимања његових усмених изјава.³⁰

Редовни поступак

Интервју (лични разговор) са подносиоцем захтева обавезна је фаза у редовном поступку.³¹ Он може бити изостављен једино уколико орган одлучивања већ има довољно доказа на основу којих може донети позитивну одлуку или ако обављање интервјуа није могуће због здравствених недостатака апликанта.³² Неоправдано изостајање апликанта са интервјуа држава може протумачити као његово прећутно одустајање од захтева.³³ Уколико пропуштање интервјуа не буде тако протумачено, држава ће донети одлуку о захтеву, узимајући у обзир и чињеницу да је апликант неоправдано пропустио интервју.³⁴

³⁰ Чл. 12–13 Директиве.

³¹ Чл. 14–17.

³² Ранија Директива је предвиђала шири круг изузетака; више о томе: F. Toscano, *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*, IES Working Paper 7, 2013, стр. 31.

³³ Чл. 28(1)а Директиве.

³⁴ Чл. 14(3) и (5).

Интервју са апликантом је поверљиве природе. Током интервјуа се води записник или транскрипт разговора, а може се вршити и његово снимање. Апликанту се мора омогућити да изнесе своје примедбе на записник, односно транскрипт.

Директива утврђује рокове за доношење првостепене одлуке. По правилу, првостепени поступак се мора окончати у року од шест месеци од подношења захтева. Из посебних разлога тај рок се може продужити за девет месеци, а изузетно за још три додатна месеца. Уколико није сигуран да ли је стање у земљи порекла апликанта привременог карактера, поступајући орган може одложити доношење првостепене одлуке. У сваком случају, поступак мора бити окончан у року од 21 месеца од подношења захтева.

Првостепеном одлуком најпре се утврђује да ли подносилац захтева испуњава услове за добијање статуса избеглице наведене у чл. 4-12 Директиве 2011/95. Уколико то није случај, онда се испитује да ли апликант можда испуњава услове за остваривање супсидијарне заштите. Право на ту заштиту има лице које би повратком у своју државу, односно у државу претходног уобичајеног боравишта, било изложено озбиљним повредама.³⁵

Поступајући орган има обавезу да првостепену одлуку у писаној форми достави подносицу захтева или његовом заступнику. Уколико је одлука негативна, мора садржати образложење и поуку о правном леку.³⁶

Посебне процедуре

Поред опште, постоје следеће посебне процедуре: приоритетна процедура (чл. 31, ст. 7), испитивање прихватљивости захтева (чл. 33), убрзана процедура (чл. 31, ст. 8) и процедура на граници (чл. 43). Треба нагласити да се и код посебних процедура морају поштовати основне гаранције из главе II Директиве.

³⁵ У чл. 15 Директиве 2011/95 прописано је да се под озбиљним повредама подразумева: (а) смртна казна или погубљење; (б) мучење, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање; и (в) озбиљна и индивидуална претња животу због међународног или унутрашњег оружаног сукоба.

³⁶ Чл. 11(1) и (2) Директиве.

Директива, најпре, пружа могућност државама да приликом одлучивања предност дају појединим захтевима за међународну заштиту. Приоритетно одлучивање примењује се уколико је вероватно да је захтев основан или га је поднело лица са посебним потребама.³⁷ Ова процедура се примењује како би појединим подносиоцима што пре био признат статус избеглице.

Друга посебна процедура примењује се када постоји неки од разлога који захтев чине неприхватљивим (недопуштеним). Орган може поступити на тај начин у следећим ситуацијама: а) када је друга чланица ЕУ признала апликанту право на међународну заштиту); б) уколико је апликант добио азил у некој држави нечланици ЕУ; в) уколико апликант долази из државе која се сматра сигурном земљом; г) уколико је апликант поднео поновни захтев без изношења нових чињеница; или д) када је у питању захтев за међународну заштиту поднет од стране издржаваног лица које се већ сагласило да његов случај буде део захтева поднетог у његово име од стране особе које га издржава.³⁸ Међутим, током овог поступка апликанту се мора дати могућност да кроз интервју изнесе конкретне околности свог случаја, осим уколико је у питању поновни захтев за међународну заштиту.³⁹

Код убрзане процедуре, као треће врсте посебног поступка, првостепена одлука се доноси знатно брже него код редовне процедуре. Државе могу скратити рокове за подношење захтева, за припрему интервјуа, за консултовање са правним заступником, као и за правне лекове. Убрзана процедура спроводи се ако је апликант: а) приликом подношења захтева покренуо једино питања која нису релевантна за утврђивање његовог заштићеног статуса; б) дошао из сигурне земље порекла; в) обмануо органе подношењем лажних докумената или информација о свом идентитету и држављанству; г) злонамерно уништио или отуђио личне исправе које би помогле приликом утврђивања његовог идентитета или држављанства; д) дао очигледно недоследне, супротне, лажне или слабо вероватне изјаве, због чега је његов захтев за заштиту очигледно неуверљив; ђ) поднео недопуштени накнадни захтев за међународну заштиту; е) поднео захтев само како би одложио или онемогућио извршење одлуке о протеривању;

37 Чл. 31(7).

38 Чл. 33.

39 Неки сматрају да изостављање интервјуа и у тој ситуацији није добро, јер се апликанту ускраћује могућност да у усменој форми изнесе доказе који нису били погодни за изношење у писаном облику; видети: ECRE, *op. cit.*, стр. 19. 40.

ж) незаконито ушао на државну територију чланице ЕУ или је у њој продужио боравак, а без оправданог разлога се у најкраћем року није јавио државним органима или поднео захтев за међународну заштиту; (з) одбио давање отисака прстију; или, и) због озбиљних разлога опасан за националну безбедност или јавни ред државе чланице ЕУ.

Процедура на граници је последња врста посебне процедуре. Код ње државе чланице о захтеву за међународну заштиту одлучују на самој граници или у транзитним зонама. Према Директиви (чл. 43), државе могу применити такав поступак уколико постоји неки од разлога из чл. 33 за вођење поступка за испитивање прихватљивости захтева или нека од ситуација за примену убрзане процедуре из чл. 31(8) Директиве.⁴⁰

Ова процедура је неповољна за подносиоца захтева, будући да му драстично ограничава могућност кретања. Овим лицима се често одређује притвор, а и кад то није случај она се могу кретати у врло ограниченем простору унутар транзитних зона на аеродромима или у лукама. Због тога неки препоручују државама да не примењују процедуру на граници, већ да лица прихвате на своју територију и омогуће им истинско остваривање заштите признате правом ЕУ⁴¹.

По правилу, процедура на граници се мора окончати у року од четири седмице, а уколико се то не деси, држава мора дозволити подносиоцу захтева улазак на њену територију и приступ редовној процедури за остваривање права на међународну заштиту. Међутим, у случају доласка великог броја тражиоца међународне заштите на граници једне државе чланице,⁴² могуће је одступање од овог рока.

Другостепени поступак

Директива гарантује подносиоцима захтева за међународну заштиту право на делотворан правни лек о коме мора одлучивати суд.⁴³ Она, међутим, не одређује врсту правних лекова, нити рокове за

40 Једино у ситуацијама које потпадају под домашај чл. 43 Директиве држава чланица ЕУ може тражиоцу азила ускратити улазак на своју територију, док је у свим другима ситуацијама дужна да му то омогући; видети: G. Cornelisse, *Territory, Procedures and Rights: Border Procedures in European Asylum Law, Refugee Survey Quarterly*, 2016, Vol. 35, No. 1, стр. 80.

41 ECRE, *op. cit.*, стр. 48.

42 Директива не прецизира значење израза „велики број“, тако да је његово тумачење препуштено државама, што може довести до злоупотреба и неуједначеног поступања.

43 Чл. 46.

њихово подношење, већ то препушта државама чланицама. Од држава се једино захтева да ти рокови буду разумни како не би онемогућили или учинили посебно тешким остваривање права на правни лек.

Подносиоци захтева имају право да оспоравају: одлуку о неприхватљивости захтева, одлуку о неоснованости захтева, одлуку донету на граници или у транзитним зонама и одлуку о обустављању поступка због тога што апликант долази из сигурне треће земље. Такође, правни лек мора бити доступан и апликантима којима је призната супсидијарна заштита, али им је одбијено признавање статуса избеглице.

Директива намеће обавезу државама да дозволе подносиоцу захтева останак на њиховој територији до истека рока за коришћење правног лека, а ако је он поднет, до окончања другостепеног поступка. Међутим код одређених врсти неоснованих и недопуштених захтева апликанти немају право аутоматског останка током поступка по правном леку,⁴⁴ али им надлежни суд то може допустити. Та могућност спречава враћање подносиоца захтева у државу где му прети опасност од прогона или озбиљног повређивања⁴⁵.

Сиромашним апликантима Директива гарантује бесплатно заступање у другостепеном поступку, осим уколико надлежно тело процени да правни лек нема реалних изгледа за успех.⁴⁶ Иако то представља напредак у односу на ранију Директиву, ни ово решење није најбоље. Препуштање процене потенцијалне успешности поднетог правног лека самој држави, без постојања неких објективних критеријума, може отежати остваривање права на бесплатну правну помоћ. Тиме се нарушава право апликанта на приступ правосуђу, нарочито у ситуацији када је његов захтев одбачен или одбијен у убрзаном поступку или поступку одлучивања о прихватљивости⁴⁷.

Закључак

Поновно прибегавање доношењу директиве, а не регулативе у материји правног уређења процедуре за утврђивање испуњености

44 Чл. 46(6).

45 UNHCR, *Moving Further Toward a Common European Asylum System*, 2013, <http://www.unhcr.org/51b7348c9.pdf> (25. 03. 2016), стр. 4.

46 Чл. 20 Директиве.

47 AIDA, *Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System*, Annual Report 2012/2013, 2013, стр. 39.

услова за признање статуса избеглице или корисника супсидијарне заштите, јасно показује да у ЕУ још увек не постоји воља чланица да приступе истинској хармонизацију у овој сфери. Државе за сада нису спремне да прихвате стриктна непосредно примењива правила, већ желе да задрже слободу у избору начина и средства за реализацију постављених циљева. Због тога не треба очекивати веће проблеме приликом примене процедуралних гаранција установљених Директивом из ове области.

Државе су до сада коректно имплементирале Директиву у своје националне правне системе, чиме је остварено нормативно уједначавање процедуралних правила о међународној заштити прогоњених лица. У исто време, чланице су у пракси поштовале стандарде из Директиве, уз одређена одступања која су се углавном односила на поштовање рокова за регистрацију захтева, правовремено спровођење интервјуа и пружање правне помоћи, нарочито у поступцима вођеним у аеродромским и лучким транзитним зонама.

Много веће проблеме у будућности треба очекивати код примене неких других прописа који имају додирних тачака са поступком одлучивања о захтеву за међународну заштиту. То се пре свега односи на прописе ЕУ о контроли граница и илегалној миграцији, који представљају препреку за улазак прогоњених лица на територију држава чланица, као и на правила о одређивању надлежне државе за одлучивање о захтеву, која су се показала као неефикасна у условима масовног прилива миграната.

ЛИТЕРАТУРА

1. AIDA, *Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System, Annual Report 2012/2013, 2013.*
2. Battjes, H., *European Asylum Law and International Law*, 2006.
3. Cherubini F., *Asylum Law in the European Union*, London – New York, 2015.
4. Cornelisse G., Territory, Procedures and Rights: Border Procedures in European Asylum Law, *Refugee Survey Quarterly*, 2016, Vol. 35, No. 1, стр. 74–90.

5. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, Official Journal of EU, L326/13.
6. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Official Journal of EU, L 180/60.
7. Ђукановић А., Заштита људских права тражилаца азила и илегалних миграната – пракса Европског суда за људска права, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 71, 2015, стр. 33–60.
8. ECRE, *Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, Brussels, 2014.
9. Garlick M., International Protection in Court: The Asylum Jurisprudence of the Court of Justice of the EU and UNHCR, *Refugee Survey Quarterly*, 2015, Vol 34, No. 3, стр. 107–130.
10. Ippolito F., Velluti S., The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness, *Refugee Survey Quarterly*, 2011, Vol. 30, No. 3, стр. 24–62.
11. Mallia P., Case of M.S.S. v. Belgium and Greece: A Catalyst in the Rethinking of the Dublin II Regulation, *Refugee Survey Quarterly*, 2011, Vol. 30, No. 3, стр. 107–128.
12. Ohlsson N., *Challenging the principle of solidarity in the Common European Asylum System*, Master Thesis, Lund University, 2015.
13. Peers S., Moreno-Lax V., Garlick M., Guild E., *Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), Volume 3: EU Asylum Law*, Leiden–Boston, 2015.
14. Раичевић Н., Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 71, 2015, стр. 13–52.
15. Toscano F., *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*, IES Working Paper 7, 2013.
16. UNHCR, *Fair and Efficient Asylum Procedures*, EC/GC/01/12, 2001.
17. UNHCR, *Moving Further Toward a Common European Asylum System*, 2013, <http://www.unhcr.org/51b7348c9.pdf>, 25. 3. 2016.

THE EU PROCEDURE FOR GRANTING INTERNATIONAL PROTECTION TO THE PERSECUTED PERSONS

Zoran Radivojevic, LL.D.

University of Nis, Faculty of Law

Nebojsa Raicevic, LL.D.

University of Nis, Faculty of Law

Abstract: EU law guarantees third-country nationals and stateless persons exposed to serious persecution the right to international protection, which can be given by recognition of refugee or subsidiary protection status. Directive 2013/32 establishes a single procedure that Member States apply when determining eligibility for the acquisition of one of the two aforementioned protected statuses. The procedure begins by making an application for international protection in a Member State of the EU. After that, according to the so-called Dublin III regulation, it should be determined which of the Member States is responsible for examining the application. As long as the procedure for deciding on the application for international protection is pending, the applicant has the right to remain on the territory of the deciding State, with certain exceptions relating to proceedings of legal remedies. The applicant is entitled to be interviewed, and is also guaranteed the following rights: to be informed on the procedure, to receive the services of an interpreter, to communicate with the UNHCR, to get a reasoned written decision with information on how to challenge a negative decision, to lodge an appeal and get free legal assistance in the appeal procedure. On the other hand, the applicant has certain obligations, such as: to appear before competent authorities, to submit documents he/she possess, to give information about his/her current place of residence, and to allow being fingerprinted and photographed. If the state determines that the person meets the conditions, it should recognize him/her refugee status or subsidiary protection status. Otherwise, the person is obliged to leave the territory of that EU member state.

Keywords: European Union, Directive 2013/32/EU, international protection, subsidiary protection, refugee, applicant.

УЛОГА ДРУШТВЕНИХ МРЕЖА У КРЕИРАЊУ КОНФЛИКТНЕ ПАРАДИГМЕ

Проф. др Срђан Милашиновић¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Проф. др Зоран Јевтовић

Филозофски факултет Универзитета у Нишу

Сажетак: Силовит развој интернета и друштвених мрежа произвео је тиху селидбу публике класичних медија ка сајбер простору, који неосетно постаје полигон бројних манипулативних техника креираних с циљем премоделирања конфликтне парадигме. Полазећи од става да основни критеријум безбедности државе представља територијални суверенитет, а безбедности друштва духовни идентитет, аутори анализирају карактеристичне примере терористичког и екстремистичког комуницирања у дигиталној заједници, желећи да укажу на трансфер друштвене рањивости и ширења моралне панике. Са променом публике преобликују се ризици и форме деструкције, инструменти и методе насиља, чему се прилагођава и концепт безбедности. Умреженост глобалне технологије убрзава неограничен проток информација, идеја, културних вредности, капитала, робе и услуга, али због неравномерности приликом редистрибуције и растуће економске неједнакости утиче и на повећање политичке нестабилности и нових сукоба међу народима, религијама и културама. Кризне ситуације се све чешће изазивају, усмеравају и воде посредством друштвених мрежа чији су креатори на безбедном одстојању од центра дешавања. Пракса показује како онлајн незадовољства и насиље развијају офлајн организовање и реално насиље праћено све већим бројем жртава, при чему децентрализована структура мрежног комуницирања отежава надзор и контролу емитованих садржаја. Информациона безбедност и обучавање кризних тимова за сајбер безбедност остају као могуће решење од злоупотреба информационо-комуникационих технологија, терористичке или екстремистичке самопромоције, ма-

¹ Рад је настао у оквиру пројекта „Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције“, чији је носилац Криминалистичко-полицијска академија у Београду, и пројекта бр. 179008 који реализују Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, и Универзитет у Нишу, Филозофски факултет, а које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

лициозних кодова, уништавања и губљења података, сајбер криминала, злоупотребе личних података и сличних илегалних радњи.

Кључне речи: друштвене мреже, тероризам, екстремизам, са-мопромоција, комуникациони суверенитет, конфликти.

Уводна разматрања

Свет у којем живимо свакодневно се мења, укључујући и појмове глобалне и националне безбедности, јер појаве тероризма, криминала, насиља и бројних облика девијантног понашања свакодневно расту. При томе, конфликтолошку парадигму увећавају све диверсификованије и снажније информационо-комуникационе технологије, које су уз одговарајуће дигиталне алате омогућиле преносивост података до било које тачке на планети (мобилни телефони, лаптопи, таблет-рачунари и слични уређаји). Информације су тиме укинуле географска ограничења, али и омогућиле тешко надзиране обрасце умрежавања људи, производећи нове безбедносне руте и ризике, битно другачије од оних у прошлости. Аутори су блиски полазишту немачког социолога Улриха Бека (Ulrich Beck) о друштвеном и политичком потенцијалу новог друштва, сматрајући како свет данас није ништа више ризичнији него некада, већ да је природа ризика другачија.²

Социјалне мреже су укинуле монопол класичних медија (телевизије пре свих), али и дале шансу обичном човеку да своја интересовања и идеје реализује у договору са невидљивим групама и истомишљеницима, не размишљајући о последицама или било каквим правним ограничењима. Истовремено, едукујући се за високо софистициране облике заштите сопствених канала комуникације, терористи и криминогене групе посредством дигиталних платформи свакодневно објављују промотивне садржаје, трудећи се да проактивним приступом привуку пажњу класичних медија и заинтересованих појединаца. У пракси, долази до тихог сељења публике, при чему млађе генерације постају зависници савремених облика комуникације, потискујући класичне медије (штампу, радио и телевизију) или их конвертујући са дигиталним носачима (онлајн новине, ТВ

² Данас преовлађују друштвено произведени ризици, а не као раније – природни ризици и опасности. То значи да ризик данас мање потиче од природних опасности, а много више од неизвесности до којих су довели друштвени развој и развој науке и технологије. Види у: *Ризично друштво*, Филип Вишњић, Београд, 2001.

програми на мобилним телефонима и сл.). Постепена селидба традиционалних медија на мреже³ почела је средином деведесетих година прошлог века, појавом интернет весте, да би се убрзо пренела и у сферу других електронских садржаја. Међутим, револуција је настала тек са процесима премоделирања публике, која је привучена самом могућношћу да уместо пасивног конзумента постане активни креатор јавног комуницирања решила да трајно промени страну.

Популарност и мобилност друштвених мрежа створиле су сајбер заједницу која је временом постала важно склониште терориста, криминалаца и екстремних појединаца. Њихови циљеви могу бити банке, саобраћајнице, образовне установе, влада и министарства, хидро-електране, безбедносни и војни центри, гранични прелази, јавне личности, али и обични грађани чија смрт води медијским промоцијама и публицитету.⁴ Наслови у штампи или прилози у електронским медијима чине тероризам и насиље значајним и скрећу пажњу на његове узроке: сензационалне приче (*If it bleeds, it leads...*) и жељу јавности да зна о насиљу и, можда, о томе зашто је оно почињено. Међутим, са дигитализацијом симболичког окружења у презентацији стварности десио се значајан обрт којег мало људи уочава: држава је изгубила комуникацијски суверенитет у интерпретацији догађања. Продукција, акумулација и циркулација знакова и значења променили су монополску природу медија, јер сада сваки грађанин може постати и креатор података који путују универзумом утичући на стварност. *Јутјуб* (You Tube), *Фејсбук* (Facebook), *Мајспејс* (Myspace), *Твитер* (Twitter) и сличне мреже медијатизују социјалне односе, па долазимо до својеврсног апсурда: људи никада нису били комуникационо ближи, али ни персонално удаљенији. На помолу је једно потпуно ново доба у којем ће поседовање правих информација значити моћ управљања окружењем, али мало појединаца уочава преокрет. Безбедност читаве заједнице све више је у директној спрези са њеном моћи да креира, контролише и управља информационим токовима, па отуда и предмет нашег проучавања. Подстичу ли мреже друштвено насиље и да ли је могуће

3 Термин *селидба* не би требало да буде схваћен у смислу да су класични медији одлучили да напусте простор у коме су настали друштвеним мрежама, већ да они равноправно егзистирају у оба света – и у стварном и у виртуелном. Термин *селидба* употребљен је да би нагласио да су мас-медији са собом на мреже донели свој „пртљаг“, али и да се он само уклопио у нови „декор.“

4 Браћа која су недавно спровела самоубилачке нападе у Бриселу имала су обимне кривичне досијее и налазила су се на листи потенцијалних терориста. Међутим, нападач у Сан Бернандину у Калифорнији прошле године био је узорни здравствени инспектор, са гомилом пријатеља на друштвеним мрежама.

пратити активности виртуелних заједница? Шта људе окреће виртуелном насиљу и колико им медији „помажу“ у промовисању таквих акција? Можемо ли очекивати да се друштвени конфликти као „велике и масовне социјалне акције, односно свесна, усмерена, динамична и практична међусобна сукобљавања и борбе колективних друштвених субјеката због значајних и по својој природи ограничених добара“⁵ у будућности преселе у сајбер сферу? На крају, колико кризне ситуације настају на самим мрежама, мобилишући и подстичући реципијенте да им се придруже или помогну у придобијању подршке јавности? Конфликтна парадигма у реалном свету све више је реализација претходно усклађених и координираних активности у офлајн заједници, што ће даљи рад показати.

Друштвене мреже као *агенси* савремених комуникација

Постоје бројне дефиниције друштвених мрежа, али уобичајено је да се под њима подразумева веб-сервис који омогућава појединцима да изграде своје профиле у ограниченим системима и да се информацијски повежу са другим корисницима чији број није дефинисан. Сам појам ближе је одређен терминима „чвор“ и „веза“, при чему се под чворовима подразумева сваки појединачни учесник или члан неке мреже, док је веза међусобна релација два или више учесника. Дуж везе реализују се најразличитији односи који су засновани на сличностима у интересовањима, жељама, емоцијама, идејама, ставовима и сл. Невезаност за одређени простор, анонимност, интернационалност, брзина и могућност да се са мало трошкова остваре велики ефекти само су неке од новина које је донела дигитализација. Брза размена информација, уз моћ интерактивне блискости са другим корисницима, понудили су предност коју стари медији више нису могли достићи.⁶ Друштвене и мобилне медијске платформе постале су доминантне технологије у животима младих, јер су понудиле нешто што телевизија никада није и неће: константну прилику да повежу и деле своје животе са блиским пријатељима и познаницима, али и читавом планетом кроз фотографије, блогове, поруке или видео-презентације.

5 Р. Милашиновић, С. Милашиновић, Р. Путник, *Конфликтологија*, 2013, 18.

6 „Интерактивност се може дефинисати као степен учешћа корисника у модификовању садржаја и форме у медијској средини, у стварном времену“. Петковић, 2007, 109.

Комбинујући специфичне дигиталне алате, друштвене мреже су се временом специјализоване за одређене врсте интеракције – *Твитер*, *Фејсбук*, *Јутјуб*⁷ – као најпопуларније. Специфични алати обликовали су специфичне потпублике унутар мреже корисника, што значи да се терористи или криминалци могу обраћати сопственим микрозаједницама, без бојазни да ће бити откривени. У безбедносном погледу јавила се могућност ширења насиља кроз активности фрустрираних појединаца или независних хелија које ношене сопственим незадовољством делују на терену.⁸

Оно што друштвене мреже чини јединственим јесте могућност коју пружају корисницима „да своје контакте учине видљивим, што може довести до повезивања са појединцима са којима се то иначе никада не би догодило“⁹. Сваки предлог, уколико има довољно заинтересованих, постаје потенцијална акција, што у сфери тероризма или криминала често добија веће реакције него што се у почетку очекивало. Отварањем веб-портала и онлајн соба за четовање терористи и преступници су добили софистицирано оруђе за пропагандни утицај, али и индоктринацију, посебно у сфери идеологије и криминала. Друштвене мреже немају кочнице, дистрибуција страха је неограничена, што терористи (зло)употребљавају приказивањем бруталних сцена насиља и ширењем моралне панике.¹⁰ Публицитет је важан јер усмерава пажњу на групу, јачајући њен морал и помажући јој да стекне нове присталице и чланове. У пракси, физичка ограниченост појединаца повлачи се пред дигиталном снагом група, градећи интерфејс који промовише конфликтолошку блискост на глобалном нивоу. Отуда и артикулација државне моћи слаби са губљењем медијског

7 Комбинација се најједноставније може објаснити на примеру *Јутјуба*, који је отворен као сервис за дељење видеа са бесконачним бројем корисника. Данас он садржи аплодовање видеа, претраживање видеа и корисника, регистрације, низ механизма за чување и сортирање сопствене историје, креирање и дељење листе клипова, проналажење пријатеља, коментаришање видеа, одговоре на коментар, гласање за најзанимљивији коментар, гласање за видео, мерење броја прегледа видеа, дељење видеа са другим мрежама ван *Јутјуба*...

8 Пример „усамљених вукова“ су браћа Џохар и Тамерлан Царнајев, бомбаши на Бостонском маратону 15. априла 2013. године. Од последица експлозије погинуло је троје људи, укључујући осмогодишњег дечака, док је више од 260 повређено.

9 Е. Boyd, 2008, 211.

10 Под *моралном паником* подразумевамо колективно понашање које наступа брзо, непредвидиво и ванституционално, и изражава се у ситуацијама када не постоје јасне представе о томе шта треба чинити. То је разликује од других дешавања која су иницирана друштвеним проблемима, као што су делатности група за притисак или протестних покрета широких маса које су нечим незадовољне.

утицања, што у просторно-временском смислу не значи да нестаје, већ да се измешта на дигиталну раван.

У фокусу овог рада полазимо од промене појма „агенса“ из оквира теорије информационо-комуникационих система како су га поставили аутори Радојковић и Стојковић.¹¹ Они су као најважније професионалне групе у сфери јавног комуницирања издвајали новинаре и стручњаке за односе са јавношћу (ПР-ове), истичући њихову ексклузивну позицију у информационо-комуникационом систему. Међутим, у овом раду истичемо како је са развојем нових облика комуникационе праксе посредством компјутерске мреже дошло до озбиљног преиспитивања и преуређења раније успостављених позиција. То је у складу са тврдњом неких теоретичара да су „друштвени медији променили све претходне моделе комуникације, посебно у безбедносној сфери“.¹² Са друштвеним мрежама развија се специфична самокомуникација која подразумева да многи имају директан приступ информацијама, као и могућност да их сами прераде, коментаришу и упуте у масовну размену. У новонасталој заједници неке функције институционализованих комуникационих центара могу вршити и појединачни грађани и организоване групе, што значи да су терористи или криминогене групе добиле једнак приступ комуникацијском капиталу? Модерна друштва више није могуће ни замислити без социјалних мрежа, при чему се, како тврди Ричард Рок (Richard Rooke) технологијом, „на овај или онај начин, може мењати готово све.“¹³ Информација је открићем мрежа постала јефтина роба која плени пажњу публике, продаје и привлачи, убеђује и одбија, потврђује и негира, преноси искуства, али и нуди снове.

Друштвене мреже имају три битна својства, јер корисницима нуде да: (1) конструишу јавне или полујавне профиле унутар ограниченог система, (2) артикулишу списак других корисника са којима су у вези преко мреже и (3) прегледају своју листу веза и оне које су други на-

11 Према овом тумачењу, *агенси* су институције, организације и друштвене групе које имају највећу комуникациону моћ. Они контролишу и продукују већину човековог симболичког окружења. Више у: Радојковић и Стојковић, 2009.

12 На пример, Милашиновић и Јевтовић тврде да „Интернет због својих информацијских предности пружа веће могућности терористима и криминогеним групама од било ког другог конвенционалног или електронског медија“; 2013, 20.

13 „Најупечатљивији утицај дигитализације огледа се у способности мешања, сједињавања и представљања текстова, графичких и аудио-визуелних приказа у оквиру једног медија. Појединцима и малим заједницама све је више на располагању коришћење те нове технологије... Његов утицај не може се у потпуности предвидети, али чини се да улазимо у ново дигитално доба, које доноси нов дигитални облик односа у друштву, уз присуство мноштва мрежа“; 2011, стр. 234.

правили у оквиру својих система.¹⁴ Сајтови друштвених мрежа први су у свету комуникација понудили корисницима да сами конструишу и уређују сопствени профил, могућност дописивања у различитим формама и шансу повезивања са другим људима. Стога су друштвене мреже корисне и за многе функције у „офлајн животу“: пружање социјалне и емотивне подршке, као извор информација или везе са другим људима, али истовремено омогућавају корисницима да прате активности, уверења и интересе групе којој припадају.¹⁵ Другим речима, нови комуникацијски алати имају доста добрих потенцијала, али је проблем у чињеници да су свакоме доступни, што значи и терористима или људима спремним да провоцирају кризе или конфликте. Уважавајући чињеницу да се „друштвени сукоби ни у једном друштву не могу до краја и у потпуности институционализовати, јер у конфликтима постоји низ фактора који су непредвидиви и неповољиви, и не могу се унапред регулисати никаквим општим правилима, начелима или нормама.“¹⁶

Терористичка пропаганда на друштвеним мрежама

Сваки терористички акт у себи садржи конфликтолошки и комуникациони елемент, али тек са новим медијима терористи добијају могућност да сами шаљу, обликују и дистрибуирају пропагандне и друге поруке. Они циљају да ефекти оваквих порука послуже као резонатори застрашујућих ефеката насиља, при чему су им друштвене мреже понудиле сву креативност. Илустративан је пример пропаганде коју примењују терористи *Исламске државе*. Да би што верније приказали бруталност према непријатељима и судбину потенцијалних противника они су на пушке поставили мини-камере којима снимају чин погубљења својих жртава. Акценат је на слици страха човека у тренутку суочавања са смрћу, па последњи трзаји жртве треба да пошаљу поруку сваком ко помисли да им се супротстави.¹⁷ Терористичке организације се међусобно прате и усаглашавају начине комуницирања са јав-

14 Sibona, Walczak, 2011, 1.

15 „Делећи наш живот преко интернета и мобилних телефона константно смо повезани, доступни, друштвени, а понекад и угрожени“. Watkins, 2009, 15.

16 С. Милашиновић, Ж. Кешетовић, Могућности разрешавања конфликта – искуства западног Балкана, *Review of International affairs, Belgrade*, Vol. LX. No. 1130, 2009.

17 Ова погубљења су се десила на око 100 километара од Тикрита, града који је био место жестоких сукоба исламиста и ирачких војника. Фотографије раширене друштвеним мрежа-

ностима, што се брзо потврдило и у овом случају. Само неколико дана касније нигеријска терористичка организација *Боко Харам* објавила је видео-снимак на којем приказује одсецање главе двојници мушкараца који клече, с рукама завезаним на леђима и једним мушкарцем који стоји иза њих и држи нож. Мушкарац који прича у камеру наводи да су му власти платиле да шпијунирају цихадисте, а потом филм приказује њихова обезглављена тела.¹⁸ Терористичка група има задатак да оправда употребу насиља, па сликама радикалног обрачуна са другом страном сугерише како је званични режим одговоран, јер стоји између народа и идеја за које се терористи боре. У суштини пропагандне поруке су три елемента – врлина, зло и несумњива победа.

Промене о којима говоримо узроковане су трансформисаном природом нових медија. Сlike о терористичким активностима до пре неколико година у наше домове улазиле су најчешће посредством телевизије, али са појавом интернета и друштвених мрежа публика је и сама почела да одлази ка терористима. Да се ради о значајној промени пропагандне тактике прва је показала *Ал Каида* достављајући медијима на стотине снимака својих операција, али је много озбиљнији приступ организовала *Исламска држава*, која је друштвене мреже, посебно *Твитер*, лукаво искористила за инспирисање нових присталица. Колико је нови облик борбе ефектан показују речи сенатора Џозефа Либермана (Joseph Lieberman), који је приликом представљања извештаја Одбору за безбедност рекао: „Извештај радне групе показује нам да људи који шире екстремистичку пропаганду путем интернета и регрутују нове чланове имају нови слоган: тастатура = Калашњиков”.¹⁹ У овом тренутку друштвене мреже су једини медиј на свету који нуди бесплатно мултимедијско окружење, при чему омогућава непрестано креирање и дељење аудио, видео и електронских садржаја. Из аспекта конфликтологије несумњиво је да свет друштвених мрежа отвореношћу приступа представља одличан терен за брзу и тешко праћену комуникацију унутар терористичких и криминогених организација.

ма приказивале су групу затвореника са повезима преко очију, који клече и моле за милост, док им је оружје прислоњено уз главу.

18 Боко Харам је по угледу на Исламску државу и Ал Каиду први пут у својој историји објавио снимак егзекуције, са намером да прошири страх међу становницима Нигерије.

19 Погледати интернет страну: http://news.cnet.com/Senators-voice-alarm-over-terrorist-Netpresence/2100-1028_3-6181269.html, 14. 2. 2010.

Теоретичари овде виде четири индикатора којима терористи теже да афирмишу своје циљеве: „1. промовисати дело и стварати екстремно снажан страх у циљаним групама; 2. мобилисати ширу подршку међу становништвом и међународним јавним мњењем, наглашавајући теме попут праведности своје борбе и неизбежности победе; 3. фрустрирати и ометати реакцију власти и снага безбедности, и 4. мобилисати, подстицати и повећати тело својих стварних и потенцијалних присталица, те тиме повећати регрутовање, прикупљање нових средстава и појачавати даље нападе.“²⁰ Пропагандни сукоб никада није поштен јер све укључене стране износе своја гледишта, стратегије и циљеве, користећи различита средства и методе. Видео-снимци ликовидације талаца, одсецања делова тела или одрубљивања главе данас су саставни део садржаја глобалних мрежа, што је до недавно било незамисливо. Дигитализација је преобликовала друштвене односе доводећи у фокус појмове контроле, сарадње и надзора. Отуда је и конфликтна парадигма промењена јер се умрежено друштво заснива на производњи конфликтних слика како би се што више замаглиле границе између стварног и медијски посредованог догађања.

Проблем је у чињеници да држава такође користи медије и друштвене мреже за своју пропаганду, губећи из вида да је изгубила некадашњи монопол у интерпретацији догађаја. На пример, након експлозија на бриселском аеродрому „Завентем“ (нешто пре осам сати) утицајни белгијски медији су још у девет сати и седам минута приказали наводни снимак са камера за надзор, желећи да покажу ефикасност безбедносних служби које су на трагу злочинцима. Медијатизација терористичких активности праћена фалсификовањем стварности лако може прерасти у политичку кампању или пропаганду, што је претња демократским токовима. Видео-снимци које су објавили *Derniere Heure* и *La Libre* показивали су детаље терористичког напада на међународни аеродром „Домодедово“ у Москви који се догодио јануара 2011.²¹

У монтажи је уклоњен део карактеристичног ентеријера, обрисан руски говор и измењени су датум и време, па је сугестивност садржаја требала да укаже на моћ система који тако брзо реагује. Добри новинари знају да су видео-снимци са сигурносних камера у надлежности

20 P. Wilkinskon, *Terorizam protiv demokratije*, Golden marketing, Zagreb, 2002, 192.

21 Види: М. Чосудовски, *Media manipulation: More Fake Video Reports of the Brussels Terror Attacks*/Global Research – Centre for Research on Globalization, 23. 3. 2016.

органа безбедности аеродрома, а у овом случају и Националне службе безбедности, па није било шанси да су медији за један сат могли доћи до њих, али обичан гледалац то не зна. Из једне грешке срља се у другу, па се јавности нуди и снимак терористичког напада на станицу метроа „Мелбек“, при чему видео-материјал преузимају *Си-ен-ен* и други светски медији. Слика је лажирана: у основи је снимак терористичког напада у Минску 2011. године, али је акценат на мимици и лицима жртава која одражавају осећај патње и бола.²² Панични и ужасавајући снимци почели су да се шире друштвеним мрежама, али је убрзо захваљујући њима превара откривена.

Закључна разматрања

Тероризам је по својој природи врста психолошког оружја, али тек посредством друштвених мрежа добија глобалну моћ која се може дистрибуирати на неколико нивоа. На интерперсоналном нивоу информације о идентитету укључене у јавни профил служе да смање баријере друштвене интеракције, омогућавајући повезивање појединаца које се иначе не би одвијало. На нивоу заједнице такви сајтови олакшавају повезивање са онима који деле иста интересовања или интересе, а разликују се у другим сегментима. На планетарном нивоу друштвене мреже омогућавају неконтролисано повезивање интересно укључених појединаца и група, при чему постоји могућност да се у реалном животу никада неће ни срести. Сваки од ових процеса има потенцијал да позитивно утиче на друштво, јер „охрабрује различите појединце да се повежу, комуницирају и покрену акцију“²³ За размишљање је што се истовремено смањује могућност надзора комуникационих токова, чиме се безбедност на свим нивоима доводи у питање.

У друштву ризика и криза уочава се и раст утицаја кризних комуникација, посебно бројних техника манипулисања и уверавања.

22 Истраживачи са немачког Универзитета Еранген из Нирнберга, Института за информатику „Макс Планк“ и Универзитета Станфорд из Калифорније тренутно развијају програм манипулације изразом лица у реалном времену као специфичног оружја пропагандног рата (*Face2Face: Real-time Face Capture and Reenactment of RGB Videos*). Веб-камерама и дигиталном технологијом се омогућава пренос израза лица снимљене особе у реално време тако што се деформисањем зуба или усне дупље ре-ререндује (синтетизује) лице жртве, тако да мимиком у потпуности подражава стварну личност.

23 Ruggiero, 2000, 6.

Пракса показује како онлајн незадовољство и насиље развијају офлајн организовање и реално насиље праћено све већим бројем жртава, при чему децентрализована структура мрежног комуницирања отежава контролу емитованих садржаја. Конфликтолошка парадигма постаје све непредвидивија јер битка за подршком јавности временом постаје арена у којој је терористичка акција само параван за придобијање пажње. Отуда самоубилачке акције са великим бројем цивилних жртава и растом политичког насиља чине оквир будућих дешавања, најављујући постојање медијски оријентисане стратегије која захваљујући отворености друштвених мрежа омогућава јавну самопрезентацију. Терористи и криминалне групе су овладали новим алатима дигиталног репрезентовања стварности, а једини начин да се победе биће у вишем нивоу медијског образовања. Безбедносна култура постаје најважнији чинилац превенције великих конфликта, под чиме подразумевамо безбедносну културу појединаца, друштвених група и нарочито друштвених елита, као и потребу социјализације оних безбедносних садржаја који су неопходни за стабилно функционисање друштва.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бек, У., *Ризично друштво*, Филип Вишњић, Београд, 2001.
2. Boyd, M., Danah, Ellison, B. N., Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship, *Journal of Computer-Mediated Communication*, 2008, 210–230, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1083-6101.2007.00393.x/full>, 14. 4. 2016.
3. Чосудовски М., *Media manipulation: More Fake Video Reports of the Brussels Terror Attacks*/Global Research – Centre for Research on Globalization, 23. 3. 2016.
4. Милашиновић, С., Јевтовић, З., *Методологија истраживања друштвених конфликта и кризно комуницирање у савременом друштву*, КПА, Београд, 2013.
5. Милашиновић Р., Милашиновић С., Путник, Р., *Конфликтологија*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2013.
6. Милашиновић, С., Кешетовић, Ж., Могућности разрешавања конфликта – искуства западног Балкана, *Review of International affairs*, Belgrade, Vol. LX, No. 1130, 2009.

7. Петковић, Д., Утицај интернета на традиционалне медије, *Интернет и јавна сфера у Србији*, Београдска отворена школа, Београд, 103–122, 2007.
8. Радојковић, М., Стојковић, Б., *Информационо-комуникациони системи*, Клио, Београд, 2009.
9. Рук, Р., *Европски медији у дигиталном добу*, Клио, Београд, 2011.
10. Ruggiero, E. T., U & G T in 21st century, *Mass Communication and Society*, 3, 2000, 3–37, http://www.mendeley.com/research/uses-and-gratifications-theory-in-the-21st-century/#page-1_22, 4. 2016.
11. Sibona, C., Walczak, S., Unfriending on Facebook: Friend Request and Online/Offline Behavior Analysis, 2011, <http://csdl2.computer.org/comp/proceedings/hicss/2011/4282/00/07-05-17.pdf>, 19. 4. 2016.
12. Watkins, C., *The Young and the Digital*, Beacon Press, Boston, 2009.
13. Wilkinskon, P., *Terorizam protiv demokracije*, Golden marketing, Zagreb, 2002.

THE ROLE OF SOCIAL NETWORKS IN CREATING THE CONFLICT PARADIGM

Srdjan Milasinovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Zoran Jevtovic, PhD

University of Nis, Faculty of Philosophy

Abstract: The intense development of the Internet and social networks has caused the silent migration of the classical media's audience towards the cyberspace, which subtly becomes the scenery for many manipulative techniques created with the aim of remodelling the conflict paradigm. Starting from the position that the basic criterion of state security is its territorial sovereignty, and of the society's security its spiritual identity, the authors analyse the typical examples of terrorist and extremist communication in the digital community, wanting to point to the transfer of social vulnerability and the spread of moral panic. With the change of audience, the risks and forms of destruction, instruments and methods of violence, are also reshaping, to which the concept of security adapts

as well. Global networking technology accelerates the unlimited flow of information, ideas, cultural values, capital, goods and services; however, due to the imbalances in the redistribution and growing economic inequality, it also affects the increase in political instability and emergence of new conflicts between nations, religions and cultures. The crisis situations are increasingly being caused, directed and guided via social networks, whose creators are located at a safe distance from the centre of the developments. The practice shows that the online discontent and violence develop the offline organizing and real violence accompanied by a growing number of victims, while the decentralized structure of the network communication hinders the supervision and control of the broadcast content. The information security and training of the crisis teams for cyber security remain as a possible solution against the misuse of information and communication technologies, terrorist or extremist self-promotion, malicious codes, destroying and losing of the data, cybercrime, personal data misuse and similar illegal activities.

Keywords: social networks, terrorism, extremism, self-promotion, communicational sovereignty, conflicts.

ДЕЛОВАЊЕ, САРАДЊА И МЕДИЈСКО ПРЕДСТАВЉАЊЕ ПОЛИЦИЈЕ У НИШУ ТОКОМ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА – РЕФЛЕКСИЈЕ У САВРЕМЕНОСТИ

Проф. др Зоран Арацки
Филозофски факултет Универзитета у Нишу

zorana.aracki@filfak.ni.ac.rs

Др Владимир Вучковић, проф.
Академија за националну безбедност, Београд

matinski.1@gmail.com

Сажетак: Немачки војно-полицијски апарат у Нишу током Другог светског рата јавно је истицао да му је прворазредни задатак одржавање реда и мира у граду и подстицај нормалној привредној активности, али је током његовог деловања почињено мноштво злочина над цивилним становништвом, представницима отпора, а посебно над Јеврејима и Ромима, који, заправо, нису ни третирани као људи. На руку окупатору ишле су и домаће квинслишке снаге, међу којима су изузетну улогу имали припадници Специјалне полиције на чијем се челу у најдужем периоду окупације налазио Мирко Живановић, експонент припадника покрета ЗБОР Димитрија Љотића.

Медијске слике рада и последице сарадње домаћих квислинга са окупационим војно-полицијским апаратом из тог времена изузетно су сиромашне, тако да се многи злочини заборављају, о чему сведоче све чешћи захтеви за рехабилитацију оних који су их починили. Овај рад бави се рефлексима деловања полиције из тог, по Србију, трагичног периода и посебно указује на потребу доброг промишљања кад су у питању захтеви за рехабилитацију сарадника окупатора.

Кључне речи: немачка окупација, полиција, колаборационисти, рехабилитација, медији.

Увод

Град Ниш је одувек био значај центар у коме су се и око кога су се одвијали, по историју и друштвени развој Србије, изузетно важни догађаји.

Осећало се то још у римско, затим византијско, али и средњовековно доба. Чак су и Турци схватили важност овог града који је стајао на средокраћји путева који су спајали Дунав са Јадранским, Црним и Егејским морем. „Капија Старе Србије“ је назив за Ниш, који је доста тога објашњавао.

У овом раду истраживаћемо догађаје који су битни за организацију и деловање полицијско-безбедносног апарата током Другог светског рата, са посебним освртом на колаборацију са немачко-бугарским окупаторима, у чему значајно место припада члановима некадашњег Југословенског покрета ЗБОР чији је оснивач и лидер био Димитрије Љотић, а у Нишу главни експонент Мирко Живановић, вишегодишњи начелник специјалне полиције. Ово чинимо, пре свега, због тога што се све чешће у савременој јавности минимизирају злочини полиције и окупатора почињени у том периоду и што је све више захтева за рехабилитацију оних који су у њима учествовали. У раду се указује на последице деловања како окупатора, тако и домаћих квинслинга, на страдање како припадника партизанског, тако и Равногорског покрета, а посебно на геноцидно деловање у односу на јеврејску заједницу.

Уз помоћ историјске методе, као и уз ослањање на велики број извора доступних у различитим архивама, уз истовремену анализу садржаја објављених текстова у тадашњој штампи, којих нажалост нема превише, покушаћемо да реконструишемо значајне догађаје из предратног и ратног периода живота у граду Нишу, који су посебно везани за организацију и деловање полицијско-војног безбедносног апарата. Желимо да укажемо на потребу да се рефлексије тих догађаја не смеју заборавити и да се у савремености не сме лагано прелазити преко оживљавања појединих десничарских, екстремних политичких група и покрета који се позивају на идеје председника ЗБОР-а Димитрија Љотића и Милана Недића, председника српске владе у ратном периоду. Такође, наш рад треба да допринесе и указивању на опасности које носи повампирење нацистичких идеја, чији су носиоци током Другог светског рата у Нишу били управо припадници Националсоцијалистичке партије.

Организација и структура полиције пред и током Другог светског рата

У државноправном и политичком развоју града Ниша у периоду пред Други светски рат, важно место имала је организација поли-

цијских власти као дела државног апарата. Целокупну такву организацију, нешто касније, преузела је окупаторска власт нацистичке Немачке и употребила је за остваривање сопствених циљева. Професионалност полиције била је на веома високом нивоу, што се могло видети из бројних акција, како пре рата, тако и за време окупације. Немачка окупаторска управа због тога уопште није мењала систем функционисања полиције у Нишу, већ га је само прилагођавала свом војно-полицијском апарату.¹

Почетак стварања квалитетне полицијске организације и њено коришћење у правом функционалном смислу отпочело је 1929. године, када је краљ Александар Карађорђевић увео диктатуру и променио територијално-административну поделу земље.² Према таквој подели, Ниш је постао центар Моравске бановине. Снажне промене у земљи значајно су утицале и на организацију и рад полиције. Пре свега у структуралном смислу. У држави су после 1931. године и доношења новог Устава формиране посебне управе полиције и то у местима у којима су била седишта банских управа.

У Нишу је основана Управа полиције, финансирана од стране Моравске бановине, односно, Моравске финансијске дирекције. То је била интересантна промена у смислу финансирања такве институције од стране локалних административних органа. Међутим, то је дало одличне резултате у смислу развоја и унапређивања рада полиције. Не треба занемарити ни нову структуру полиције која је јасно осликала правце у којима је требало радити, односно, штитити државни монархистички поредак. Тако је у оквиру Управе полиције организовано осам посебних одсека. Интересантно је било посебно одељење у оквиру Министарства унутрашњих послова које је носило назив „Одељење за заштиту државе“. У оквиру тога, на нижем нивоу, окружна начелства имала су посебна одељења која су се бавила политичким делатностима, а носила су званични назив „Друго управно одељење“. Та одељења била су познатија под општеприхваћеним именом „Политичка полиција“.

1 Више о томе: Z. Aracki, V. Vučković, *Strukture, Activity and Media Presentation of Police in Nis from 1935–1945.*, u: *Thematic Conference Proceedings of International Significance "Archibald Reiss Days"*, Vol. I, 2015, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, стр. 459–468.

2 Према административно-територијалној подели Краљевине Југославије од октобра 1929. године, држава је подељена на девет бановина: Дравску са седиштем у Загребу, Врбаску са седиштем у Бања Луци, Дринску са седиштем у Сарајеву, Приморску са седиштем у Сплиту, Зетску са седиштем у Цетињу, Дунавску са седиштем у Новом Саду, Моравску са седиштем у Нишу и Вардарску са седиштем у Скопљу. Београд је са Панчевом и Земунском чинио посебно подручје – Управу града Београда. Z. Aracki, V. Vuckovic, *op. cit.*, стр. 460.

Најважније акције полиције биле су усмерене према Комунистичкој партији Југославије, огорченом противнику монархизма и режима заснованог на темељима Видовданског устава из 1921. године.

После Априлског рата 1941. године и окупације града од стране Немаца, врло брзо је организована и њихова окупациона власт. Укинута је Моравска бановина, а формирано Окружно начелство као организациона јединица Недићевог³ државног апарата. Начелство је имало функцију управног и административног органа, односно, координирајућег органа између српских власти и Немаца од 1941. до 1944. године. Подређени органи Окружног начелства били су: среско начелство, општинске управе и Команда Српске државне страже. У Начелству су били запослени службеници, подељени у три категорије. У прву су спадали полицијски писари управно-политичке службе са факултетском спремом. У другу писари са средњом школом, а у трећу категорију управно-канцеларијски чиновници са непотпуном средњом школском спремом. Окружни начелник имао је обавезу да сваког дана реферише немачком фелдкоманданту.⁴

Организовање Окружног начелства имало је за последицу и одређене структуралне промене у Управи полиције. Уведено је седам посебних одсека: 1) Политички одсек (до 1943, односно, одвајања Специјалне полиције); 2) Кривични одсек; 3) Управни одсек, персонална служба, секретаријат и режијска служба; 4) Извршни одсек (извршење казни); 5) Саобраћајни одсек; 6) Трговински одсек; 7) Административни одсек. На челу Управе полиције налазио се управник, а потчињени су му били полицијски писари и административно особље. Није мењана предратна организација од четири полицијске станице, смештене у сваком рејону града.

Током 1943. године извршена је промена у структури полиције, тако што је из Управе полиције издвојена Специјална полиција као орган државне безбедности. На такав начин само је формализован рад дела полиције који је већ функционисао по тим основама. На чело Специјалне полиције постављен је Мирко Живановић, један од најважнијих љотићеваца у Нишу. Немачка војно-полицијска власт, а посебно Гестапо, били су потпуно ослоњени на Живановића од кога

³ Милан Недић, председник Министарског савета Владе народног спаса од 29. августа 1941. до 4. октобра 1944.

⁴ Фелдкомандатура у Нишу била је највиши немачки окупациони орган. Њен званичан назив био је „Фелдкомандатура 809 у Нишу“ и имао је укупно 23 лица. Нижи орган била је Крајскомандатура.

су стално тражени савети о људима, појавама или догађајима у граду.⁵ Из тог времена сачувана је једна депеша Окружног начелства упућена Управи полиције у Нишу у којој се преноси телеграм МУП, односно, наређење о онемогућавању рада руководства организације Драже Михајловића око мобилисања резервних официра и сеоског становништва, јер ће у противном немачке казнене експедиције уништити те крајеве.⁶

Збор и специјална полиција

У раду нишке полиције, као уосталом и у читавом граду, током Другог светског рата изузетно важну улогу имао је Југословенски народни покрет ЗБОР, на чијем се челу налазио Димитрије Љотић, адвокат из Смедеревске паланке.⁷

„Покрет ЗБОР у Нишу формално је основан 1935. године, али како његови чланови нису практиковали претерани публицитет и јавно експонирање не постоји превише доказа о њиховим активностима. Оно што је сасвим поуздано, о чему постоје одређени докази у државним, полицијским и војним архивама, јесте да су збораши у Нишу поседовали сјајну документацију о члановима других политичких партија које су се разликовале програмски и идеолошки од њих и да је та документација употребљена у полицијским чисткама које су се догодиле на почетку ратног сукоба. Ову документацију искористиле су немачке војно-полицијске власти и уз помоћ полиције из Ниша извршиле ликвидације и хапшења на територији града. На удару су

5 Подаци су дати на основу оригиналних докумената похрањених у архивима државних органа и служби Краљевине Југославије, окупационих власти у Србији, ДФЈ, ФНРЈ, СФРЈ.

6 Телеграм бр. 976. од 21. 2. 1943.

7 Истраживачи се слажу у оцени да је неопходно раздвојити улогу и деловање ЗБОР-а у предратном и ратном периоду. Оцењује се да је у предратном периоду ЗБОР представљао десну политичку опцију какве су, иначе, постојале у Европи тог доба, а да је у ратном периоду несумњива његова колаборација са окупатором, ма како се она правдала. Покрет је полазио од идеје „интегралног југословенства“ сматрајући да Срби, Хрвати и Словенци, „чине југословенску народну, друштвену и духовну заједницу коју везује крвно сродство и осећање исте судбине“. У програмском документу ЗБОР записано је да се „Југословенском народу, као целини подређују сви посебни интереси“. Поред овога покрет ЗБОР се залагао за сталешко уређење државе и изразито се противио како комунизму, тако и либералној демократији, а нарочито политичким странкама. Такође, ЗБОР је био „против масонерије и јеврејства“ који су, по њима стајали, иза комунизма и парламентарне демократије. Д. Љотић, *Сабрана дела I – XII*, Задруга, Нови Сад, 2001.

били политичари из врхова владајућих партија, као и млади људи, на-
клоњени комунистичкој идеологији или Равногорском покрету“.⁸

По окупацији Ниша 1941. године, Немци су организовали своју
војно-полицијску власт, док су локалну власт препустили припадни-
цима ЗБОР-а. Председник општине тада је био један од првака по-
крета, Јован Чемерикић, окружни начелник Јован Барјактаревић, док
је функцију шефа Специјалне полиције обављао Мирко Живановић.
Изузетно активан у формирању локалних окупационих власти био је
адвокат Мирко Нешић.

Мада су сва одељења Управе полиције, наставивши рад у скоро ис-
том предратном саставу, водила борбу против комуниста и равного-
раца, Општи одсек управе полиције, познат као Специјална полиција,
искључиво се бавио „политичким криминалом“. Мирко Живановић
је преко Управе полиције најчешће директно слао извештаје о „поли-
тичком криминалу“ Министарству унутрашњих послова, Одељењу за
заштиту државне безбедности у Београду, односно својој централи
при Управи града Београда. Он је био лично одговоран за ову пробле-
матику. „Разним каналима достављане су немачким и квислиншким
обавештајним органима најфантастичније оптужбе иза којих је стаја-
ла борба за власт и положај. У тој борби, љотићевци су желели да за
управника полиције дође њихов човек, Мирко Живановић, што је на-
илазило на велики отпор званичних кругова око Недићеве владе. Но,
Живановић је у Нишу и без тога за све време рата био најсигурнији
ослонац окупатора. Јануара 1943. године за управника полиције по-
стављен је Ђорђе Ђорђевић, који је као немачки експонент пуштен из
заробљеништва. После њега, тек фебруара 1944. године, управник чи-
таве полиције постао је Мирко Живановић и на тој дужности био је
до бекства из Ниша септембра исте године, када га је заменио Андра
Милутиновић“.⁹

Иначе, Мирко Живановић је рођен у Пироту 1905. године. Пре
рата дошао је у Ниш у тадашњи огранак Специјалне полиције Управе
града Београда. Имао је звање вишег полицијског комесара. Често је и
сам одлучивао о масовним хапшењима и о томе ко ће бити стрељан.
Колико је у томе био самосталан, говори и чињеница да често није
уважавао интервенције ни виших органа да неког пусти из затвора.

⁸ Z. Aracki, V. Vučković, *op. cit.*, стр. 463.

⁹ М. Миловановић, *Логор на Црвеном крсту, Немачки концентрациони логор на Црвеном кр-
сту у Нишу и стрељања на Бубњу*, Народна књига, Институт за савремену историју, Београд,
Општински одбор СУБНОР, Ниш, 1983.

Тако је, примера ради, лично одговорио Министарству унутрашњих послова да „нема услова за пуштање Драгојловић Драгољуба, ухапшеног због комунизма“. Као покриће за овакву одлуку служило му је позивање на команданта Фелджандармерије Јенинга, који наводно није дозвољавао да било ко буде пуштен на слободу. О томе је центри у Београду писао Љотићевац Милован Костић.¹⁰

Живановић је био у сталној вези са Гестапоом и Фелдкомандантуром 809, одржавао је састанке са агентима, примао од њих извештаје о ситуацији на терену и одлазио два пута недељно немачким властима на реферисање, одржавао везу са СДС и четницима Косте Пећанца. Држао је и политичке говоре на скуповима у Нишу и другим местима, „побијао материјалистичко схватање света“, некад омаловавао борбену спремност јединица СДС, а величао добровољачке (Љотићевске) одреде, што је изазивало револт у редовима СДС.¹¹

Специјална полиција је била намењена искључиво за борбу против комуниста, али постоје докази који потврђују да је у исто време евидентирала, хапсила, процесуирала и предавала логорима и припаднике Равногорског покрета. „Нарочито је била активна у том погледу од почетка 1942. године, па скоро до самог краја окупације. Многи полицијски функционери, шефови и њихови заменици су се експонирали против Равногорског покрета, па су по добијеним подацима проглашавани издајницима и стављани под слово ‘З’ (што је према неким тумачењима значило ‘заклати’). Њихова имена су читана преко радио Лондона у више наврата. Међу високим полицијским функционерима на списку од 100 и више лица стављених под слово ‘З’ били су: Милан Аћимовић, Танасије Динић и Цека Ђорђевић, а међу чиновницима Специјалне полиције управе града Београда: Никола Губарев (шеф Другог, потом Трећег одсека, надлежног за полицијску обраду Равногорског покрета), Новак Богдановић, Жика Марковић, Светислав Поповић, Стојан Филиповић, сви запослени у Трећем одсеку. На списку су се нашли и припадници Нишке специјалне полиције: Мирко Живановић, шеф Специјалне полиције и Радован Савић, агент Специјалне полиције. Стављени су и други, као полицијски чиновник Жика Васић и још неки“.¹²

10 НРГФСП, док. љот. орг. ЗБОР, писмо ОД 20. IX 1941. У истом писму он обавештава Петра Вуковића о растурању њиховог листа „Наша борба“, као и да су од следећег броја наручили 2.000 примерака.

11 НРГФСП; „Ново време“ од 13. и 27. УШ/1941; ИаН, Мф. Н/12-16.

12 Б. Божовић, *Специјална полиција у Београду 1941-1944*, Српска школска књига, Београд, 2003, стр. 16.

Историчар Александар Динчић наводи да је Специјална полиција у Нишу имала посебне заслуге у активностима против четничке организације и то од тренутка кад је на њено челно место дошао Мирко Живановић, пошто су два претходна шефа били апсолутно наклоњени Дражи Михаиловићу и његовим саборцима¹³. „Највећу штету је Живановићева полиција направила равногорцима у децембру 1942. године. Његови агенти су зауставили на улици важног курира Врховне команде и привели га на саслушање у Управу полиције. Касније су га по тражењу Гестапоа испоручили, а ови сместили у њихов логор.¹⁴ Такође, хапшењем ваздухопловног чиновника Сретена Радаковића из села Дренова код Ужица задат је јак ударац равногорској илегалу у Нишу, после које се она опорављала дуго времена. У претресу његовог стана нађени су спискови поверљивих људи у граду. Највећи губитак, осим тих драгоцених људи, јесте и радио-станица, лоцирана, нађена и заплењена, са њеним руковоцем, полицијским чиновником Душаном Лужајићем, који је због тога стрељан на Бубњу. Гестапо, Унгар и Винеке поднели су извештај да је у Нишу ухапшено 75 припадника организације ДМ од почетка децембра до 18. истог месеца“.¹⁵

Нишка специјална полиција посебно се обрачунавала са Јеврејима који су живели у овом граду. То је сасвим разумљиво ако се има у виду да се на њеном челу налазио Мирко Живановић, припадник Љотићеве организације ЗБОР, која је борбу против Јевреја имала као један од својих најважнијих циљева. Додуше, ова полиција је у том обрачуна немачким окупаторима служила само као помоћно особље, док су масовне егзекуције, као и у осталим градовима, изводили Немци.¹⁶

Због тога се у „Елаборату о Јеврејима“ који је 24. 8. 1946. године Земаљској комисији за утврђивање злочина окупатора и његових помагача доставило Градско повереништво за утврђивање ратних злочина окупатора и њихових помагача из Ниша, између осталог, наглашава да се као главни злочинци, који су примењивали све прописане мере према Јеврејима и учествовали у њиховом стрељању могу означити:

13 А. Динчић, *Специјална полиција против четничко-равногорског покрета*, 2013, <http://www.pogledi.rs>, приступљено 22. 1. 2015.

14 ИА Ниш, микрофилм 1, снимак 604.

15 ВА, ФРЗ. К. 1. док. NOKW-1550.

16 Андрија Гамс је у својој књизи „Трагање за Богом – историјски пут јеврејства“ истакао да су стрељања Јевреја у Србији вршили искључиво Немци, а да су Недићева „Српка стража“ и љотићевци служили само као помоћници у томе (уручивање позива, достава о Јеврејима и сл. А. Гамс, *У трагању за Богом – Трагичан историјски пут јеврејства*, Дечје новине, Горњи Милановац, 1994.

др Хамер, капетан из Штетина, шеф Гестапоа Ерих Винеке, правник родом из Хамбурга, фелдкомандант Фрајхер фон Ботмер из Хановера и др Едуард Ханке, шеф Управне групе при Фелдкоманди у Нишу, родом из Магденбурга. Од „фолксдојчера“ као крволоци показали су се Карло Унгар и Стефан Живковић, оба агенти Гестапоа, а од домаћих издајника Мирко Живановић, шеф Специјалне полиције у Нишу.¹⁷

Привреда Ниша у немачким плановима

Немци су одмах након окупације Ниша поставили приоритет – јачање привреде и заштита саобраћајних комуникација (пруге и путеви). Једна од првих обавеза окупатора била је што брже и потпуније активирање привреде у граду.

Као један од најважнијих органа, основан је и Гестапо – *Geheime staats polizei*, Тајна државна полиција. Гестапо је основао и логор на Црвеном крсту у Нишу. Осим оснивања тог логора, Гестапо је поставио и друге главне задатке – борба против политичких противника, посебно борба против обавештајних служби СССР, Велике Британије и Америке. Истовремено, Тајна државна полиција била је задужена и за безбедност фабрика у Нишу које су служиле Немцима. Сва већа индустријска предузећа у граду (Железничка радионица, Ложионица „Црвени крст“, Фабрика дувана, Фабрика машина и ливница Пејића, Стефановића и компаније, Текстилна фабрика Мите Ристића и синова, Фабрика коже, Пивара „Апеловац“) добила су Немца за комесара. Њихов задатак био је да организују и надгледају производњу. Врло брзо постигли су високу продуктивност рада. Обустава рада и штрајкови били су забрањени. Окупатор је био посебно заинтересован за нормализовање саобраћаја, нарочито железничког, због несметаног транспорта трупа и војног материјала на бојишта Азије и Африке. Нормализација привредног живота била је важна Немцима и због снабдевања војне силе.¹⁸

Привреда Ниша је заузимала важан део у немачким плановима. У оквиру тога, постојала је чак и немачка фирма за откуп вина у Нишу и то за потребе Трећег рајха (Karloviz). Та фирма припадала је једној широј

¹⁷ <http://elmundosefard.wikidot.com>.

¹⁸ С. Андрејевић, *Економски развој Ниша од 1830. до 1946. године*, Народне новине, Просвета, Ниш, 1970, стр. 201.

организацији, задуженој за привреду (Tot). У надлежности ове организације био је чак и Борски рудник, затим рудник „Јелашница“ код Ниша, каменолом Св. Петке у Сићеву и вађење шљунка у Јужној Морави.¹⁹

У обавештајно-безбедносном смислу улога Гестапоа је била двојака – прикупљање података о функционисању поменутих предузећа, интересантних за Трећи рајх, и успостављање мреже агената на терену.

Постојала су два приоритета у раду Гестапоа – Партизански и Равногорски покрет у околини Ниша. Покрет Драгољуба Михајловића је посебно интересовао Гестапо. Позната је акција у којој је Гестапо послао своје агенте на терен како би проверили снаге Равногорског покрета. После добро изведене акције, утврђено је да Делиградски корпус под командом мајора Властимира Весића има 4.000 војника, а да је Чегарски корпус капетана Мирка Ђирковића састављен од 4.800 војника. Равногорска организација у Нишу била је изузетно снажна и имала је запажене акције. Једна од таквих акција је и ликвидирање директора Фабрике коже у Нишу, Срдића, због његовог рада у корист Гестапоа. Најважнија организована ћелија Равногорског покрета налазила се у тадашњој Железничкој радионици (данашња Машинска индустрија).²⁰

Осим Гестапоа, у Нишу је основана и СС полиција.

Од полицијских структура, важна је била и Помоћна полиција (PGKI) – *Hipo hilfspolizei*. Она је тесно сарађивала са мајором Габелом, командиром полиције у Борском руднику. Габел је био носилац златне значке NSDAP коју су имали само нарочито заслужни чланови Националсоцијалистичке партије. Због значаја Борског рудника за немачку војну силу, постављен је за главног руководиоца.

Немачке окупационе снаге имале су и озбиљну подршку у квислиншком, домаћем организованом управном апарату, на чијем челу се налазио генерал Милан Недић. Он је свесрдно помагао немачку окупацију Србије и то највише кроз Српску државну стражу (СДС). У Нишу је постојала Обласна команда СДС. На њеном челу измењало се неколико високих официра бивше Војске Краљевине Југославије. Тако је од јула 1942. године, па до краја те године, на челу СДС био пуковник Боривоје Марковић, који је био прекомандован из Команде четничких и добровољачких одреда, седишта у Нишу. Заменио га је

¹⁹ Исто.

²⁰ Подаци су дати на основу оригиналних докумената похрањених у архивима државних органа и служби Краљевине Југославије, окупационих власти у Србији, ДФЈ, ФНРЈ, СФРЈ.

артиљеријски пуковник Филип Димитријевић, који је на челу СДС био до јула 1943. године. Од августа 1943. године, па до јануара 1944. године, такву дужност обављао је потпуковник Бранко Обрадовић, а од 16. фебруара, па до краја рата, потпуковник Мирко Станковић. Српска државна стража била је део немачког окупационог апарата и у потпуности је испуњавала сва наређења немачких власти.²¹

Улога медија у пропаганди окупаторског режима

Важно место у окупационом апарату, заузимали су пропаганда, култура и медији. У циљу таквог деловања према становништву, основан је и Немачки пропагандни одсек. На челу је био обавештајни официр Абвера Кил, члан Националсоцијалистичке партије. У Нишу је био од новембра 1942, па до краја рата. Он је био једна од важних личности на коју се ослањао локални управни апарат у Нишу, састављен од припадника ЗБОР-а. Његова главна веза преко које је то чинио био је Мирко Нешић, адвокат из Ниша.

Пропагандне активности у величању вредности Трећег рајха спадале су у надлежност *Култирбунда*, који је такође основан у Нишу.

Скоро истим послом, бавио се и Немачки лекторат, такође основан у оквиру окупационих власти и то у јулу 1942. године. На челу Лектората до августа 1943. године био је Рудолф Братанић, фолксдојчер из Ниша, професор Прве мушке гимназије. Наследио га је Фридрих Трој и то за период од августа 1943, па до краја рата. На месту секретара Немачког лектората у Нишу налазио се Витко Раденковић, наводно, симпатизер комуниста. Раденковић је убијен од стране припадника Чегарског равнорског корпуса у Запаљу (Гацином Хану) 1944. године због припадности немачким окупационим властима. Немачки лекторат у Нишу чинили су сви професори немачког језика из града. Њихов главни задатак био је организовање курсева из немачког језика и књижевности.

21 Подаци преузети из оригиналних докумената похрањених у архивима државних органа и служби Краљевине Југославије, окупационих власти у Србији, ДФЈ, ФНРЈ, СФРЈ.

Са становништвом у Србији, па тако и у Нишу, Немци су углавном комуницирали преко расписа²², објава, плаката²³, летака. Неки од њих постављани су на централним трговима у граду, неки су дељени на улицама, понешто се могло наћи и у бројним илустрованим часописима који су углавном излазили у Београду, а чији је циљ био пропагандно величање успеха Трећег рајха.

„У својој ратној пропаганди 1941. и делимично 1942. г. Немци су за немире у Србији оптуживали припаднике НОП, тј. комунисте, а врло често и Јевреје, па су сходно томе и објављивали да су стрељали одређени број комуниста иако су са њима ликвидирали и друге-војнике четнике. Стрељања и уништавања Јевреја и Рома нису обнародовали у виду плаката. То је било у складу са нацистичком идеологијом. Рачунали су да ће Срби радије чути оптужбе против странаца, него против својих грађана. Тако настаје разлика између немачких јавних и интерних докумената: у другима се чешће помиње име генерала Драже Михаиловића и његових ‘банди’ који се стрељају као посебна категорија осуђеника. Плакатираних објава о стрељању, било комуниста (*komunisten*) или присталица Драже Михаиловића (*D. M. Anhänger*) није било за све извршене одмазде. Окупаторске власти истицали су их само онда када су мислили да ће изазвати ефекат код грађанства или уколико то изричито захтева главнокомандујући генерал Србије, односно шеф полицијске и службе безбедности. Има их врло мало када је реч о одмаздама које су за време окупације извршене у Нишу“.²⁴

„За време окупације у Нишу није излазио ни један лист или часопис, сем повремених бројева неких верских листова“.²⁵ У граду су се тада читали: „Ново време“, београдски квинслиншки орган недићевске власти, затим „Понедељник“, лист који је понедељком замењивао

22 По сагласности Фелдкомандатуре 809 обзнањено је грађанству путем расписа да се стрељана лица по пресудама немачких војних судова, могу ископавати и преносити ради сахране у гробља свога места због чега је немогуће утврдити тачан број погубљених и сахрањених на Делијском вису, где су Немци вршили стрељања пре него што ће прећи на брдо Бубањ. Озимић и др., *Жртве лагер Ниша*, Нишки културни центар, Народни музеј Ниш, Медивест КТ Ниш, 2014, 11.

23 Немачка Фелдкомандатура у Нишу је путем плаката обзнанила да су 18 јуна 1941. г. стрељани Градимир Тодоровић и Драгољуб Цекић из Турековца код Лесковца због недозвољеног поседовања оружја. *Извештаји и наредбе комесарске управе и Недићеве владе за округ Зајечарски 1941–1942. године*, књига 1, прир. Б. Благојевић, Неготин–Зајечар, 2006, стр. 42.

24 Озимић и др., *оп. cit.*, 19–20.

25 Д. Мирчетић, *Нишка штампа 1871–1971*, Градина, Ниш, 1972, стр. 91.

„Ново време“²⁶ и Љотићевски лист „Обнова“, као и многобројни илустровани немачки војни магазини.

Занимљиво је да су у листовима који су у то време били под строгим цензуром немачких окупатора сарађивали и бројни новинари из нишког краја. У „квислишком листу ‘Ново време’ сарађивали су: Јован Момчиловић, редовни дописник из Сокобање, затим Славко Грујић из алексиначког краја и Марко В. Симић из Ниша; у познатом Љотићевском листу ‘Српски народ’ из Ниша сарађује Мил. Милошевић; а у Љотићевском листу ‘Наша Борба’ са својим дописима из Ниша јавља се Мил. Станковић“.²⁷

Закључна разматрања

На основу свега што је у раду изложено, може се закључити да се полицијско-војни безбедносни апарат у Нишу, пре и током Другог светског рата, у великој мери ослањао на сарадњу са локалним становништвом и посебно са квинслиншким организацијама, међу којима је најзначајнију улогу одиграла организација ЗБОР Димитрија Љотића. Њено деловање у граду током Другог светског рата с правом се везује за личност Мирка Живановића, шефа Специјалне полиције и једног од најстабилнијих сарадника нацистичких окупаторских власти.

Због тога данас посебан значај има однос према покушајима рехабилитације Живановића, о коме се у последње време говори као о „националном раднику“, сликару и озбиљном интелектуалцу, послератном саветнику за безбедност аргентинског председника. Међутим, јасно је и недвосмислено да се ради о ратном злочинцу, између осталог, одговорном за ликвидацију целокупне јеврејске заједнице у Нишу. То је и један од главних разлога због кога је и настао овај рад.

Истовремено, на основу презентованих чињеница које се тичу Ниша, а верујемо да је слична ситуација била и у осталим градовима Србије, закључујемо да се било каква полемика о евентуалној рехабилитацији Димитрија Љотића и Милана Недића, који су били део

26 Први број „Новог времена“ објављен је 16. маја 1941. Његов издавач било је Српско издавачко предузеће, које је настало фузијом највећих београдских новинских предузећа: „Политике“, „Времена“ и „Правде“.

27 Д. Мирчетић, *op. cit.*, стр. 103.

нацистичког окупационог апарата у време Другог светског рата, може сматрати великом историјском грешком. То је посебно важно због деловања појединих савремених десничарских и екстремних политичких група и покрета које се позивају на идеје Љотића и Недића. То само може довести до васкрсавања нацизма као идеје и оправдавања злочина почињених у Другом светском рату.

Овај рад указује и на потребу опрезности и будности друштва због све гласније обнове нацистичких идеја, како у модерној Немачкој, тако и у неким другим земљама Европе. Све је више земаља у којима јачају политичке партије које се појављују као наследнице тих идеја. Ако се зна да су најважнија места у привреди, безбедности и медијима током Другог светског рата у Нишу била поверавана управо члановима Националсоцијалистичке партије, која је најзаслужнија за настанак нацизма, онда је сасвим јасно да искуство из Ниша, малог града у Југоисточној Европи, о чему сведочи овај рад, може бити добар пример онога што су нацисти урадили на врхунцу своје политичке и војне моћи. Таква искуства никада не треба потцењивати.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андрејевић, С., *Економски развој Ниша од 1830. до 1946. године*, Народне новине, Просвета, Ниш, 1970.
2. Aracki, Z., Vučković, V., Structure, Activity and Media Presentation of Police in Nis from 1935–1945, *Thematic Conference Proceedings of International Significance “Archibald Reiss Days”, Vol. I*, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2015.
3. Бјелица, М., Јевтовић, З., *Историја новинарства*, Мегатренд универзитет примењених наука, Београд, 2006.
4. Божовић, Б., *Специјална полиција у Београду 1941–1944*, Српска школска књига, Београд, 2003.
5. Гамс, А., *У трагању за Богом – Трагичан историјски пут јеврејства*, Дечје новине, Горњи Милановац, 1994.
6. Динчић, А., *Специјална полиција против четничко-равногорског покрета*, 2013, <http://www.pogledi.rs>, приступљено 22. 1. 2015.
7. Жикић, М., Јанковић, Б., *Ниш у листу Ново време 1941–1944*, Историјски архив, Филозофски факултет, Ниш, 2014.
8. Љотић, Д., *Сабрана дела I – XII*, Задруга, Нови Сад, 2001.

9. Живковић Д., Дејановић, Д., Миловановић, М., Стаменковић, Ђ., *Ниш у вихору народно ослободилачке борбе*, Дневник, Нови Сад, 1968.
10. Миловановић, М., *Логор на Црвеном крсту, Немачки концентрациони логор на Црвеном крсту у Нишу и стрељања на Бубњу*, Институт за савремену историју Београд, Општински одбор СУБНОР, Ниш, Народна књига, Београд, 1983.
11. Мирчетић, Д., *Нишка штампa 1871–1971*, Градина, Ниш, 1972.
12. Озимић, Н., Динчић, А., Симовић, Б., Груден Милентијевић, И., Митић, И., *Жртве лагер Ниша*, Нишки културни центар, Народни музеј Ниш, Медивест КТ Ниш, 2014.
13. Ђирић, Ј., *Чувар јеврејске историје*, Политика, Београд, 2008.

ACTION, COOPERATION AND PRESENTATION OF POLICE
IN NIS DURING THE WORLD WAR II - MODERNITY
REFLEXCTIONS

Zoran Aracki, PhD

University of Nis, Faculty of Philosophy

Vladimir Vuckovic, PhD

Academy for National Security, Belgrade

Abstract: German military-police organization in Nis, during the World War II announced that the major task was to preserve order and peace in the City and to stimulate the normal economy activity, but during that activity multitude of crimes were committed over the civilians and representatives of resistance, especially over Jews and Roma, who, actually were not treated as humans. Domestic Quislings were on help to occupier, among which the special role had Special Police with Mirko Zivanovic on its head for the longest period who actually was an exponent of the Dimitrije Ljotic and his Movement "Choir" ("ZBOR").

Media images of work and the consequences of domestic Quislings cooperation with occupying military-police organization from that time are very poor, so that many crimes have been forgotten, and the proof for that are more frequent requests for the rehabilitation of those who committed

them. This paper deals with the reflection of police activity from that period which for Serbia was very tragic, and also specially points to the need of cogitation on the rehabilitation requests of occupier's associates.

Keywords: German occupation, police, collaborator, rehabilitation, media.

ПРОЦЕСНА ПРАВА ОКРИВЉЕНОГ У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Проф. др Зоран Павловић¹

Правни факултет Универзитета Привредна академија

Сажетак: Окривљени у кривичном поступку има индивидуално право на заштиту од незаконитог кривичног гоњења, односно заштиту од неоправданог задирања у субјективна права. То право припада му од тренутка кад се обавештава да има статус осумњиченог. Конституционализовано и загарантовано право појединца да независан, непристрасан и законом већ установљен суд расправи и одлучи не само о његовим правима и обавезама, већ и о основаности сумње и оптужбама против њега у кривичном поступку, није до краја спроведено у Законику о кривичном поступку, где недостаје шири опсег основа за овакву заштиту. Уставна обавеза законодавца није доследно спроведена овако конципираним адверзијалним кривичним поступком. Делотворност поштовања и заштите процесних права окривљеног у кривичном поступку неопходно је проверити и кроз његову примену у пракси. Недовољно ангажовање одбране у оквиру постојећих решења делом је засновано на лошим законским решењима, али и на већ познатом одговору у случају позивања на њих. Позивање на право на суђење у разумном року само је део заштите процесних права окривљеног.

Кључне речи: процесна права окривљеног, делотворност заштите, суђење у разумном року.

Уместо увода

Док се аутор овог рада припремао за полагање правосудног испита (деведесетих година прошлог века), као посебног облика провере стручног знања дипломираног правника са одређеним радним искуством, једно од уобичајених питања из кривичноправне области тадашњег председника испитне комисије судије Врховног суда др Бранка Петрића било је када и како почиње кривични поступак.² Све

¹ zoran.pav@hotmail.com

² Б. Петрић, *Коментар Закона о кривичном поступку*, Графосрем, Шид, 1982, стр. 359–361.

до реформе кривичног процесног права 2011. године (и позитивним изузетком решења тзв. спавајућег Законика о кривичном поступку из 2006),³ одговор на ово питање углавном није био превише сложен. Уколико се не бисмо упуштали у академске расправе о томе да ли је кривични поступак правни положај, правни однос или нешто треће, закључак би био да је кривични поступак покренут оног часа кад је овлашћени тужилац *поднео суду* процесно одговарајући иницијални акт по коме суд мора да поступа, односно захтев за спровођење истраге или предлог за подизање (подношење) непосредне оптужнице или стављањем оптужног предлога. Све то било је у складу са важећим законским решењем о акузаторности поступка који се покретао по захтеву овлашћеног тужиоца и максими *nemo iudex sine actore*.

Новим решењима Законика о кривичном поступку (ЗКП) из 2011, која се у потпуности примењују на све поступке од 2013. године, сада се потпуно другачије дефинише почетак кривичног гоњења разликујући га од почетка кривичног поступка. Ти појмови би могли да буду и искључујући, јер би по томе било могуће кривично гоњење без кривичног поступка. Из овог *circulus inextricabilis* тешко је доћи до прецизног одговора тумачењем законских норми које до краја нису јасне, притом су често нелогичне, па и противречне себи. Начин утврђивања тренутка започињања кривичног поступка је тако, према Законнику о кривичном поступку из 2011. године, супротан доктринарном одређењу кривичног поступка, следом чега истрага не може бити фаза кривичног поступка у ужем смислу, зато што без суда и странака не може бити процесног односа, па ни кривичног поступка.⁴

Ово питање је од изузетне важности за заштиту права окривљеног у кривичном поступку и за потпуно испуњавање свих конвенцијских обавеза према члану 16 став 2 Устава Републике Србије, које је наша земља прихватила конституционализујући кривични поступак. С обзиром да је сада важећа јавнотужилачка истрага и да се покреће наредбом, без могућности да суд у функционалном смислу одлучи о основаности сумње која је била разлог за покретање кривичног поступка, то би даље значило да су неуставне и све суштинске одредбе ЗКП којима се конструише строго адверзијални кривични поступак. Према уставној одредби о правичном поступку и члану 32 став 1,

³ Више о томе види у: Z. Pavlović, Constitutionalization of the Criminal Procedure Law, *Archibald Reiss Days Vol. III*, Београд, 2014, стр. 179–189.

⁴ V. Đurđić, Redefinisanje klasičnih procesnih pojmova u prednacrtnu Zakonika o krivičnom postupku Srbije iz 2010, *Revija za krivično pravo i kriminologiju*, 2/2010, Београд, 2010, стр. 5–6.

„свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно *расправи* и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега“.

Уз овакву неуставност законског решења очигледна је и колизија Устава са релевантним одредбама Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП). Наиме, одлучујућа одредба члана 6 став 1 ЕКЉП инсистира на *расправи пред судом*. На овај начин отворено је не само више проблема везаних за извођење доказа, надлежност за расправљање предмета поступка, већ и питање делотворне заштите процесних права одбране, као дела универзалног, општег начела права на правично суђење.

Међународноправно регулисање процесних права одбране

Питање усклађености законских и уставних решења у погледу потпуне заштите процесних права окривљеног додатно је закомпликовано и неусклађеношћу домаће легислативе са међународним стандардима права окривљеног уопште (чл. 32/1 Устава РС *versus* чл. 6/1 ЕКЉП) који се данас сматрају општим начелима међународног права.

Ти стандарди повезани са репресивном делатности, који данас улазе у темеље сваке правне државе, налазе се у каталогу вредности људских права, садржаних у члану 5 ЕКЉП – Право на слободу и безбедност личности (види и члан 9 Међународног пакта о грађанским и политичким правима – МПГПП), члану 6 ЕКЉП – Начело правичног поступка (види и члан 14 МПГПП, који данас представља *lois de police*, и члану 8 ЕКЉП – Право на приватни и породични живот (члан 17 МПГПП). Не/поштовање ових права, уз право на делотворно правно средство и забрану дискриминације (чл. 13 и 14 ЕКЉП), служе за оцену кредибилитета рада не само националних већ и међународних кривичних судова, чија функција и јесте заштита људских права, свих учесника у поступку.

Начело правичног поступка, као опште правно правило казненог права, је своје право грађанства у нашем Уставу и ЗКП стекло под утицајем англоамеричке правне традиције. Иако се целина поступка не може означити као неправична, неопходно је нагласити да тренутно

решење није задовољавајуће. Зато се не може говорити ни о томе да је до краја испоштовано и начело *једнакости оружја* међу странкама.

Из Опште декларације УН о људским правима 1948. начело правичног поступка се преузима и прецизира кроз члан 14 Међународног пакта о грађанским и политичким правима из 1966. године. Проблем који се у појављује у пракси представља питање тумачења и примене овог начела, јер се његови поједини елементи различито класификују. Кривични поступак је или правичан односно неправичан, и ту не може бити дилеме. Међутим, специфичности сваког појединог предмета значе да се право одбране *in concreto* мора *тумачити* и кроз интересе жртава, ради циљева генералне превенције, укључујући ту и вођење кривичног поступка, али не и по цену кршења права окривљеног на правичан поступак. Ствари се не могу у том контексту посматрати црно-бело (правично или неправично).

Процесна права одбране, као део права на правичан поступак, увек морају да у целости буду поштована од стране органа поступка, почевши од презумпције невиности па даље, јер су основна гаранција окривљеном да неће бити неоправдано осуђен. Исто тако, поштовање права одбране осигурава у процесном смислу и правилну примену правила о другим - материјалним правима, као што је право на живот, телесни интегритет и слободу. Повреда било ког од ових права значила би управо кршења основних права и слобода окривљеног. Тај однос према правима одбране окривљеног кроз начело правичног поступка налази се и у другим стварно међународним и регионалним инструментима о људским правима, као тзв. меко право (*soft law*). Ту се мисли на начела и упутства УН о поступку с притвореним или затвореним лицима, стандардима за обављање функција судија, тужилаца и одбране,⁵ Основним принципима о улози адвоката,⁶ Повељи о основним правима у Европској унији (члан 47) и друго.

Процесна права одбране као део начела правичног поступка, садрже читав низ различитих елемената. Она се обавезујући односе на различите субјекте. Као прво, институционално - неопходно је окривљеном обезбедити расправу коју ће спровести законом устављен непристрасан суд, етички као друго – правила која одређују

⁵ Види у: Compilation of General Comments and General rec. Adopted by Human Rights Treaty Bodies, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9, May 27, 2008, <http://www2.ochr.org/english/bodies/icm-mc/docs/UN/Doc.HRI/GEN/1/Rev.9>.

⁶ Basic Principles on the Role of Lawyers, adopted by the Eighth UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, August 27-Sept. 7, 1990.

радње у поступку против окривљеног, као што су презумпција невиности, право на *једнакост оружја* и, права која окривљеном дају правни захтев према држави за испуњавање активних и пасивних обавеза, од забране арбитарности код лишавања слободе до законитости вођења поступка, као трећег.

Развој кривичног правосуђа и права одбране пред њим подразумева створене претпоставке и за ефикаснији кривични прогон. Заштита друштва и заштићених добара код извршених кривичних дела не значи само ефикасно кривично правосуђе, већ и пуно поштовање одређених минималних права и процесних гаранција окривљеног у поступку. Уз пуно поштовање основног начела поступка: начела правичности и процесних права одбране у њему.

Повреде процесних права одбране и могућности за њихову заштиту

Као што је у уводу већ речено, ЗКП/2011 је увео одређена процесна ограничења судске контроле претходног поступка, и тако искључио право на одговарајућу судску заштиту против евентуалног незаконитог тужилачког прогона и истраге. Начело правичног поступка управо подразумева судску контролу као стандард у заштити основних људских права гарантованих ЕКЉП, па се захтева да свако ограничење основних права појединца од стране државне власти буде контролисано путем суда.

Европски суд за људска права даје у вези са тим одређене стандарде и током спровођења истраге, а један од њих подразумева независност и непристрасност органа поступка. Увођењем тужилачке истраге у наш ЗКП ови стандарди су нестали, јер државном тужиоцу недостају супстантивна и лична јемства судске независности. Чињеница је да заштиту процесних права одбране ценимо на основу колика су судска овлашћења у контроли аката тужилаштва, односно имају ли окривљени право тражити судску заштиту законитости одлука тужилаштва. Чињеница да је тужилаштво дефинисано као самостално и независно тело, али да је са унутрашњом централизованом и монократском структуром, што не даје гаранцију да је независно.

Приговор који је увео ЗКП на одлуке тужилаштва током спровођења истраге, није тип судске заштите. Судска контрола тужилач-

ких одлука сведена је на доњу границу. Механизам делотворне судске заштите у смислу члана 13 ЕКЉП подразумевао би правно средство које ће у претходном, тужилачком поступку или спречити настанак могуће повреде и њеног трајања, односно које ће отклонити насталу повреду.⁷

Новим ЗКП уведен је у судски поступак судија за претходни поступак, који није пандан некадашњем истражном судији, ни по овлашћењима, ни по надлежностима. Чланом 22 став 3 ЗКП предвиђено је да судија за претходни поступак поступа у предистражном поступку и истрази, односно да издаје наредбу за спровођење посебних доказних радњи, на основу образложеног предлога тужиоца (чл. 166, 167, 171, 172, 174, 175 и др.), сем контролисане испоруке, коју одређује Републички тужилац и тужилац посебне надлежности (чл. 181 и 182). Ово су његова основна овлашћења, уз одређивање примене рестриктивних мера за обезбеђење присуства окривљеног и за несметано вођење кривичног поступка.

Против одлуке, у форми *наредбе* којом јавни тужилац покреће истрагу жалба није дозвољена, тако да је она одмах правноснажна и извршна, па је то тренутак према члану 7 став 1 ЗКП моменат када је покренута истрага. С обзиром на то да на ову одлуку законодавац није предвидео судску заштиту, то отвара целу лепезу негативних реперкусија по лице које је тако стекло статус окривљеног покретањем истраге. Ради заштите људских права и слобода окривљеног, имајући у виду последице вођења истраге, делотворна и ефикасна заштита од овог чињења органа државне власти би било давање могућности окривљеном да одлуку тужиоца о томе може да побија жалбом о којој би одлучивао суд. Такво решење познато је и у неким другим правним системима.

Независно од тога, заштита коју је увео ЗКП из 2011. суштински нема значај праве и ефикасне судске контроле. Окривљени може у циљу заштите својих процесних права поднети приговор као правно средство. У начелу ЗКП познаје два приговора, од којих се један односи на Предузимање доказних радњи у корист одбране из члана 302 став 3, а други се тиче права окривљеног и његовог браниоца да поднесу Приговор због неправилности у току истраге из члана 312 Законика о кривичном поступку.

⁷ О појму делотворног правног средства (лека) види у Пресуди Европског суда за људска права, Велико веће, 8. 6. 2006. захтев 75529/01, *Зирмели против Немачке*.

Током прикупљања доказа и материјала у корист одбране осумњичени и његов бранилац (користићемо даље назив окривљени) имају могућност да предложе (*предлог*) тужиоцу предузимање конкретне доказне радње. Ако би тужилац одбио такав предлог или пак о том предлогу не би одлучио у року од осам дана од дана пријема захтева, окривљени се може обратити предлогом судији за претходни поступак, који о томе доноси одлуку у року од осам дана. Једина могућност коју закон даје суду јесте да наложи тужиоцу да предузме доказну радњу и одреди му за то рок (одредбе члана 302, ст. 1–3). Тиме се даље не утврђује шта се дешава у ситуацији ако државни тужилац не поступи по налогу суда.

У редовном току поступка, јавни тужилац ће предузети доказну радњу на предлог окривљеног или његовог браниоца, коју предложи да се предузме. Међутим, судско налагање тужиоцу да предузме одређену радњу у одређеном року само је релативно добро решење. Нарочито ако би се таквим доказом довело у питање тужилачка одлука о покретању истраге. Таквим налагањем поставља се захтев од стране једног државног органа другом државном органу, да поступи супротно свом професионалном уверењу које је већ претходно изразио у негативном.⁸ Уосталом, према *клаузули савести* из Препоруке Комитета министара СЕ из 2000.⁹ тужилац би требао бити ослобођен поступања не само у случају хијерархијски добијеног упутства, већ и у случају када му такво поступање намеће суд. Међутим, управо то је још чвршћи разлог за тврдњу да се овим решењем не штите на задовољавајући начин процесна права одбране.

Сама чињеница да тужилаштво одлучује о кривичном гоњењу и истрази, при чему треба да додатно преиспита по захтеву окривљеног постојање довољног степена сумње за то да је одређено лице извршило кривично дело, доводи у сумњу непристрасност тужилаштва. Непристрасност тужилаштва тешко да може да постоји када оно мора бити уверено да је окривљени извршио кривично дело, због чега и покреће истрагу. То је разлог зашто би одлуке тужилаштва којима се одлучује о основним људским правима требале бити под судском контролом.

Друго правно средство представља *Приговор* из члана 312 ЗКП. Приговор окривљени и његов бранилац могу најкасније до завршетка

8 М. Шкулић, Г. Илић, *Реформа у стилу „Један корак напред – два корака назад“*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2012, стр 144–145.

9 Препорука Комитета министара СЕ „О улози јавних тужилаца у кривичноправном систему“, Rec (2000) 19.

истраге поднети непосредно вишем тужиоцу, због одуговлачења поступка и других неправилности у току истраге. Одлучујући по приговору непосредно виши тужилац оцењује основаност изнетих примедби и доноси решење или о његовом усвајању, доношењем обавезног упутства нижем ЈТ за поступање, са разлoзима и образложењем (члан 18 став 2 Закона о јавном тужилаштву) или ће приговор окривљеног одбити.

Значи, приговор се не може усмерити уопште као правни лек против наредбе о спровођењу истраге, сматрајући да нема разлога да се истрага спроводи, па то сигурно не може бити делотворан правни лек. Судија за претходни поступак, који има овлашћење да поступа тек кад му се окривљени обрати а непосредно виши тужилац одбије приговор одбране, не може обуставити истрагу, већ само да изда налог да се *предузму мере за отклањање неправилности*. Значи, приговор се не може усмерити уопште као правни лек против наредбе о спровођењу истраге, сматрајући да нема разлога да се истрага спроводи, па то сигурно не може бити делотворно правно средство. Из ове каучук нормe, само се тумачењем долази до тога да се предузимање мера за отклањање неправилности односи на јавног тужиоца. Као ни код члана 302 ЗКП, ни овде законик није предвидео делотворан механизам и консеквенцу у случају непоступања по овом налогу.

Недореченост законодавца у погледу постојања ефикасног правног средства за заштиту процесних права одбране довела је до тога да окривљени и његов бранилац не располажу делотворним правним средством, уз напомене које се односе на непотребне језичке додатке које објашњавају, али и не регулишу поједине институте.

Наиме, недостатак консеквентног спровођења одредби члана 6 став 1 и члана 13 Европске конвенције о људским правима у легислативи и кривичном поступку Србије, а у односу на тужилачку истрагу и процесна права одбране, доводи до отворених могућности за злоупотребе од стране органа који спроводи истрагу. Окривљени нема могућности да уложи суду правни лек ако не постоје материјалне и процесне претпоставке за вођење истраге, односно ако нема основане сумње да је окривљени учинио кривично дело које му се ставља на терет. Дакле, окривљени нема уставом установљену судску заштиту ако дело које му се ставља на терет није кривично дело које се гони по службеној дужности, ако постоје околности које искључују кривицу окривљеног, осим ако је дело учинио као неурачунљив, ако је дошло

до застаре кривичног гоњења или је дело обухваћено амнестијом или помиловањем или ако нема основане сумње да је починио кривично дело које му се ставља на терет. Окривљени једноставно нема одговарајући правни механизам заштите у таквим ситуацијама.

Недостатак оваквог правног средства доводи до тога да субјективна права одбране (појединца), нису заштићена када сматрају и да су њихова права током спровођења истраге повређена или угрожена неким чињењем или пропуштањем органа кривичног поступка. Неспорно је да окривљени треба да има право захтевати судску контролу над поступањем тужиоца према начелу легалитета кривичног прогона. Окривљени би ово правно средство могао поднети због повреде или ускраћивања неког права током спровођења процесних права, као и код наредбе о спровођењу истраге. Према томе, судска заштита подразумева контролу основних питања законитости не само претходног поступка, већ и контролу постојања претпоставки нужних за кривично гоњење и контролу околности које искључују кривични прогон. Овакво правно средство значило би контролу тужилачко-истражне функције у целисти.

Једина заиста загарантована судска заштита током спровођења истраге коју спроводи тужилац јесте заштита права на суђење у разумном року. На жалост, морамо да констатујемо да важећи Закон о заштити права на суђење у разумном року у члану 1 говори о томе да судска заштита овог права укључује и истрагу у кривичном поступку коју спроводи тужилац, да би се као имаоци права на суђење у разумном року у члану 2 Закона набројале странке у судском поступку. Оправдано је запитати се шта је односно ко је заштићен овим правом. У евиденцији за подручје Апелационог суда у Новом Саду нису пронађени предмети у којима се окривљени из истраге или пак оптужени јављао као субјект тражења судске заштите права на суђење у разумном року. За разлику од ЗКП, који се о садржају приговора не изјашњава, овај закон у члану 6 детаљно описује садржину приговора, што би требало урадити и са решењем у ЗКП.

Последње правно средство за које не сматрамо да може решити проблеме заштите процесних права окривљеног *in effecto* јесте захтев за заштиту законитости (333). Теоријски гледано, захтев за заштиту законитости може да се подигне против одлуке суда или тужилаштва или због повреде одредаба поступка које су претходиле њеном доношењу. Анализом права на одбрану, са посебним освртом на наредбу

којом се одређује спровођење истраге, закључујемо (члан 269 ЗКП) да је наредба о спровођењу истраге тужиоца такође одлука где може да се подигне 333. Међутим, гледајући поделу правних лекова на редовне и ванредне, помало је нелогично да се на овакву одлуку тужиоца може подићи 333, против које Законик о кривичном поступку иначе не дозвољава редовни правни лек – жалбу.

Сигурно је да без редовног правног средства, којим би окривљени требало да располаже, остаје отворено питање правичности поступка. Придев *правичан* овде користимо као процесноправни критеријум за разматрање структура и њихових интеракција у кривичном поступку. Сталан сукоб интереса заједнице (за кажњавање) и интереса процесних права одбране окривљеног не решава се фаворизовањем првих на штету других, већ се мора доћи до равнотеже међу њима. То нису ни приказани приговор непосредно вишем тужиоцу ни предлог судији за претходни поступак, ни 333, на начин како су *de lege lata* успостављени у Законiku о кривичном поступку, али ни решења из Закона о заштити права на суђење у разумном року. Правичног нема ако је позиција тужиоца фаворизована у односу на окривљеног, а принцип једнакости оружја (*equality of arms*) повређен.¹⁰

Уместо закључка

Заштита процесних права одбране *de lege lata* није осигурана кроз постојеће механизме које познаје Законик о кривичном поступку. Овде није реч само о заштити од незаконитог кривичног гоњења, већ и о праву на захтев да се улажење у субјективна права спроводи само у случајевима и на начин који је у потпуности у складу са Уставом и Законом (иако је ово друго донекле решено кроз овлашћења судије за претходни поступак). Циљ увођења новог правног лека био би остварење судске заштите против незаконитог кривичног гоњења и истраге од тренутка стицања статуса осумњиченог. Уставна је и конвенцијска обавеза законодавца да у претходни поступак уведе институт којим би се окривљени заштитио од незаконитог (арбитрарног) кривичног гоњења, и то не само у фази истраге, већ и у поступку који јој претходи.

Конституционализовано и загарантовано право појединца да независан, непристрасан и законом већ установљен суд расправи и од-

10 З. Павловић, *Кривично процесно право II*, Нови Сад, 2015, стр. 47 и даље.

лучи не само о његовим правима и обавезама, већ и о основаности сумње и оптужбама против њега, у кривичном поступку улази у круг процесних права одбране и начела правичности поступка, односно у круг људских права. Уставна обавеза законодавца није доследно спроведена тако конципираним адверзијалним кривичним поступком и *de lege ferenda* треба очекивати интервенцију законодавца да би се ствари довеле у ред. Позивање на право на суђење у разумном року само је део заштите процесних права окривљеног.

Поштовање процесних права одбране представља компензацију положаја окривљеног према очигледној надмоћи државне репресивне власти као његовог противника у кривичном поступку, и та права се не смеју кршити постојећим законским решењима.

Зато делотворност поштовања и заштите процесних права окривљеног у кривичном поступку означава ниво поштовања људских права окривљеног од тренутка започињања кривичног поступка па и раније, за шта се несумњиво залажемо и што би захтевало убрзавање неодложних реформи у кривичном поступку уопште.

ЛИТЕРАТУРА

1. Basic Principles on the Role of Lawyers, adopted by the Eighth UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, August 27 – Sept. 7 1990.
2. Đurđić, V., Redefinisanje klasičnih procesnih pojmova u prednacrtu Zakonika o krivičnom postupku Srbije iz 2010, *Revija za krivično pravo i kriminologiju*, 2/2010, Beograd, 2010
3. Pavlović, Z., Constitutionalization of the Criminal Procedure Law, *Archibald Reiss Days, Vol. III*, Beograd, 2014.
4. Павловић, З., *Кривично процесно право II*, Нови Сад, 2015.
5. Петрић, Б. *Коментар Закона о кривичном поступку*, Графосрем, Шид, 1982.
6. Препорука Комитета министара СЕ „О улози јавних тужилаца у кривичноправном систему“ Rec (2000) 19.
7. Compilation of General Comments and General rec. Adopted by Human Rights Treaty Bodies, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9, May 27, 2008, <http://www2.ochr.org/english/bodies/icm-mc/docs/UN/Doc.HRI/GEN/1/Rev.9>.

8. Шкулић, М., Илић, Г., *Реформа у стилу „Један корак напред – два корака назад“*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2012.

PROCEDURAL RIGHTS OF THE ACCUSED IN CRIMINAL PROCESS IN REPUBLIC OF SERBIA

Zoran Pavlović, PhD

University of Business Academy, Faculty of Law

Abstract: The defendant in criminal proceedings has the individual right of protection from unlawful prosecution, regarding protection from unjustified intrusion in subjective right. This right belongs to him/her from the moment he/she is informed that he/she has the status of a suspect. Constitutional and guaranteed right of a person for independent and impartial court established by law is to debate and decide about their rights and obligations, along with the reasonable suspicion and accusations against him/her in criminal proceedings, has not been fully implemented in the Code of Criminal Procedure where a wide range of basis for this kind of protection is missing. Constitutional obligation of the legislature has not been consistently implemented with this kind of concept of adversarial system of criminal proceedings. The efficacy of respect and protection of procedural rights of the defendant in criminal proceedings must be examined through implementation in practice. Insufficient engagement of defence in the context of existing solutions is partially based on bad legal solutions, but also on the already familiar response in case of referring to them. The reference to the right to trial within a reasonable time is only part of protection of procedural rights of the accused.

Keywords: procedural rights of the defendant, the efficacy of protection, trial within a reasonable time.

РАДНО-ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНИХ У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА У СВЕТЛУ ОДРЕДБИ НОВОГ ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ¹

Др Саша Марковић

Министарство унутрашњих послова Републике Србије
Полицијска управа Ваљево
sasamarkovic975@gmail.com

Пут до пакла поплочан је добрим намерама.
народна пословица

Сажетак: Нови Закон о полицији (у даљем тексту Закон/2016) ступио је на снагу 5. фебруара 2016. године. Донео је низ новина које у потпуности мењају радно-правни статус и положај запослених у МУП-у. Синдикална борба полицијских службеника за већа права запослених, која је резултирала брисањем члана 168 Закона о полицији² (у даљем тексту Закон/2005) доношењем Закона/2016 и одредби члана 172 ст. 1 тачка 2 доживела је потпуни неуспех. Наиме, према Закону/2005 запосленом је радни однос престајао ако су током његовог рада у МУП-у настале безбедносне сметње због којих са њим радни однос не би ни био заснован да су у време заснивања постојале.³ Било је прописано да се претходно врши безбедносна провера која је била саставни део образложеног предлога директора полиције, односно функционера у чијој је надлежности обављање одређених послова и задатака. Предлог се достављао министру, који је доносио решење о

1 Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта „Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције“, чији је носилац Криминалистичко-полицијска академија у Београду.

2 Овај члан Закона о полицији (Службени гласник РС, бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011, 64/2015) брисан је изменама објављеним у Службеном гласнику РС, бр. 92/2011 од 7. децембра 2011, са ступањем на снагу наредног дана од дана објављивања.

3 Видети: члан 111 Закона/2005. У Службеном гласнику РС, бр. 101/2005 од 21. новембра 2005. објављен је основни текст Закона (са ступањем на снагу осмог дана од дана објављивања), а овај члан је, до измене 92/2011 гласио:

„Полиција може о лицу које жели да заснује радни однос у Министарству ради извршавања задатака у полицији да прикупља податке уз писмену сагласност тог лица, као и податке на основу којих утврђује безбедносне сметње за извршавање задатака у полицији.

Безбедносна провера из става 1. овог члана обухвата проверу података утврђених прописима о условима за добијање оружног листа, као и података које кандидат за заснивање радног односа даје у поступку заснивања радног односа.“

престанку радног односа. Брисање ових одредби је несумњиво довело до немогућности отпуштања одређеног броја запослених за које је доказано или се сумњало да се појављују као учиниоци кривичних дела. Али, да ли је немоћ државе да се обрачуна са њима оправдање за доношење одредби које стављају на пробу питање кохерентности правног система Србије, имајући у виду одредбе Устава Србије и одређених законских текстова? Наиме, Закон/2016 предвидео је престанак радног односа запосленом по сили закона, поред осталог, ако се против њега води кривични поступак за кривична дела за која се гони по службеној дужности; чак и за нехатна кривична дела, а и за она до којих може доћи приликом примене овлашћења према осумњиченим за кривична дела (нпр. прекорачењем овлашћења). Да ли су нове одредбе у складу са међународним правом? До каквих последица њихова примена може довести у функционисању МУП-а? Да ли постоји дискриминација запослених у МУП-у у односу на друге државне службенике? Да ли запослени у МУП-у имају право на претпоставку невиности у кривичном поступку? Да ли је судски систем Србије зрео да прихвати овакве законске новине, а држава ризик од последица које може проузроковати (не)стручност органа поступка? Може ли доћи до злоупотреба и штетних последица директно по запослене, а индиректно по грађане? Одговоре на ова и многа друга питања покушаћемо да дамо кроз правну анализу законских одредби које се односе на радно-правни статус запослених у МУП-у и другим државним органима.

Кључне речи: полиција, запослени у МУП-у, полицијски службеници, државни службеници, радно-правни статус, престанак радног односа, кривични поступак.

Увод

У области унутрашњих послова посебно су значајни стандарди и инструменти који су резултат активности Уједињених нација, ОЕБС-а и Савета Европе. Чланице Савета Европе су, у циљу развоја демократије, заштите људских права и владавине права, развиле одређене механизме за заштиту истих. Сви међународни стандарди људских права, без обзира на то како су исказани (преко уговора или правила и смерница уграђених у кодексе или скупове принципа), представљају

превасходно и једино позитиван израз доброг поступања и најбоље праксе неопходне за ефикасан, законит и хуман рад полиције.⁴ Нови Закон о полицији донет је у време које је обележено вишесмерним реформама. Пуноправно чланство у ЕУ, тј. европски интегративни процеси, захтевају и решавање бројних претходних питања која се односе на усклађивање са правном тековином ЕУ. Наравно, разлози за доношење новог законодавства могу бити и резултат нашег лошег искуства и постојања потребе да се одређеним прописима боље, прецизније и ефикасније уреде нека питања. Правно-технички посматрано, у циљу успостављања кохерентности правног система Србије, било је потребно извршити и његово усклађивање са бројним другим прописима донетим у нашој земљи у последњем периоду.⁵

Нормативно уобличавање у области унутрашњих послова започето је доношењем првог Закона о органима унутрашњих послова из 1956. године⁶ (у даљем тексту Закон/1956) и све законске промене које су извршене од тада па до доношења последњег закона који је у називу наглашавао да уређује унутрашње послове (Закон о унутрашњим пословима из 1991. године – у даљем тексту ЗУП/1991) мање су у односу на промене које су започете усвајањем првог Закона/2005 а настављене бројним изменама и допунама тог закона и усвајањем другог Закона/2016⁷, односно његовим ступањем на снагу. На први поглед се чини, имајући у виду назив Закона/2016, да уређује само област рада полиције. Међутим, он се односи на све сегменте рада Министарства унутрашњих послова⁸, тако да одредбе које се односе на полицију, односно централну организациону јединицу Министарства – Дирекцију полиције, чине само један део закона. Бројне новине красе нови закон: ближе су одређена овлашћења, послови, мере и радње које примењује полиција, потпуније и прецизније је уређена организација Министарства и управљање људским ресурсима, као и права и обавезе из радних односа запослених. Оснажена је улога Сектора унутрашње контроле (у даљем тексту СУК). Та организациона

4 Љ. Дапчевић-Марковић, Елементи хармонизације права у Закону о полицији, *Безбедност*, бр. 3/2006, стр. 431.

5 Д. Коларић, С. Марковић, Неке правно-политичке поставке новог Закона о полицији, *Српска политичка мисао*, бр. 1, 2016, стр. 169.

6 Закон о органима унутрашњих послова, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 30/1956, 18. јул 1956.

7 Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

8 Видети: Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, члан 11.

јединица Министарства, у односу на претходни закон⁹, има бројна нова овлашћења, између осталих да врши превентивно контролни надзор свих организационих јединица у Министарству, а по први пут од оснивања је и стварно надлежна за контролу рада свих запослених у Министарству.¹⁰ Без обзира на велики број одредби реформског карактера које ће донети огромне промене у функционисању органа унутрашњих послова, у овом раду бавићемо се само новинама које се односе на радноправни положај запослених у Министарству.

Мишљења смо да су одредбе Закона/2016 које се односе на радноправне односе донете под утицајем текућих реформи јавног сектора у Републици Србији јер се њихови ефекти одражавају и на проблематику уређења области унутрашњих послова. Наиме, циљ реформи је спровођење мера амбициозне фискалне консолидације и структурних реформи са фокусом на заустављању раста јавног дуга и његовом смањивању, ради квалитетнијег пружања јавних услуга.¹¹

Полицијски службеници као нова категорија запослених у државним органима

Први закон који је уређивао област унутрашњих послова у ФНРЈ¹² донет након Другог светског рата, Закон/1956, прописивао је одредбу којом се наглашава да се службеницима унутрашњих послова „смаatraју (се) сви службеници постављени да врше службу у органима унутрашњих послова“, као и да „за службенике унутрашњих послова важе прописи о државним службеницима, ако овим законом и прописима донетим на основу њега није другачије одређено“.¹³

9 По претходном закону овај сектор је био овлашћен само да врши контролу законитости рада запослених у Дирекцији полиције.

10 С. Марковић, *Нова решења у Закону о полицији – са посебним освртом на сарадњу тужилаштва и полиције*, Зборник: „Доминантни правци развоја кривичног законодавства и друга актуелна питања у правном систему Србије“, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копалоник, 2016, стр. 334.

11 Видети: Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14 и 68/15, и „Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору“, *Службени гласник РС*, бр. 68/15. Видети: Д. Миловановић, З. Вукашиновић Радојичић, Б. Оташевић, С. Марковић, *Закон о полицији – предговор и стварни регистар*, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 9.

12 Федеративна Народна Република Југославија.

13 Види: Закон/1956, члан 86.

Други закон донет у СФРЈ¹⁴, *Основни закон о служби унутрашњих послова*¹⁵ (Закон/1964) прописивао је две категорије запослених у органима унутрашњих послова, службенике и раднике. Одређени службеници који су обављали послове одржавања јавног реда и мира, заштите живота и личне сигурности људи, спречавања извршења кривичних дела и хватања њихових учинилаца, службеници који раде на пословима службе милиције, службе државне безбедности, као и службеници повереништва за контролу путничког саобраћаја преко државне границе, имали су статус овлашћених службеника.¹⁶

*Закон о вршењу унутрашњих послова из надлежности савезних органа управе*¹⁷ (Закон/1985) прописивао је да се одређени радници у Савезном секретаријату који раде на оперативним задацима и пословима државне и јавне безбедности, као и други радници чија је делатност и одговорност у непосредној вези са вршењем ових послова, сматрају овлашћеним службеним лицима.¹⁸

И закони о унутрашњим пословима који су доношени на републичком нивоу дефинисали су само посебан статус и овлашћења запослених у органима унутрашњих послова који су примењивали полицијска овлашћења. Тако, *Закон о унутрашњим пословима*¹⁹ (Закон/1989) прописивао је да су „овлашћена службена лица органа унутрашњих послова (су) радници који у вршењу задатака и послова државне и јавне безбедности имају посебне дужности и овлашћења и радници чији су задаци и послови у вези са вршењем тих посебних дужности и овлашћења“.²⁰

Закон/1991 је прописивао две категорије запослених у МУП-у, и то овлашћена службена лица и раднике на одређеним дужностима. Радници који су у вршењу унутрашњих послова имали посебне дужности и овлашћења предвиђена законима о кривичном и прекршајном поступку, овим законом и другим прописима су имали статус овлашћених службених лица. Радници на одређеним дужностима били су радници чији су задаци и послови били у непосредној вези са посебним дужностима и овлашћењима која су имала овлашћена

14 Социјалистичка Федеративна Република Југославија.

15 *Службени лист СФРЈ*, бр. 46, од 25. новембра 1964.

16 Видети: Закон о служби унутрашњих послова, члан 55.

17 *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/85.

18 *Ibid.*, видети: члан 18.

19 *Службени гласник СРС*, бр. 30/1989.

20 *Ibid.*, видети: члан 39.

службена лица и на којима су тежина и природа послова и посебни услови рада битно утицали на смањење радне способности.

Закон/2005 је прописивао да полицијске послове обављају полицијски службеници, и да су то запослени који раде на пословима на којима опасност по живот и здравље, одговорност и тежина, природа и посебни услови рада битно утичу на смањење радне способности. Закон/2005 је дефинисао две врсте полицијских службеника: 1) униформисани и неуниформисани запослени који примењују полицијска овлашћења (овлашћена службена лица); 2) запослени на посебним или одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези са полицијским пословима и обухватају послове противпожарне заштите, издавања оружја, посебне регистрације и издавање дозвола, издавања и евиденције поверљивих идентификационих докумената, кривичних евиденција и других посебних евиденција, као и друге послове који имају безбедносни и поверљиви карактер и које министар унутрашњих послова може овластити да обављају одређене полицијске послове.²¹

Сви наведени законски прописи нису уводили нову категорију запослених у државним органима већ се одређивао посебан статус радницима, тј. државним службеницима који су радили на одређеним специфичним радним местима у органима унутрашњих послова (сузбијање криминала, послови јавног реда и мира, тј. одређени послови јавне и државне безбедности и сл.)

Законом/2016 донет је велики број одредби које се односе на радноправни статус запослених у МУП-у. Тумачећи их, долазимо до закључка да први пут у историји постојања органа унутрашњих послова службеници који обављају полицијске послове, тј. полицијски службеници, нису категорија државних службеника. Наиме, запослени у МУП-у јесу полицијски службеници, државни службеници и намештеници.²² Самим тим, таквим дефинисањем категорија запослених, овај закон уводи нову врсту запослених у државним органима коју не предвиђа *Закон о државним службеницима*. Поставља се питање да ли је у складу са општеприхваћеним правним правилима да закон који уређује област унутрашњих послова прописује нову категорију запослених у државним органима без претходног усклађивања са одредбама закона који је општи за ову област. Самим тим доводи се у питање кохерентност правног система.

²¹ Закон/2005, члан 4.

²² Видети: Закон/2016, члан 10.

Наиме, Закон о државним службеницима у члану 2 прописује да је државни службеник лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина (државни органи) или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера. Видимо да овај закон полицијске службенике не наводи као једну од категорија које нису државни службеници.

Мишљења смо да Закон/2016 доноси највеће промене у области радноправних односа органа унутрашњих послова још од доношења првог закона који регулише ову област, и да ова законска одредба може донети одређене проблеме у пракси, нарочито у оним случајевима када одређену материју не прописује Закон/2016, а мора се решити одређена правна ситуација која није регулисана најопштим законом из радних односа – *Законом о раду*. Наиме, поставља се питање, када су већ законом полицијски службеници изопштени из категорије државних службеника, зашто је законодавац тим истим законом предвидео одредбу којом се предвиђа да се „ако Законом/2016, прописима донетим на основу овог закона и посебним колективним уговором за полицијске службенике није другачије прописано, на права и дужности, рад и радне односе полицијских службеника, примењују (се) прописи о државним службеницима и посебан колективни уговор закључен у складу са тим прописима“?²³ Парадокс тих одредби је то што се истим законом први пут полицијски службеници изопштавају из категорије државних службеника, а одређује се да се на њих примењују прописи који уређују област рада државних службеника ако тим законом није другачије прописано. Међутим, у будућности, без обзира на ову одредбу, у неком радноправном поступку суд може поћи од опште чињенице да се одредбе *Закона о државним службеницима* примењују на државне службенике и намештенике али не и на другу врсту запослених која не спада у ту категорију.

23 Види: Закон/2016, члан 250.

По нашем мишљењу *de lege ferenda* полицијски службеници треба да буду посебна категорија државних службеника, а не посебна категорија запослених у државним органима; на тај начин биле би решене све недоумице које се могу појавити у пракси.

Поред наведеног, новина Закона/2016 у односу на Закон/2005 је и то што се прописује постојање две категорије полицијских службеника (овлашћена службена лица – ОСЛ и лица на посебним дужностима – ПД), док је Закон/2005 прописивао и трећу категорију полицијских службеника (запослени на одређеним дужностима – ОД). Закон/2016 дефинише да су ОСЛ „лица која обављају полицијске послове у статусу овлашћених службених лица и примењују полицијска овлашћења“ (члан 10). Та одредба одлично одређује који запослени у МУП-у могу имати статус ОСЛ, тако да ће њеном доследном применом многи запослени у МУП-у, у највећем броју они који не обављају послове у Дирекцији полиције и Сектору унутрашње контроле (СУК) већ у другим секторима, изгубити тај статус који су, по нашем мишљењу, неоправдано имали у претходном периоду. Наиме, обавезан услов за дефинисање радних места у статусу ОСЛ јесте да лица распоређена на тим радним местима обављају полицијске послове²⁴ и да у томе примењују полицијска овлашћења.²⁵ Та два услова могу испунити само запослени у две организационе јединице – Дирекцији полиције и СУК – и евентуално још веома мали број запослених у противпожарној заштити у Сектору за ванредне ситуације.

Посебни услови за пријем и престанак радног односа кроз историју органа унутрашњих послова

Радноправни односи запослених у органима унутрашњих послова, још од доношења првог закона који је регулисао ову област, имали су одређене специфичности и пооштрене услове како за пријем, тако и за останак у служби. Наиме, послови овлашћених службених лица су такви да је основни циљ који се постављао пред њих увек био сузбијање свих видова криминалитета и других противправних деликата и заштита грађана и државе од свих видова угрожавања. Самим тим, запослени који су добијали статус ОСЛ претходно су морали ис-

24 Видети: Закон/2016, Врсте полицијских послова, члан 30.

25 Видети: Закон/2016, Врсте полицијских овлашћења, члан 64.

пуњавати посебне услове да би били постављени на таква радна места, односно уколико би током рада престали да испуњавају одређене услове радних места на која су распоређени, престајао би им радни однос. Сасвим је логично да лице које обавља послове спречавања, откривања и сузбијања криминалитета мора имати одређене квалитете и испуњавати посебне услове за рад на таквим радним местима.

Тако је Закон/1956 прописивао одредбу којом „лице осуђивано за кривично дело против народа и државе или службене дужности извршено са умишљајем, или које друго кривично дело учињено из користољубља, не може бити постављено за службеника унутрашњих послова“. Тај закон је прописивао посебне одредбе које су се односиле на кривичну, дисциплинску и материјалну одговорност, али није прописивао посебне разлоге (мимо општих закона) за престанак радног односа службеника унутрашњих послова.

Закон/1964 је поопштрио услове за пријем у службу, али је прописао и посебне услове за престанак радног односа. Наиме, у органе унутрашњих послова није се могло примити лице против којег се води кривични поступак. Лице осуђено за кривично дело против народа и државе или против човечности и међународног права, за кривично дело против службене дужности извршено са умишљајем или за кривично дело извршено из користољубља такође се није могло примити у службу, а службенику или раднику органа унутрашњих послова који је осуђен за та кривична дела престајао би радни однос даном правноснажности пресуде. Такође, у службу се није могло примити ни лице које је осуђено за друго кривично дело или кажњено за прекршај учињен из материјалне заинтересованости или за тежи прекршај против јавног реда и мира, који га чини неподобним за вршење службе унутрашњих послова.

*Основни закон о унутрашњим пословима*²⁶ из 1966. године прописивао је одредбу којом се дефинисало да се „у службу јавне безбедности неће (се) примити на рад лице осуђивано за кривично дело против народа и државе, за кривично дело против службене дужности, за кривично дело извршено из користољубља или за друго кривично дело извршено из нечасних побуда“. Раднику службе јавне безбедности који је осуђиван за ова кривична дела престајао би радни однос уручењем правноснажне пресуде (члан 31).

²⁶ Службени лист СФРЈ, бр. 66, од 17. децембра 1966.

Закони Србије који су регулисали област унутрашњих послова у овом периоду (*Закони о унутрашњим пословима* из 1966.²⁷ и 1970.²⁸) прописивали су да лице поред испуњавања услова за пријем у службу који су били прописани Основним законом (савезним), мора да испуњава и услов да се против њега не води кривични поступак. Ти закони нису прописивали посебне услове за престанак радног односа.

*Закон о вршењу унутрашњих послова из надлежности савезних органа управе*²⁹ из 1971. године прописивао је да на рад у Савезни секретаријат може бити примљено лице ако испуњава услове „да није осуђивано за кривично дело против народа и државе, за кривично дело против службене дужности, за кривично дело извршено из користољубља или за друго кривично дело извршено из нечасних побуда“, као и да се против њега не води кривични поступак по наведеним кривичним делима (члан 26). Раднику осуђеном за наведена кривична дела престајао би радни однос даном уручења правноснажне пресуде (члан 32). Ако се против радника водио кривични или дисциплински поступак, он је могао бити удаљен из службе, али најдуже шест месеци или док траје поступак.

*Закон о унутрашњим пословима СРС*³⁰ из 1972. године прописивао је да се на рад у унутрашње послове може бити примљено лице које између осталог испуњава услов да није осуђивано за кривично дела против народа и државе, кривична дела извршена из користољубља, кривична дела извршена из нечасних побуда. Раднику органа унутрашњих послова престајао би радни однос ако би био осуђен за ова кривична дела, даном уручења правноснажне пресуде. Такође, лице које се прима у службу морало је испуњавати и услов да није осуђивано за кривична дела против службене дужности и да се против њега не води кривични поступак, а није могло бити примљено у службу ни ако му је правноснажном пресудом изречена мера забране вршења одговарајуће дужности, док таква забрана траје.

*Закон о унутрашњим пословима СРС*³¹ из 1977. године (у даљем тексту Закон/1977) прописивао је да се на рад у унутрашње послове може бити примљено лице које између осталог испуњава услов да није осуђиван за кривично дела против основа социјалистичког

27 *Службени гласник СРС*, 52/1966.

28 *Службени гласник СРС*, 23/1970.

29 *Службени лист СФРЈ*, бр. 60, од 30. децембра 1971.

30 *Службени гласник СРС*, 53/1972.

31 *Службени гласник СРС*, 40/1977 и 44/1977.

самоуправног друштвеног уређења и безбедности СФРЈ, против привреде, против права самоуправљања, против друштвене својине, против службене дужности или кривичних дела извршених из користољубља и нечасних побуда. Раднику органа унутрашњих послова који је осуђен за та кривична дела радни однос би престајао даном достављања правноснажне пресуде. Такође, лице које се прима у службу морало је испуњавати и услов да није осуђивано за кривична дела против службене дужности и да се против њега не води кривични поступак, а није могло бити примљено у службу ни ако му је правноснажном пресудом изречена мера забране вршења одговарајуће дужности, док таква забрана траје. Овај закон увео је још један услов које је морало да испуњава лице за заснивање, односно због којег би му престао радни однос, а то је морално-политичка подобност за рад у органима унутрашњих послова.

Закон/1985 је прописивао да радни однос у Савезном секретаријату може засновати лице које није осуђивано за кривично дело против основа социјалистичког самоуправног друштвеног уређења и безбедности СФРЈ, против човечности и међународног права, против оружаних снага СФРЈ или против службене дужности, против привреде, против слободе и права човека и грађанина, против самоуправљања и друштвене својине или за друго кривично дело учињено из користољубља и других нечасних побуда. Раднику у Савезном секретаријату престајао би радни однос ако би био осуђен за ова кривична дела, даном уручења правноснажне пресуде.

*Закон о унутрашњим пословима СРС*³² из 1985. године и *Закон о унутрашњим пословима СРС*³³ из 1989. године прописивали су готово идентичне посебне услове за пријем и престанак радних односа у органима унутрашњих послова као и *Закон/1977*. Разлика је у томе што је уместо морално-политичке подобности за рад у органима унутрашњих послова тражена само подобност, а реч „морално-политичка“ је обрисана.

*Закон о унутрашњим пословима РС*³⁴ из 1991. године прописивао је да се на рад у унутрашње послове не може примити лице које је осуђивано за кривична дела против уставом утврђеног поретка и безбедности, против оружаних снага, против привреде и имовине, про-

32 *Службени гласник СРС*, 22/85, 26/85, 48/88.

33 *Службени гласник СРС*, 30/1989.

34 *Службени гласник РС*, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/2000, 8/2001 и 106/2003.

тив службене дужности и кривична дела извршена из користољубља и нечасних побуда, као и оно против којег се води кривични поступак за кривична дела за која се гони по службеној дужности и да му правоснажном пресудом није изречена мера забране вршења позива, делатности или дужности, док таква забрана траје. Раднику Министарства унутрашњих послова престајао је радни однос ако је правоснажном пресудом осуђен за ова кривична дела.

Закон/2005 прописивао је да се на рад у унутрашње послове не може примити лице које је осуђивано због кривичног дела за које се гони по службеној дужности, или против кога се води кривични поступак за такво кривично дело, или које је осуђивано на безусловну казну затвора у трајању дужем од три месеца, или коме је служба у државном органу или правном лицу са јавним овлашћењима престала због тешке повреде службене дужности правоснажном одлуком надлежног органа. Услов за пријем је био и да је то лице је безбедносно проверено и да за њега нема безбедносних сметњи. Запосленом би престајао радни однос кад суд достави правоснажну пресуду којом је осуђен за ова кривична дела – даном доношења решења о престанку радног односа. Такође, полицијском службенику, односно другом запосленом радни однос би престајао и ако током његовог рада у Министарству настану безбедносне сметње због којих са њим радни однос не би ни био заснован да су у време заснивања постојале.

Ове одредбе Закона/2005 су на велики притисак синдикалних организација полиције брисане и мењане и то изменама и допунама Закона у децембру 2011. године, при чему су разлози за престанак радног односа због безбедносних сметњи брисани, а разлози за престанак радног односа због осуђиваности мењани тако што је прописано да радни однос запосленом престаје кад се утврди да је правоснажном пресудом осуђен на безусловну казну затвора у трајању дужем од шест месеци – даном достављања правоснажне пресуде Министарству.

Посебни случајеви престанка радног односа по сили закона – Закон/2016

Највеће контроверзе су изазвале поједине одредбе члана 172 став 1 тачка 2 Закона/2016 који говори о посебним случајевима престан-

ка радног односа. Наиме, прописано је да поред случајева престанка радног односа по сили закона утврђених другим прописима, полицијском службенику, односно осталим запосленима, радни однос у Министарству престаје када се утврди да је престао да испуњава услове за заснивање радног односа предвиђене чланом 138 став 1 овог закона тач. 1, 2, 4, 5 и 7 овог закона – даном утврђења ове чињенице. Наведени члан 138 прописује да се о лицу које жели да заснује радни однос у Министарству подаци прикупљају у поступку вршења безбедносне провере. Међутим, члан 172 не прописује ову обавезу. Поставља се питање на који начин се подаци о личности (запосленим) прикупљају на околности да ли у неком тренутку трајања радног односа испуњава услове за заснивање радног односа предвиђене чланом 138 став 1 овог закона тач. 1, 2, 4, 5 и 7 овог закона? Да ли се подаци прикупљају у поступку вршења безбедносне провере? Ако не, који је законски основ да се, селективно, према одређеном запосленим у МУП-у, без његове сагласности, врши обрада података о личности, или, да ли то значи да без њиховог пристанка, односно претходне сагласности, треба за све запослене у МУП-у извршити проверу кроз казнене евиденције и евиденције правосудних органа? Ако је одговор на то питање потврдан, намеће се следеће: колико често, односно у ком временском интервалу треба вршити проверу запослених кроз различите евиденције?

Наиме, *Закон о заштити података о личности* уређује услове за прикупљање и обраду података о личности, права лица и заштиту права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, ограничења заштите података о личности, поступак пред надлежним органом за заштиту података о личности, обезбеђење података, евиденцију, изношење података из Републике Србије и надзор над извршавањем овог закона (члан 1). Обрада без пристанка је дозвољена: 1) да би се остварили или заштитили животно важни интереси лица или другог лица, а посебно живот, здравље и физички интегритет; 2) за извршење обавеза одређених законом, актом донетим у складу са законом или уговором закљученим између лица и руковођа, као и ради припреме закључења уговора; 3) у другим случајевима одређеним овим законом или другим прописом донетим у складу са њим, ради остварења претежног оправданог интереса лица, руковођа или корисника (члан 12). Орган власти обрађује податке без пристанка лица ако је обрада неопходна ради обављања послова из своје надлежности одређених зако-

ном или другим прописом у циљу остваривања интереса националне или јавне безбедности, одбране земље, спречавања, откривања, истраге и гоњења за кривична дела, економских, односно финансијских интереса државе, заштите здравља и морала, заштите права и слобода и другог јавног интереса, а у другим случајевима на основу писменог пристанка лица. (члан 13). Руководилац који податке прикупља од лица на које се односе, односно од другог лица, пре прикупљања, упознаће лице на које се подаци односе, односно друго лице о: 1) свом идентитету, односно имену и адреси или фирми, односно идентитету другог лица које је одговорно за обраду података у складу са законом; 2) сврси прикупљања и даље обраде података; 3) начину коришћења података; 4) идентитету лица или врсти лица која користе податке; 5) обавезности и правном основу, односно добровољности давања података и обраде; 6) праву да пристанак за обраду опозове, као и правне последице у случају опозива; 7) правима која припадају лицу у случају недозвољене обраде; 8) другим околностима чије би несаопштавање лицу на које се односе подаци, односно другом лицу било супротно савесном поступању. Обавеза из става 1 овог члана не постоји када такво упознавање, с обзиром на околности случаја, није могуће или је очигледно непотребно, односно непримерено, а нарочито ако је лице на које се односе подаци, односно друго лице већ упознато са тиме или ако лице на које се подаци односе није доступно (члан 15). Међутим, подаци који се односе на осуду за кривично дело могу се обрађивати само на основу слободно датог пристанка лица, осим када законом није дозвољена обрада ни уз пристанак. Повереник има право увида у податке и провере законитости обраде по службеној дужности или по захтеву лица, односно руковођа (члан 16).

Следеће питање је на који начин је могуће добити званичну информацију од државног органа који води евиденције (суд, јавно тужилаштво, МУП) о чињеницама потребним да би се применио члан 172 Закона/2016 ако се не врши безбедносна провера за запосленог. До одређених проблема може доћи чак и уколико се заузме становиште да је потребно вршити безбедносну проверу (видели смо које услове прописује *Закон о заштити података о личности*), с обзиром на одредбе члана 102 КЗ.

Наиме, запосленом у МУП-у престаје радни однос ако је осуђиван због кривичног дела за које се гони по службеној дужности.³⁵ По-

35 Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, члан 172 у вези са чланом 138.

ставља се питање да ли свака осуда за кривична дела за која се гони по службеној дужности значи престанак радног односа у МУП-у. По одредбама Закона/2016 да, али по одредбама Кривичног законика не. Према одредбама члана 167 Устава, Уставни суд није надлежан да одлучује о међусобној сагласности закона као општих аката исте правне снаге.³⁶ То значи да ћемо за радноправне односе применити Закон/2016 јер је исти *lex specialis* за запослене у МУП-у.

Одредбе *Кривичног законика*³⁷ прописују да се правне последице осуде могу предвидети само законом и да наступају по сили закона којим су предвиђене. Осуде за одређена кривична дела или на одређене казне могу имати за правну последицу престанак, односно губитак одређених права или забрану стицања одређених права. Али правне последице осуде не могу наступити кад је за кривично дело учиниоцу изречена новчана казна, условна осуда, ако не буде опозвана, судска опомена, или кад је учинилац ослобођен од казне. Правне последице осуде које се односе на престанак или губитак одређених права су: престанак вршења јавних функција, престанак радног односа или престанак вршења одређеног позива или занимања, губитак одређених дозвола или одобрења која се дају одлуком државног органа или органа локалне самоуправе; оне наступају даном правноснажности пресуде.³⁸ Из наведеног видимо директну колизију два закона.

И Закон/2005 (пре измена објављених у *Службеном гласнику РС*, бр. 92/2011 од 7. децембра 2011) такође је прописивао одредбу којом је било предвиђено да би запосленом престајао радни однос кад суд достави правоснажну пресуду којом је осуђен за кривична дела за која се гони по службеној дужности – даном доношења решења о престанку радног односа. Кривични законик је у то време на исти начин регулисао када могу наступити правне последице осуде. За запослене у МУП-у се примењивао Закон/2005 као *lex specialis*. Тако је МУП-овим решењем бр. 118-1-62/10 од 30. 7. 2010. године полицијском службенику престао радни однос у МУП-у зато што је пресудом ОС у Ваљеву 22/10 од 26. 4. 2010, која је постала правоснажна 14. 5. 2010, осуђен због извршења кривичног дела утаја из члана 207 став 5 КЗ, на казну затвора од пет месеци која се неће извршити уколико окривљени у року од две године не изврши ново кривично дело (условна осуда).

36 Видети: Одлука Уставног суда бр. IУз-13/2008, од 15. јула 2010.

37 *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014.

38 Види: *Кривични законик*, чл. 94–96.

У образложењу решења се наводи „како је полицијски службеник правноснажном пресудом осуђен за кривично дело за које се гони по службеној дужности, то је испуњен услов за престанак радног односа из члана 167 став 1 тачка 2 Закона о полицији, којим је предвиђено да полицијском службенику или другом запосленом у МУП-у радни однос престаје, поред случајева престанка радног односа по сили закона утврђених другим прописима, и када суд достави правноснажну пресуду којом је осуђен за кривично дело одређено чланом 110 став 3 истог закона- даном доношења решења о престанку радног односа.“

Из овог примера можемо закључити да је наше мишљење потврђено, и да запосленом у МУП-у престаје радни однос по сили закона ако је осуђен за кривично дело за које се гони по службеној дужности, без обзира на одредбе Кривичног законика које прописују да правне последице осуде не могу наступити кад је за кривично дело учиниоцу изречена новчана казна, условна осуда, ако не буде опозвана, судска опомена, или кад је учинилац ослобођен од казне.

Поставља се ново питање – како да на захтев државног органа (МУП-а) тај исти орган изврши обраду података из казнене евиденције (обрада података о личности) и исте достави државном органу (МУП-у) ако је у захтеву наведено да се подаци траже у сврси регулисања радноправних односа запослених у МУП-у? Наиме, одредбе члана 102 КЗ прописују да подаци из казнене евиденције могу се дати само суду, јавном тужиоцу и полицији у вези са кривичним поступком који се води против лица које је раније било осуђено, органу за извршење кривичних санкција и органу који учествује у поступку давања амнестије, помиловања, рехабилитације или одлучивања о престанку правних последица осуде, као и органима старатељства, кад је то потребно за вршење послова из њихове надлежности. Подаци из казнене евиденције могу се дати и другим државним органима који су надлежни за откривање и спречавање извршења кривичних дела, када је то посебним законом прописано. Подаци из казнене евиденције могу се, на образложен захтев, дати и државном органу, предузећу, другој организацији или предузетнику, ако још трају правне последице осуде или мере безбедности и ако за то постоји оправдани интерес заснован на закону.

По нашем мишљењу, када тражи податке за потребе регулисања радноправних односа, МУП се може посматрати само као државни орган у смислу става 3 члана 102 КЗ. То значи да се за те потребе

(примене члана 172 Закона/2016) и регулисање радноправног односа запослених у МУП-у, подаци из казнене евиденције могу, на образложен захтев, обрађивати и дати само ако је испуњен законски услов да за осуђено лице још трају правне последице осуде или мере безбедности. Поставља се питање како Сектор за људске ресурсе, који је у оквиру МУП-а задужен за радноправне односе, може добити ове податке када се они не смеју издати за учиниоце којима је изречена новчана казна, условна осуда, ако не буде опозвана, судска опомена, или кад је учинилац ослобођен од казне. По нашем мишљењу, Сектор за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије, у чијој је надлежности вођење казнене евиденције, за ову сврху не може обрађивати и учинити доступним податке из казнене евиденције Сектору за људске ресурсе ако за осуђено лице не трају правне последице осуде. Самим тим, не може се поступити по члану 172 Закона/2016 и донети решење о престанку радног односа из наведених разлога.

Следећи проблем који се може појавити јесте коришћење података на основу ЗКП када се против запосленог у МУП-у води кривични поступак. Наиме, нови ЗКП не прописује давање ове врсте података државном органу за ове потребе. Подаци се могу дати када органи поступка ограничавају окривљеном слободу и права, па је о томе потребно обавестити послодавца (члан 10). Наиме, „пре доношења правноснажне одлуке о изрицању кривичне санкције, окривљеном могу бити ограничене слободе и права само у мери неопходној за остварење циља поступка, под условима прописаним овим закоником. Податак о томе да ли се против неког лица води истрага јавни тужилац ће на захтев доставити само суду, другом јавном тужиоцу или полицији, а окривљеном, његовом браниоцу или оштећеном када су испуњени услови прописани у члану 297. овог законика. Када је прописано да покретање кривичног поступка има за последицу ограничење одређених слобода и права, ово ограничење се примењује од: 1) потврђивања оптужнице; 2) одређивања главног претреса или рочишта за изрицање кривичне санкције у скраћеном поступку; 3) одређивања главног претреса у поступку за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења. О околностима из става 3. тач. 1) до 3) овог члана и о стављању окривљеног у притвор, суд ће у року од три дана од доношења одлуке обавестити по службеној дужности орган или послодавца код кога је окривљени запослен. Ове податке суд ће на захтев доставити окривљеном и његовом браниоцу“ (члан 10 ЗКП).

Поставља се питање да ли се престанак радног односа по сили закона због покретања кривичног поступка за кривична дела за која се гони по службеној дужности може сматрати последицом ограничења одређених слобода и права. Иако ЗКП то није предвидео, Закон/2016 јесте, тако да је одговор потврдан али само за запослене у МУП-у.

Недоследност Закона/2016 може се видети и у одредбама члана 217, који прописује факултативан услов привременог удаљења за-посленог с рада. Наиме, ова одредба прописује да „полицијски службеник и остали запослени у Министарству могу бити привремено удаљени с рада, на образложени предлог руководиоца, када је против њих донета наредба о спровођењу истраге за кривично дело за које се гони по службеној дужности“. Поставља се питање како, када му из истог разлога престаје радни однос по сили закона. Доношењем наредбе за спровођење истраге запосленом у МУП-у престаје радни однос, па самим тим не може ни бити привремено удаљен тако да нам није јасно због чега је прописана та норма. Једини разлог за прописивање овакве норме може бити тај да је предлагач закона имао дилему о уставности члана 172, па је из превентивних разлога прописао и тај разлог за привремено удаљење с рада. Ако узмемо у обзир да је новим ЗКП истрага изузета из надлежности суда, при чему то није довело до другачије валоризације процесне одлуке која ће се, ако се истрага води, сматрати актом покретања кривичног поступка, мишљења смо да је ово дискутабилан разлог за престанак радног односа у МУП-у по сили закона.³⁹ Наиме, једна тако значајна трансформација социјалног и правног статуса, као што је промена кривичноправне неутралне позиције неког физичког лица у позицију лица обележеног покретањем и вођењем кривичног поступка за кривично дело за које се гони по службеној дужности, изискује одлуку државне власти која носи ауторитет номиналне и уставом гарантоване независности и претпостављене непристрасности. Такав ауторитет има суд, али не и јавно тужилаштво. Јавно тужилаштво има само Уставом и законом признату самосталност, али не и независност. Оно није лишено посредног утицаја извршне власти. Најзад, оно је странка у поступку, а не арбитар.⁴⁰

39 Д. Коларић, С. Марковић, Неке правно-политичке поставке новог Закона о полицији, *Српска политичка мисао*, бр. 1, 2016, стр. 181.

40 Г. П. Илић, М. Мајић, С. Бељански, А. Трешњев, *Коментар Законика о кривичном поступку*, Службени гласник, 2015, стр. 90–91.

Даље, како ће МУП обезбедити правну помоћ полицијском службенику против кога се води кривични поступак због употребе средстава принуде, када је оцењено да су употребљена у границама законом утврђених овлашћења или предузимања других мера и радњи у обављању полицијских послова, а јавни тужилац ипак покрене кривични поступак против истог запосленог? На основу члана 109 став 2 МУП је у обавези да таквом запосленом обезбеди бесплатну правну и другу неопходну помоћ у току поступка. Наиме, ако се примени члан 172, таквом полицијском службенику престаје радни однос покретањем кривичног поступка, тако да он више није полицијски службеник па му самим тим МУП и не мора пружити бесплатну правну помоћ.

Такође, како поступити у решавању радноправног положаја запослених у МУП-у против којих је покренут кривични поступак по ЗКП/2001? ЗКП/2011 (члан 5) предвиђа да кривични поступак за кривична дела за која се гони по службеној дужности може покренути само јавни тужилац, тј. да је он једини овлашћени тужилац за покретање кривичног поступка за кривична дела за која се гони по службеној дужности. По ЗКП/2001 и оштећени је као тужилац након одбачаја кривичне пријаве могао покренути кривични поступак пред судом. Није тајна да многи кривични поступци у нашем правосуђу трају више година, па чак и деценију, а нови ЗКП/2011 је ступио на правну снагу у пуном обиму тек 2013. године. Не треба заборавити ни то да се за окривљеног примењују одредбе које су повољније по њега ако је дошло до промене законских прописа. Треба имати у виду да је ЗКП/2001 предвиђао околност да, кад је прописано да покретање кривичног поступка има за последицу ограничење одређених права, ове последице, ако законом није другачије одређено, наступају ступањем оптужнице на правну снагу, а за кривична дела за која је прописана као главна казна новчана казна или затвор до три године од дана кад је донесена осуђујућа пресуда, без обзира да ли је постала правноснажна.⁴¹ Такође, било је прописано да пре доношења правноснажне пресуде или решења о кажњавању, окривљени може бити ограничен у својој слободи и другим правима само под условима које одређује тај законик (члан 1). Међутим, неоспорна је и чињеница да у тренутку доношења Закона/2016 постоји одређен број запослених у МУП-у против којих се кривични поступак води за кривична дела за која се

41 Видети: члан 22 ЗКП.

гони по службеној дужности а да против истих јавни тужилац никада није покренуо кривични поступак.⁴² Што је још већи парадокс, у току 2016. године постоје и судски поступци против запослених у МУП-у које овлашћени јавни тужилац није покренуо, а ипак се воде уз кршење закона од стране судије, по оптужном предлогу не овлашћеног тужиоца (оштећеног као тужиоца), при чему је оптужба поднета након ступања на правну снагу ЗКП/2011.⁴³ Судски поступци се воде без обзира на одредбе ЗКП/2011 и закључке Кривичног одељења Врховног касационог суда који су донети и прослеђени свим судовима да „оштећени нема својство овлашћеног тужиоца (оштећеног као тужиоца) када је у поуци за предузимање гоњења по одредбама ЗКП/2001 гоњење предузео након ступања на снагу новог ЗКП/2011, већ ће се његов оптужни предлог, непосредна оптужница или захтев за спровођење истраге сматрати приговором непосредно вишем тужиоцу у смислу одредбе члана 51. ст. 1. ЗКП/2011.“⁴⁴ Поставља се питање да ли због кршења закона од стране судије може запосленом у МУП-у престати радни однос? На основу члана 172 Закона/2016 може, али закон прописује да за штету коју судија проузрокује незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија.⁴⁵ По нашем мишљењу, такве одредбе члана 172 Закона/2016 и прописивање таквог начина престанка радног односа по сили закона, без претходне провере и без давања могућности руководиоцу државног органа (министру) да сам

42 Видети: Основни суд у Ваљеву, предмет К-18/14

43 Видети: Основни суд у Ваљеву, предмет К- 804/14.

44 Видети: Закључак усвојен на седници Кривичног одељења Апелационог суда у Нишу, одржаној од 23. до 25. 9. 2014, усаглашени са закључцима Кривичног одељења Врховног касационог суда на састанку Кривичног одељења Апелационог суда у Нишу дана 1. 12. 2014. Такође видети правни став Кривичног одељења Врховног касационог суда на седници одржаној 2. и 4. 12. 2013. године: „уколико је оштећени до 1. 10. 2013. године поднео оптужницу или оптужни предлог као и захтев за спровођење истраге по коме је истражни судија донео решење о спровођењу истраге, стекао је и задржава статус овлашћеног тужиоца а уколико по његовом захтеву за спровођење истраге истражни судија није одлучио до дана почетка примене новог ЗКП, тај захтев се сматра приговором вишем тужиоцу у смислу одредбе члана 51. ЗКП“. Билтен Врховног касационог суда, бр. 1/2015, Интермех, Београд. Кривичног одељења Врховног касационог суда на седници одржаној 2. и 4. 12. 2013. године доноси правни став да „уколико је оштећени до 1. 10. 2013. године поднео оптужницу или оптужни предлог као и захтев за спровођење истраге по коме је истражни судија донео решење о спровођењу истраге, стекао је и задржава статус овлашћеног тужиоца а уколико по његовом захтеву за спровођење истраге истражни судија није одлучио до дана почетка примене новог ЗКП, тај захтев се сматра приговором вишем тужиоцу у смислу одредбе члана 51. ЗКП“

45 Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 58/2009 – Одлука Уставног суда, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – Одлука Уставног суда, 121/2012, 124/2012 – Одлука Уставног суда, 101/2013, 111/2014 – Одлука Уставног суда, 117/2014, 40/2015, 63/2015 – Одлука Уставног суда, 106/2015, члан 6.

доноси дискрециону одлуку о радноправном статусу запосленог, уз посебно сагледавање сваког појединачног случаја, може довести до огромних проблема у функционисању МУП-а, али и до довођења у питање правне сигурности запослених.

Без обзира што су у ранијем периоду доношене одлуке Уставног суда које су ишле у смеру да законодавац може прописати посебне услове за пријем на радна места у МУП-у која су у вези са полицијским пословима и да руководиоци МУП-а могу имати дискреционо право да због безбедносних сметњи прекину таквом запосленом радни однос, а нови Закон/2016 се односи на све запослене, па и на државне службенике и намештенике, поставља се питање да ли постоји дискриминација (Устав је забрањује) између државних службеника и намештеника у МУП-у и оних који обављају исте или сличне послове у другим министарствима и државним органима.

По нашем мишљењу дискриминација постоји и зато што овакве одредбе (172 Закона) приморавају запослене у МУП-у да, ако дођу у правну позицију да против њих постоји основ сумње да су учинили кривично дело за које се гони по службеној дужности и да јавни тужилац води предистражне радње (нпр. за кривично дело „Угрожавање јавног саобраћаја“ из члана 289 ст 1 КЗ), по сваку цену признају извршење кривичног дела, прихватају одлагање кривичног гоњења и примену опортунитета, чак и када су уверени да су невини, зато што би у другом случају ризиковали покретање кривичног поступка и губитак запослења у МУП-у. При томе, да не говоримо о другим ситуацијама када јавни тужилац за такву врсту кривичних дела (нехатно извршених) поднесе оптужни предлог, а суд закаже главни претрес, јер тада по сили закона запосленом у МУП-у престаје радни однос.⁴⁶

На основу КЗ (члан 2) казна и мере упозорења могу се изрећи само учиниоцу који је крив за учињено кривично дело. На основу Закона/2016⁴⁷ запосленом се може изрећи најтежа дисциплинска мера (престанак радног односа) и без вођења дисциплинског поступка, и без права на одбрану (запослени у току дисциплинског поступка има право на браниоца, право да учествује у поступку, да се изјасни о доказима, да предлаже доказе и да се изјасни о предложеним и из-

46 С. Марковић, *Нова решења у Закону о полицији – са посебним освртом на сарадњу тужилаштва и полиције*, Зборник: „Доминантни правци развоја кривичног законодавства и друга актуелна питања у правном систему Србије“, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2016, стр. 352.

47 Члан 209, став 1, тачка 5.

веденим доказима); довољно је да се покрене кривични поступак за кривична дела за која се гони по службеној дужности и запослени у МУП-у више није запослен у МУП-у. Не поставља се питање његове виности.⁴⁸

На крају овог дела можемо закључити да ове одредбе Закона/2016 могу на мала врата поново увести у правни систем Србије давно превазиђену „морално-политичку“ или неку другу подобност запослених у органима унутрашњих послова као услов саостанак у радном односу, јер ко нам гарантује да одређени јавни тужиоци по налогу „одозго“ неће покренути кривични поступак против неког запосленог у МУП-у и када нема законских услова за то, а након доношења решења о престанку радног односа, обуставити кривични поступак против њега. Наравно, таква могућност злоупотребе је могућа и у другим случајевима, нпр. међусобна нетрпељивост јавног тужиоца и неког полицијског службеника. Мишљења смо да закон не сме дозволити могућност престанка радног односа запосленом ни у једном органу, организацији или предузећу док му се не дозволи да изнесе одбрану, било у управном, дисциплинском или кривичном поступку.

Престанак радног односа због учињеног кривичног дела у светлу одредби других закона и прописа

*Конвенција о престанку радног односа на иницијативу послодавца*⁴⁹ прописује да радни однос радника неће престати ако за такав престанак не постоји ваљан разлог везан за способност и понашање радника или за оперативне потребе предузећа, установе или службе.⁵⁰ Послодавац треба да омогући раднику да се брани од изнетих навода, осим ако се са разлогом не може очекивати од послодавца да му пружи ту могућност.⁵¹

*Закон о раду*⁵² прописује да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако за то постоји оправдани разлог који се односи на радну способност запосленог и његово понашање, а један од разлога

48 *Ibidem*.

49 Конвенција међународне организације рада бр. 158, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговор*, бр. 4/84 и 7/91.

50 Види: чл. 4.

51 Види: чл. 7.

52 *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014.

је ако је правноснажно осуђен за кривично дело на раду или у вези са радом. Поставља се питање да ли је један од најважнијих фактора који је довео да се овај отказни разлог услови правноснажном кривичном пресудом био тај што је презумпција невиности конвенцијско право прокламовано Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, односно Уставом и законима Србије, и да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда.

Закон о државним службеницима као један од разлога за престанак радног односа запосленом у државним органима прописује „ако буде осуђен на казну затвора од најмање шест месеци – даном правноснажности пресуде“.

*Закон о судијама*⁵³ прописује да судија се разрешава кад је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним судијске функције.

*Закон о јавном тужилаштву*⁵⁴ прописује да се јавни тужилац и заменик јавног тужиоца разрешавају кад су правноснажно осуђени за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које их чини недостојним јавнотужилачке функције.

*Закон о Војсци Србије*⁵⁵ прописује да се професионално војно лице удаљава од дужности док се налази у притвору и за време издржавања казне затвора. Може бити удаљено од дужности само док постоје разлози због којих је донет акт о његовом удаљењу од дужности. Због идентичних разлога полицијском службенику и другим запосленим у МУП-у престаје радни однос по сили закона. За разлику од Закона/2016, Закон о Војсци Србије прописује и одредбу којом регулише и оне правне ситуације када професионални војник у судском поступку докаже своју невиност, односно када се не докаже његова кривица. Сматра се да професионално војно лице није било удаљено од дужности ако је кривични поступак обустављен, или ако је то лице правноснажном одлуком суда ослобођено оптужбе, или је оптужба одбачена или одбијена, као и ако је у поновљеном поступку или у поступку по захтеву за заштиту законитости оно ослобођено од оптужбе.

53 *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 58/2009 – Одлука Уставног суда, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – Одлука Уставног суда, 121/2012, 124/2012 – Одлука Уставног суда, 101/2013, 111/2014 – Одлука Уставног суда, 117/2014, 40/2015, 63/2015 – Одлука Уставног суда, 106/2015.

54 *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 – Одлука Уставног суда, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – Одлука Уставног суда, 117/2014, 106/2015.

55 *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010, 10/2015, 88/2015 – Одлука Уставног суда.

*Закон о безбедносно-информативној агенцији*⁵⁶ (у даљем тексту Закон о БИА) прописује да се на права, дужности и одговорности по основу радног односа на припаднике Агенције примењују прописи који важе за раднике министарства надлежног за унутрашње послове. То значи да се члан 172 Закона/2016 примењује и на припаднике БИА. Закон о БИА прописује да „ако се против активних и бивших припадника Агенције води кривични или други поступак због примене одговарајућих мера, односно употребе средстава принуде, Агенција ће му обезбедити бесплатну правну помоћ у том поступку, изузев ако је Агенција иницирала или покренула поступак“. Поставља се питање да ли ће БИА применити одредбе Закона/2016 које регулишу престанак радног односа запосленом због вођења кривичног поступка за кривична дела за која се гони по службеној дужности и у овим случајевима када им обезбеђује бесплатна правна помоћ.

Закључак

У раду смо покушали да сагледамо најбитније промене у области радноправног положаја запосленог у МУП-у које доноси нови Закон о полицији. Извршили смо историјску и упоредну анализу у тој области, како у односу на законске текстове који су некада доношени (након Другог светског рата у тадашњој држави Југославији и Србији), а односили су се на област унутрашњих послова, тако и у односу на одредбе закона који се односе на друге државне органе чији запослени по нашем мишљењу треба да имају сличан радноправни законски третман као и полицијски службеници због важности посла који обављају (суд, јавно тужилаштво, војска, БИА).

Закључак који би могли донети је да су нови прописи који регулишу радноправни статус и положај запослених у МУП-у, односно услове за престанак радног односа, најригорознији у историји постојања тог органа, нарочито ако гледамо у односу на прописе који се односе на друге професије. Поставља се питање због чега је то потребно, нарочито ако поредимо значај судске или професије јавног тужиоца у односу на професију полицијског службеника, јер је достојност главна одлика неопходна за обављање тих функција. Ако јавном тужиоцу, који издаје налоге полицији у предистражном поступку, што значи

⁵⁶ *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – Одлука Уставног суда, 66/2014.

да је у хијерархији изнад полиције, престаје функција по сили закона тек ако буде осуђен на казну затвора од најмање шест месеци затвора, поставља се питање због чега би полицијском службенику престао радни однос по сили закона ако је само покренут кривични поступак за кривично дело за које се гони по службеној дужности. Поред тога, таква одредба даје могућност злоупотребе јер јавни тужилац не одлучује само о кривичном поступку већ, истовремено са њим, и о радноправном статусу запослених у МУП-у. По нашем мишљењу, без обзира на дилеме око (не)усклађености са Уставом, ова одредба закона *de lege ferenda* треба да се брише.

Такође, мишљења смо да је потребно да, приликом измена и допуна закона *de lege ferenda*, само осуђиваност на казну затвора због умишљајно учињеног кривичног дела за које се гони по службеној дужности буде разлог за престанак радног односа по сили закона. На тај начин би полицијски службеници и други запослени у МУП-у морали да испуњавају оштрије радноправне критеријуме у односу на запослене у другим државним органима, а не би могло доћи до злоупотреба или грешака других органа (јавног тужилаштва, суда) због којих би запослени у МУП-у трпели правне последице. Такође, на тај начин би биле уважене и одредбе Кривичног законика али и избегнуто питање потенцијалне дискриминације између запослених у државним органима.

ЛИТЕРАТУРА

1. Билтен Врховног касационог суда, бр. 1/2015, Интермех, *Правни став Кривичног одељења Врховног касационог суда на седници одржаној 2. и 4. 12. 2013.*
2. Дапчевић-Марковић, Љ., Елементи хармонизације права у Закону о полицији, *Безбедност*, бр. 3/2006.
3. Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14 и 68/15.
4. Закон о безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – Одлука Уставног суда, 66/2014.
5. Закон о Војсци Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010, 10/2015, 88/2015 – Одлука Уставног суда.

6. Закон о вршењу унутрашњих послова из надлежности Савезних органа управе, *Службени лист СФРЈ*, бр. 60, од 30. децембра 1971, бр. 32/75 и 25/81.
7. Закон о вршењу унутрашњих послова из надлежности Савезних органа управе, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/85.
8. Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015.
9. Закон о органима унутрашњих послова, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 30/1956, 18. јул 1956.
10. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011, 64/2015.
11. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.
12. Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014.
13. Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 52/1966.
14. Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 23/1970.
15. Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 53/1972.
16. Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 40/1977 и 44/1977.
17. Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 22/85, 26/85, 48/88.
18. Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 30/1989.
19. Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник РС*, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/2000, 8/2001 и 106/2003.
20. Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 68/15.
21. Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 – Одлука Уставног суда, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – Одлука Уставног суда, 117/2014, 106/2015.
22. Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 58/2009 – Одлука Уставног суда, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – Одлука Уставног суда, 121/2012, 124/2012 – Одлука Уставног суда, 101/2013, 111/2014 – Одлука Уставног суда, 117/2014, 40/2015, 63/2015 – Одлука Уставног суда, 106/2015.

23. Закључак усвојен на седници Кривичног одељења Апелационог суда у Нишу, одржаној од 23. до 25. 9. 2014, усаглашени са закључцима Кривичног одељења Врховног касационог суда на састанку Кривичног одељења Апелационог суда у Нишу дана 1. 12. 2014.
24. Илић, Г. П., Мајић, М., Бељански, С., Трешњев, А., *Коментар Закона о кривичном поступку*, Службени гласник, 2015.
25. Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014.
26. Коларић, Д., Марковић, С., *Неке правно-политичке поставке новог Закона о полицији*, Српска политичка мисао, бр. 1, 2016.
27. Конвенција међународне организације рада бр. 158, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговор*, бр. 4/84 и 7/91.
28. Марковић, С., *Нова решења у Закону о полицији -са посебним освртом на сарадњу тужилаштва и полиције*, Зборник: „Доминантни правци развоја кривичног законодавства и друга актуелна питања у правном систему Србије“, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2016.
29. Миловановић, Д., Вукашиновић Радојичић, З., Оташевић, Б., Марковић, С., *Закон о полицији – предговор и стварни регистар*, Службени гласник, Београд, 2016.
30. Основни закон о служби унутрашњих послова, *Службени лист СФРЈ*, бр. 46, од 25. новембра 1964.
31. Основни закон о унутрашњим пословима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 66, од 17. децембра 1966.
32. Одлука Уставног суда: Број: IУз-13/2008, од 15. јула 2010.
33. Основни суд у Ваљеву, предмет К-18/14.
34. Основни суд у Ваљеву, предмет К- 804/14.

САРАДЊА СНАГА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА МЕЂУНАРОДНИМ БЕЗБЕДНОСНИМ СНАГАМА

Др Хатиџа Бериша

Школа националне одбране, Војна академија, Универзитет одбране

hatidza.berisa@mod.gov.rs

Др Раде Славковић

Школа националне одбране, Војна академија, Универзитет одбране

Сажетак: Догађаји на простору бивше Савезне Републике Југославије (СРЈ) у последњој деценији двадесетог века условили су вишегодишњу изолацију бивше СРЈ и Републике Србије, које су, као крајњи исход, биле изложене међународним притисцима и агресији НАТО-а током 1999. године. Након 78 дана свирепог бомбардовања СРЈ, сукоб у АП Косову и Метохији окончан је потписивањем Војнотехничког споразума (ВТС) између међународних безбедносних снага (КФОР) и оружаних снага СРЈ 9. јуна 1999. године и Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН, која је донета дан касније. Управљање покрајином додељено је администрацији Уједињених нација, а водећа улога за безбедност међународним војним снагама КФОР (*Kosovo force*) под командом НАТО.

Тежиште рада је сагледавање организације сарадње снага безбедности Републике Србије (Војске Србије МУП Републике Србије) са међународним безбедносним снагама (КФОР), кроз сагледавање реализације заједничких активности које се реализују спровођењем војнотехничког споразума.

Циљ рада је да се на бази законске и нормативне регулативе изврши анализа споразума који дефинишу организацију сарадње са КФОР, улоге и места Војске Србије и МУП-а Републике Србије у целокупном процесу, као и идентификација позитивних и негативних аспеката досадашње сарадње, уз предлоге за даље унапређење исте.

Кључне речи: сарадња, безбедности, Косово и Метохија, Република Србија, МУП, КФОР.

Споразуми са КФОР

Имајући у виду под каквим околностима је КФОР започео своју мисију на АП Косову и Метохији, као и услове под којим су се снаге СРЈ повукле са АП Косова и Метохије, може се рећи да те, већ давне 1999. године, нико није могао претпоставити да ће се односи између ове две војне формације, од почетних непријатељских развити у односе које данас карактерише висок степен сарадње, узајамног поверења и партнерства. То потврђује следећа констатација „професионалним извршењем задатака, непријатељски однос, између снага КФОР са једне стране и војске и полиције Републике Србије с друге стране, замењен је крајње искреном сарадњом и стварним партнерством у борби против албанског тероризма уз административну линију и у Копненој зони безбедности“¹.

Успостављање међусобне сарадње, крунисане реализацијом заједничких активности у захвату административне линије (а/л) и у Копнену зону безбедности (КЗБ), изискивало је и конкретизацију неких од одредби ВТС-а, што је за резултат имало потписивање више споразума, о чему ће бити речи у наставку овог рада.

КФОР

Мисија међународних снага (КФОР) са око 45.000 војника из 39 земаља отпочела је 12. јуна 1999. године у операцији Заједнички чувар (*Joint guardian*). Доласком на простор АП Косово и Метохију, КФОР је отпочео са реализацијом основних задатака, успостављању безбедносног присуства на АП Косову и Метохији, верификацији, надгледању и у случају потребе наметању спровођења ВТС, да спречи евентуално обнављање непријатељстава, демилитаризује тзв. ОВК, створи услове за повратак избеглих лица и функционисање међународне цивилне управе и прелазних институција, као и да допринесе стварању повољног амбијента на плану јавне безбедности како би тај задатак касније могле да преузму одговарајуће цивилне институције.

¹ М. Станковић, *Карактеристике ангажовања Војске Србије у противтерористичким дејствима у Копненој зони безбедности*, специјалистички рад, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 55.

Међутим, догађаји² из марта 2004. године, уперени против српског становништва, су били један од највећих безбедносних изазова на АП Косову и Метохији после доласка КФОР и указали су на одређене недостатке у ланцу командовања КФОР-а. Иако је КФОР употребио силу да заштити српско становништво, било је приметно да међународне снаге нису довољно брзо и ефикасно реаговале. Недостаци се огледају пре свега у ограниченој моћи команданта КФОР у командовању различитим војним контингентима оптерећеним ограничењима у деловању на терену и различитим правилима ангажовања – RoE (*Rules of Engagement*) које су им постављале матичне државе, проблеме у размештању ван матичних зона одговорности и начина употребе снага за разбијање демонстрација.

Након ових догађаја безбедносна ситуација на АП Косову и Метохији се поправљала те је уследила реорганизација снага КФОР и смањење бројног стања ангажованих снага. На неформалном састанку у Истанбулу 3. и 4. фебруара 2010. године, министри одбране НАТО-а су обавештени од стране КФОР-а да је КФОР реализовао прву фазу „превентивно присуство“, током које је смањен број војника на 10.700. У другој фази број припадника је смањен на планирани број од око 5.000 припадника, што је и тренутно бројно стање ангажованих снага на АП Косову и Метохији.³ Потом смањење КФОР-а ће бити у складу са одобрењем Северноатлантског савета у светлу војних и политичких изазова, без аутоматизма у превођењу на чисто превентивно присуство. Дакле, смањење је вођено догађајима, а не временом. Планирано смањење се врши подизањем способности за свесно ситуационо реаговање тзв. институција на Косову, које морају да преузму одговорност за гарантовање безбедног и сигурног окружења на целој територији Косова и Метохије као и ангажовањем преосталих снага КФОР. Садашње борбено стање КФОР је око 4.700 припадника из 31 државе (23 чланице НАТО). Најбројнији су амерички, немачки, италијански и аустријски контингенти. Снаге КФОР чине копнена и ваздухопловна компонента. Копнене снаге чине главнину укупних снага. Наоружане су пешадијским наоружањем, оклопним транспортерима и борбеним возилима. Ваздухопловне снаге имају контингенти САД,

2 <http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/2071-pogrom-kosovo-i-metohija-17-mart-2004>, посећено 3. 1. 2016. Током насиља на ПА КиМ, настрадало је 10, а протерано око 4.012 Срба, уништено је неколико стотина кућа, као и 35 црква и манастира. Насиље из марта 2004. године наишло је на оштре осуде НАТО, ЕУ, САД и других међународних чинилаца.

3 Заједничка комисија ВС и МУПРС са КФОР-ом за спровођење ВТС. Збирка међународних уговора Министарства одбране Републике Србије, стр. 1.

Хрватске, Швајцарске и Словеније, а опремљене су транспортним хеликоптерима који базирају у бази Бондстил (*Bondsteel*). За потребе транспорта људства и МТС користе се транспортни авиони земаља учесница мисије, који слећу на аеродроме Приштина и Скопље.⁴

Садашња организацијско-формацијска структуру КФОР: Команда; Мултинационалне борбене групе (МНБГ) „Исток” и „Запад”; Мултинационална специјализована јединица – (*MSU*); Здружена група за логистичку подршку (*JLSG*); три здружена регионална одреда (*JRD*) са тимовима за везу и надгледање (*LMT*) и снаге ојачања (тактичка, оперативна и стратегијска резерва).

Подела зоне одговорности КФОР на две МНБГ извршена је из административних разлога и ради лакшег командовања. О употреби јединица одлучује командант КФОР и оне се могу ангажовати на целој територији КиМ (независно којој БГ припадају). Такође, поједини контингенти могу бити ојачани саставима из других контингената. Смена националних контингената врши се редовно на сваких шест месеци, а мањи део контингената се смењује на четири и девет месеци. Команданти се смењују на годину дана (КФОР и *MSU*), девет месеци (МНБГ „Исток”) и шест месеци (*KTM* и МНБГ „Запад”). Снаге КФОР, своје обавезе реализују патролирањем, поседањем контролних пунктова, претраживањем терена и објеката, уклањањем и уништавањем МЕС, контролом саобраћаја, обезбеђивањем јавних скупова, извиђањем дуж а/л и границе, пратњом *VIP* особа и конвоја, пружањем помоћи ЕУЛЕКС-у, тзв. КСБ и тзв. КП.

Потписивањем Војнотехничког споразума⁵ између СРЈ и међународних безбедносних снага, и усвајањем Резолуције 1244 Савета безбедности УН⁶, 10. јуна 1999. године, обустављени су ваздушни удари НАТО снага на СРЈ, а међународне безбедносне снаге су овлашћене да формирају мултинационалне снаге (КФОР) за спровођење мировне операције на Косову и Метохији.

Војнотехничким споразумом успостављен је трајни прекид непријатељстава између међународних безбедносних снага и СРЈ, и са истим је дефинисано да „ни под каквим околностима било какве

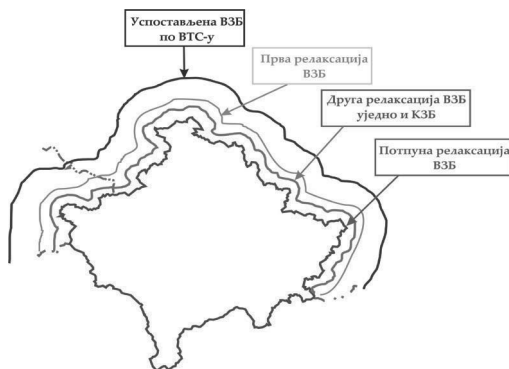
4 Заједничка комисија ВС и МУПРС са КФОР-ом за спровођење ВТС. Збирка међународних уговора Министарства одбране Републике Србије, стр. 1.

5 Војнотехнички споразум између међународних снага безбедности (КФОР) и Влада Савезне Републике Југославије и Републике Србије, потписан 9. 6. 1999. године, Збирка међународних уговора Министарства одбране РС.

6 <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=19944>, Резолуција 1244 Савета безбедности УН, донета 10. 6. 1999. године, 23. 12. 2015.

снаге СРЈ и Републике Србије неће ући, поново ући, или остати на територији АП Косову и Метохији или у Копненој зони безбедности (КЗБ) и Ваздушној зони безбедности (ВЗБ), без претходне изричите сагласности команданта КФОР⁶. У КЗБ су само остале снаге МУП-а Републике Србије. Специфичност ваздушне зоне безбедности (ВЗБ) се огледа у томе да без одобрења команданта КФОР-а, у тој зони се не може налазити ниједна летелица, систем противваздушне одбране, противавионски радар, ракете, нити противавионска артиљерија Војске Србије. Контрола ваздушног простора пренета је у надлежност КФОР-а.

Међутим, у релативно кратком периоду, захваљујући доброј сарадњи и стеченом поверењу у високи професионализам Снага безбедности Републике Србије, с КФОР-ом су потписана два споразума. Првим Споразумом⁷, ВЗБ је релаксирана са 25 километара на 10 километара, а врло брзо другим Споразумом⁸ ВЗБ је релаксирана са 10 километара на 5 километара. Након дугогодишњих напора 19. 11. 2015. године, потписан је споразум⁹ о потпуној релаксацији ВЗБ на 0 километара. Овим споразумом остварена је потпуна контрола ваздушног простора све до а/л која раздваја АП Косово и Метохију од централног дела Републике Србије (слика бр. 1).



Слика 1. Границе КЗБ и ВЗБ¹⁰

⁷ Споразум о привременим оперативним процедурама који дефинише прописе о ВЗБ након њене делимичне релаксације је потписан 27. 12. 2001. године, Збирка међународних уговора Министарства одбране РС, стр. 1.

⁸ Исто.

⁹ Исто.

¹⁰ Обрада аутора, на основу података из ВТС и осталих потписних споразума са КФОР. Збирка међународних уговора Министарства одбране РС, стр. 3.

У простору КЗБ, а у складу са ВТС, нису се могле налазити снаге СРЈ и Републике Србије без претходне изричите сагласности команданта КФОР, већ само локална полиција. Организованост, опремљеност и начин употребе локалних полицајаца нису условљавани. Повлачење снага СРЈ одвијало се у складу с одредбама ВТС и завршено је до 20. јуна 1999. године.

Константно нарушавање територијалног интегритета и суверенитета СРЈ, упадима албанских терористичких група са простора Косова и Метохије у КЗБ, захтевало је брзу реакцију легитимних власти. Скупштина Савезне Републике Југославије осудила је ове појаве доношењем „Декларације о принципима заштите Националног и државног интереса Савезне Републике Југославије поводом ескалације албанског тероризма на Косову и Метохији и у Копненој зони безбедности“¹¹, 29. децембра 2000. године. У сарадњи са Командантом КФОР-а потписан је Протокол о уласку снага СРЈ у КЗБ¹², од стране команданта КФОР-а, генерала Карла Кабиђоза и команданта Здружених снага безбедности, генерал-потпуковника Нинослава Крстића. У складу са том одлуком донесено је „Обавештење Команданта КФОР-а о намери за улазак снага СРЈ у КЗБ“¹³, које је било основа за улазак и распоређивање снага СРЈ у КЗБ. Овај задатак реализован је етапно¹⁴: Сектор А запоседнут је 24. 3. 2001; Сектор Б 24. и 31. 5. 2001; Сектор Д 14. 4. 2001; Сектор Ц-исток 14. 3. 2001; и Сектор Ц-запад 10. 6. 2001. године. На овај начин дошло је до директне сарадње Војске Србије и МУП-а Републике Србије на обезбеђењу административне линије и контроли КЗБ.

ОРГАНИЗАЦИЈА САРАДЊЕ СА КФОР

Успостављене линије комуникација (слика 2) које се реализују преко Комисије за спровођење ВТС ЗОК ГШ Војске Србије, Одсека Команде КоВ за сарадњу са КФОР и официра за везу, обезбеђују потребне услове за брзо реаговање и размену информација у реалном

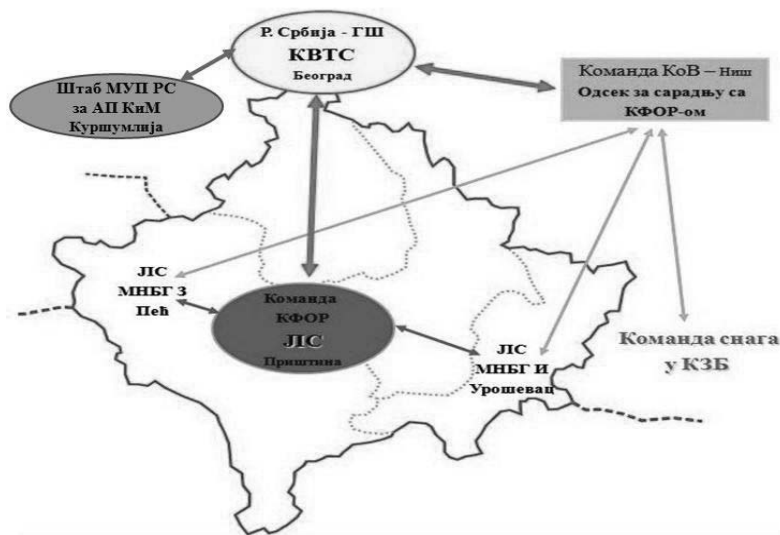
11 Обрада аутора, на основу података из ВТС и осталих потписних споразума са КФОР. Збирка међународних уговора Министарства одбране РС, стр. 3.

12 Протокол о уласку снага СРЈ у Копнену зону безбедности”, Збирка међународних уговора Министарства одбране РС, стр. 3.

13 „Обавештење Команданта КФОР-а о намери за улазак снага СРЈ у КЗБ“, од 22.03.2001. године, Збирка међународних уговора Министарства одбране РС, стр. 1.

14 Исто.

времену. Сходно одредбама „Споразума о привременим оперативним процедурама за сарадњу и координацију дуж а/л са Косовом“, телефонске линије су оперативне 24 часа дневно током целе године, на свим нивоима сарадње.



Слика 2. Организација сарадње са КФОР¹⁵

Тренутна организација сарадње са КФОР је усклађена са променама на терену, посебно променама које се односе на организацијско-формацијску структуру и надлежности снага које извршавају задатке у захвату а/л и у КЗБ. Изналажење нових облика сарадње је сталан процес, који се континуирано реализује од 1999. године. Ради јединственог функционисања и квалитетног реализовања планираних задатака на обезбеђењу а/л и контроли КЗБ и правовременог одговора на изазове обезбеђења а/л, између Снага безбедности Републике Србије и КФОР организују се и реализују активности на високом, главном, командном, координационом, и локалном нивоу¹⁶ (слика 3). Сви нивои активности се реализују по систему реципроцитета места одржавања (у з/о КФОР и з/о Војске Србије).

¹⁵ Обрада аутора, на основу података из архиве Комисије за спровођење ВТС ЗОК ГШ Војске Србије. Збирка међународних уговора Министарства одбране РС, стр. 3.

¹⁶ У Копненој зони безбедности, <http://www.vs.rs/index.php?content=57fc3cd5-f70e-102b-bdc2-a0672172d7df>, 22. 11. 2015.

Слика 3. Нивои састанака¹⁷

У саставу делегације Снага безбедности Републике Србије на састанцима са КФОР, поред представника Војске Србије учествују и представници МУП-а Републике Србије, зависно од нивоа сарадње. У оквиру редовних састанака Заједничке комисије за спровођење ВТС (главни ниво), једном месечно се састају и представници обавештајних органа Војске Србије и КФОР-а. Састанци су интензивирани након мартовских догађаја 2004. године. Непосредна сарадња наведених радних група показала је спремност обе стране да обезбеде доступност информација од значаја за обезбеђење како КЗБ и а/л, тако и ширег региона. Непосредна сарадња наведених радних група, показала је спремност обе стране да обезбеде доступност информација од значаја за обезбеђење како КЗБ и административне линије, тако и ширег региона.

Посебно је потребно истаћи нарочито добру сарадњу на нивоу Заједничке комисије за спровођење ВТС где се разговарало о више десетина питања¹⁸ од којих је битно указати на следећа: Иницијална расправа о повратку Снага безбедности Србије и осталог особља на Косово и Метохију, статус снага (СОФА) и повратак контроле цивилног ваздушног саобраћаја изнад Косова и Метохије у надлежност цивилних органа Републике Србије; повреде административне линије

¹⁷ Обрада аутора, на основу података из архиве Комисије за спровођење ВТС ЗОК ГШ Војске Србије. Збирка међународних уговора Министарства одбране РС, стр. 3.

¹⁸ Исто.

и инциденти у КЗБ; безбедносна ситуација за Србе и неалбанску популацију на Косову и Метохији након ескалације етничких сукоба 17. 3. 2004. године; разлози, последице, мере и резултати реконструкције уништених и спаљених објеката; размена информација о Снага безбедности Републике Србије и јединицама КФОР-а дуж административне линије; пратње конвоја и школских аутобуса на Косову и Метохији; ревизије међусобно потписаних споразума; статус састанака на високом нивоу; употреба противградне одбране у КЗБ; припреме за извођење заједничких вежби КФОР-а и Војске Србије у КЗБ; расправа о могућностима инсталације радарског система на Копанику ради контроле ваздушног простора изнад Републике Србије и релаксација Ваздушне зоне безбедности.

Учесницима састанака је дозвољено да покрену и друга питања, како из делокруга ВТС-а, тако и питања од општег интереса било које од страна, при чему је могуће тражити ставове других надлежних институција.

Остварени резултати у реализацији споразума

Поред реализације састанака посебно је истаћи реализацију посебних врста заједничких активности као што су једновремене патроле, једновремене осматрачнице и заједничка извиђања, којима се врши директно обезбеђење а/л и представља најконкретнији вид сарадње две формације, тзв. сарадња на терену. Рејони и маршуте реализације ових активности координирају се на заједничким састанцима, а на основу процена стања у захвату административне линије и у КЗБ. Процене се врше анализирањем непосредно прикупљених, као и добијених информацијама о илегалним активностима у захвату а/л, и у процес су укључени припадници Војске Србије, МУП-а Републике Србије, КФОР-а и ЕУЛЕКС-а.

Током дугогодишње сарадње, као посебан вид активности, потребно је поменути и заједничке вежбе Војске Србије и КФОР које су реализоване у циљу увежбавања поступака у случају потребе хитне медицинске евакуацију повређених припадника Војске Србије и КФОР-а у захвату а/л или КЗБ, а реализована је и заједничка вежба под називом „Рад и поступци органа Војске Србије и КФОР-а у случају терористичких акција у захвату а/л“. Имајући у виду претходно

наведено, посебно део који се односи на повезаност криминалних активности са тероризмом, током реализације заједничких активности Снаге безбедности Републике Србије и КФОР размењују све врсте информација које могу посредно или непосредно утицати на безбедност ангажованих снага и средстава са обе стране а/л, цивилног становништва и материјалних добара.

Снаге безбедности Републике Србије и КФОР се поред заједничких активности ангажују и самостално у захвату а/л. Задаци обезбеђења а/л се реализују кроз спречавање прелазака а/л на недозвољеним местима; борбом против одметничких, диверзантских, екстремистичких и других наоружаних група у КЗБ; обезбеђењем објеката и имовине од посебног значаја за одбрану; подршком цивилним органима власти у супротстављању тероризму и организованом криминалу, као и у случају природних катастрофа у којима су угрожени људски животи, животна средина и материјална добра.

Облици сарадње ВС и МУП РС у копненој зони безбедности

Ради обезбеђења КЗБ и а/л у петокилометарском појасу од а/л према централном делу Републике Србије размештене су снаге Војске Србије и МУП-а Републике Србије¹⁹. Поред самосталних патролних и извиђачких активности у КЗБ, ове снаге реализују и део активности (састанци, заједничка извиђања, спречавање илегалних активности) које су у директној вези са спровођењем потписаних споразума са КФОР-ом. Координација и реализација заједничких активности реализује се преко Комисије за спровођење ВТС ЗОК ГШ Војске Србије, Одсека Команде КоВ за сарадњу са КФОР и официра за везу.

Носилац сарадње са КФОР-ом на обезбеђењу а/л су припадници Војске Србије, који су уједно и носилац обезбеђења КЗБ. За контролу спровођења ВТС формирана је Заједничка комисија за спровођење ВТС²⁰. Комисија за спровођење ВТС ЗОК ГШ Војске Србије институционално је формирана као део међународне обавезе Републике

¹⁹ Упутство за унутрашњу организацију и рад Комисије за спровођење Војнотехничког споразума, у збирци међународних уговора Министарства одбране РС, 2000.

²⁰ На основу члана 4 ВТС-а, формирана је Заједничка комисија за спровођење ВТС (ЈС – ЗК), коју чине представници КФОР-а и представници Војске Србије и МУПРС (Комисија за спровођење Војнотехничког споразума), са задатком да контролише спровођење овог споразума, у збирци међународних уговора Министарства одбране РС, 2000.

Србије, произашле из одредби ВТС, који су у име тадашње Савезне владе и Владе Републике Србије потписали овлашћени представници. Надзор над радом Комисије за спровођење ВТС врши Здружена оперативна команда Генералштаба Војске Србије²¹. Поред представника Војске Србије, у раду Комисије за спровођење ВТС учествује и представници МУПРС. На састанцима са представницима КФОР, представници МУПРС учествују у саставима делегација, и то представници Штаба МУПРС за АПКИМ на састанцима Заједничке комисије за спровођење ВТС и састанцима координационог и локалног нивоа док на састанцима локалног нивоа учествују и представници надлежних полицијских управа. Поред састанака са представницима КФОР, припадници МУПРС одржавају и састанке са представницима Војске Србије који за циљ имају координацију активности како на задацима обезбеђења а/л и контроли КЗБ тако и на припреми заједничких наступа пред представницима међународних снага на АПКИМ.

Представници МУПРС и Војске Србије реализују и директну размену информација на терену, преко командира база и командира позиција МУПРС. Наведене активности се реализују на основу усаглашених планова и на основу исказане потребе неке од страна. Поменутом активности се додатно врши контрола КЗБ и обезбеђење а/л. Као посебан вид сарадње потребно је поменути и заједничка извиђања која се реализују са припадницима КФОР, у рејонима у којима су регистроване повреде а/л као и илегалне активности (бесправна сеча шуме, повреде а/л, употреба ватреног оружја или минско-експлозивних средстава од стране трећих лица, шверц оружја и МЕС преко а/л и сл). Организују се на захтев Снага безбедности Републике Србије или КФОР-а, На наведеним активностима, поред представника Војске Србије и КФОР учествују и припадници МУП-а Републике Србије из полицијских управа у чијој надлежности се налази рејон извиђања. Размена информација о дешавањима на а/л и у КЗБ између Војске Србије и МУПРС се врши преко Комисије за спровођење ВТС ЗОК ГШ и Штаба МУПРС за АПКИМ, преко локалних полицијских управа на састанцима и непосредним контактима командира ангажованих снага у КЗБ.

Све илегалне активности у КЗБ представљају безбедносно интегрисанте догађаје јер могу утицати на, ионако осетљиву, безбедносну ситуацију у захвату а/л. Најчешћи вид илегалних активности у зах-

21 Упутство за унутрашњу организацију и рад Комисије за спровођење Војнотехничког споразума, стр. 2, у збирци међународних уговора Министарства одбране РС, 2000.

вату а/л и у КЗБ представља бесправна сеча шуме, преласци а/л на недозвољеним местима и отварање ватре у захвату а/л и у КЗБ.

У циљу спречавања илегалних активности у захвату а/л представници Снага безбедности Републике Србије и КФОР су дефинисали „осетљиве“ рејоне у захвату а/л у којима је регистрован појачан интензитет илегалних активности. Наведени рејону су дефинисани са циљем да се, интензивирањем заједничких активности Снага безбедности Републике Србије и КФОР, спрече илегалне активности у захвату а/л и у КЗБ.

Посебан безбедносни изазов представља бесправна сеча шуме. Када се у обзир узме да се бесправна сеча шуме константно врши од стране наоружаних лица, поред огромне еколошке и материјалне штете, иста представља и велики безбедносни проблем. У више случајева лица затечена у бесправној сечи шуме су отворила директну или индиректну ватру на припаднике Војске Србије и МУПРС, од чега је посебно битно истаћи догађај од 28. 8. 2014. године, кад је приликом спречавања бесправне сече шуме погинуо један припадник Жандармерије. Након овог догађаја Војска Србије, МУПРС и КФОР су повећали ангажовање у захвату а/л и на тај начин допринели да стање на а/л одржи мирним и стабилним.

Илегалне активности које могу проузроковати нарушавање безбедности у КЗБ су шверц стоке и робе широке потрошње, које се посебно региструју у јужном делу а/л, у општинама Прешево и Бујановац. Чињеница да се у близини а/л готово свакодневно региструју пуцњи из ватреног оружја указују на то да становништво на АП Косову и Метохији још увек поседује наоружање у нелегалном поседу. Када се у обзир узму догађаји из априла и маја 2015. године, када је око 40 наоружаних терориста са простора АП Косова и Метохије ушло на територију Р. Македоније, тачније у Куманово, у непосредној близини границе са Републиком Србијом (општина Прешево), постоји сумња да су терористи можда смерали да одатле расpire немире и у делу Србије, какви су се већ и одиграли 2001. године²². Овај податак може указати на то, колику опасност по безбедност у КЗБ могу проузроковати наоружана лица која се налазе на простору АП Косово и Метохије, и са правом се поставља питање да ли се ради о наоружаном становништву или о неким другим лицима или организацијама.

22 <http://www.politika.rs/scc/clanak/327369/>, Куманово – мали корак ка „Великој Албанији“, посећено 25. 11. 2015.

И поред поменутих безбедносних изазова, према оценама са сас-
танака Заједничке комисије за спровођење ВТС достигнути ниво
сарадње Војске Србије и КФОР ствара реалну претпоставку за даље
развијање међусобног поверења. Активности које су до сада реали-
зоване исказују опредељеност Војске Србије и МУПРС да допринесу
јачању безбедносних и одбрамбених интереса и да активно учествује
са КФОР на стварању безбедносног окружења у захвату а/л и на КиМ.

Проблеми и предлози за побољшање сарадње

Превасходни задатак Војске Србије и МУПРС, који се реализује
у тесној сарадњи са снагама КФОР, је обезбеђење мирног и стабил-
ног стања дуж а/л и у КЗБ. Међутим и поред неоспорних резултата
који су условили релативно мирно и стабилно стање неопходно је
истаћи да се праћењем стања на терену идентификују нови изазови
који се постављају пред Војску Србије и МУПРС, а то су: ограничена
овлашћења органа обезбеђења Војске Србије и непостојање спораз-
ума са МУПРС којим би се регулисале обавезе међусобног извешта-
вања и обавештавања.

Тренутна решења успоравају време за реакцију, јер се информа-
ције о догађајима од органа на терену преносе преко надлежних по-
лицијских управа до Штаба МУПРС за АПКиМ па даље до Комисије
за спровођење ВТС ЗОК ГШ Војске Србије, која након обраде истих
захтева поступање од представника КФОР. У великом броју случајева
оваква процедура не обезбеђује довољно времена за реакцију на до-
гађај.

Неусаглашеност појединих докумената, као што су извештаји о
догађајима, неадекватне топографске карте и различити системи
очитавања координата изискују сталну допуну информација. Посе-
бан проблем представља и то што припадници Војске Србије немају
овлашћење да приводе и процесуирају лица која затекну у извршењу
илегалних активности, већ их могу само задржати до доласка пред-
ставника МУПРС, што припадници КФОР често користе за покушај
увођења полицијских снага тзв. КП и тзв. КПП у послове обезбеђења
а/л, под изговором да би полицијске снаге тзв. Косова и Републике
Србије имали већу ефикасност у извршењу ових задатака.

Поред наведеног један од проблема који свакако утиче на извршење задатака припадника МУПРС и Војске Србије је свакако и појава припадника тзв. КП и тзв. КПП у близини а/л, који својим деловањем на директан начин нарушавају одредбе ВТС и осталих потписаних споразума са КФОР. Имајући у виду напред наведено, у наредном периоду, а ради превазилажења ова два кључна проблема потребно је да се споразумом између Војске Србије и МУПРС регулишу обавезе међусобног извештавања и обавештавања. Овим споразумом потребно је регулисати поступке у редовним условима, а посебан акценат потребно је дати на поступке у хитним случајевима. Проблем овлашћења могуће је решити укључивањем припадника МУПРС у патроле Војске Србије, које би на тај начин добиле могућност да задржавају и приводе лица која су затечена у извршавању илегалних активности. Успостављањем оваквих модалитета у знатном би се побољшала ефикасност реализације задатака у КЗБ и дуж а/л, а Војска Србије би и даље била носилац обезбеђења а/л, чиме би била избегнута могућност да се са оне стране а/л у з/о КФОР ангажују снаге тзв. КП и тзв. КПП. Потребно је наставити са инсистирањем да се у захвату а/л на удаљености до 1.000 метара ангажују само снаге које су дефинисане у ВТС и осталим потписаним споразумима са КФОР.

Закључак

Војнотехнички споразум, као кровни документ за реализацију активности Снага безбедности Републике Србије у захвату административне линије и у КЗБ, јасно и недвосмислено дефинише надлежности свих међународно признатих субјеката (Снага безбедности Републике Србије и КФОР). Поред тога, обезбеђује потребан ниво безбедности, како за снаге које извршавају задатке, тако и за становништво које се налази у КЗБ.

Организовањем чвршће сарадње Војске Србије и МУПРС на спровођењу ВТС и осталих потписаних споразума са КФОР, безбедност у КЗБ би била повећана, што је могуће остварити интензивирање заједничких активности. Заједничком реализацијом активности био би превазиђен проблем недостатка овлашћења припадника Војске Србије, чиме би ефикасност обезбеђења КЗБ била подигнута на виши ниво.

Посебну пажњу треба посветити спречавању појаве и ангажовања лица или организација дуж административне линије (тзв. Косовска полиција и тзв. Косовска гранична полиција), које нису потписнице споразума, јер њихово ангажовање представља отворену претњу за безбедност КФОР и Снага безбедности Републике Србије, а њихово ангажовање дуж административне линије може имати и негативан утицај на политичке преговоре који су у току. Безбедност снага које се ангажују на обезбеђењу КЗБ могуће је обезбедити само доследном применом потписаних протокола и процедура.

Веома је битно нагласити значај усклађивања свих активности са КФОР, јер је у тачки 5 Прилога Б, ВТС-а, дефинисано да командант КФОР-а има право и овлашћење да присили на уклањање, повлачење или дислокацију посебних снага и наоружања, као и да нареди престанак било каквих активности кад установи потенцијалну претњу снагама КФОР-а, или извршењу њихове мисије. Снаге које се не дислоцирају или не престану с претећим, или потенцијално претећим активностима, након таквог захтева, биће изложене војној акцији КФОР-а, укључујући и употребу неопходне силе, како би се обезбедило поштовање Споразума.

Евентуалним дислоцирањем Снага безбедности Републике Србије из КЗБ створио би се простор за улазак екстремистички елемената, што сасвим сигурно може да дестабилизује ситуацију и представља озбиљну претњу безбедности Републике Србије. Ипак потребно је истаћи да Војска Србије и МУПРС, без обзира на све уочене недостатке, заједнички делују у супротстављању организованом криминалу и тероризму, што уз константну размену информација, омогућава неопходан услов за безбедан суживот свих грађана Републике Србије у КЗБ. Специфичност обезбеђења КЗБ, захтева стално праћење, процену и предвиђања стања, кроз успостављене инструменте сарадње, а самим тим и инструменте за превазилажење уочених недостатака.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бериша, Х., Баришић, Игор, Међународно право у случају Косова и Метохије, *Традиција, промене, историјско наслеђе, питања државности и националног идентитета на Косову и Метохији*, Лепосавић, 2014.

2. Бериша, Х., *Утицај дипломатије на превенцију кризе у вези дефинисања статуса Косова и Метохије*, Војно дело, бр 4/2013, Медија центар Одбрана, Београд, 2013.
3. Војнотехнички споразум између међународних снага безбедности (КФОР) и Влада Савезне Републике Југославије и Републике Србије, потписан 9. јуна 1999.
4. Декларација о принципима заштите Националног и државног интереса Савезне Републике Југославије поводом ескалације албанског тероризма на Косову и Метохији и у Копненој зони безбедности, од 29. децембра 2000. године.
5. Дидактички приручник за увежбавање примене оперативне процедуре Снага безбедности Републике Србије и снага КФОР-а при сусретима на административној линији у Збирци међународних уговора Министарства одбране РС, од 2000.
6. <http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/2071-pogrom-kosovo-i-metohija-17-mart-2004>, Погром – Косово и Метохија 17. март 2004. године.
7. Меморандум о разумевању између КФОР-а и ВЈ/МУП-а о заједничким операцијама ЗИК КФОР-ВЈ/МУП у вези мера заштите снага од „претњи од мина“ у Збирци међународних уговора Министарства одбране РС, од 2000.
8. Станковић, М., *Карактеристике ангажовања Војске Србије у противтерористичким дејствима у Копненој зони безбедности*, специјалистички рад, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2011.
9. Протокол о уласку снага СРЈ у Копнену зону безбедности, *Збирка међународних уговора Министарства одбране РС*, 2000.
10. Резолуција 1244 Савета безбедности УН, донета 10.06.1999. године.
11. Симовић, Милосав, *Противтерористичка операција снага безбедности Војске Југославије и МУП Републике Србије на југу Србије 2001. године, улазак у КЗБ*, дипломски рад, Школа националне одбране, Београд, 2003.
12. Споразум о привременим оперативним процедурама за сарадњу и координацију дуж административне линије са Косовом, *Збирка међународних уговора Министарства одбране РС*, 2000.

13. Упутство за примену споразума о привременим оперативним процедурама за сарадњу и координацију дуж административне линије са Косовом, *Збирка међународних уговора Министарства одбране РС*, 2000.
14. Уредба УНМИК бр. 2001/10 од 24. маја 2001. године о забрани недозвољених прелаза административне линије.
15. Уредба Скупштине Србије и Црне Горе од 24. августа 2002. године о контроли преласка административне линије према Косову и Метохији.
16. <http://www.politika.rs/scc/clanak/327369/>, Куманово – мали корак ка „Великој Албанији.
17. <http://www.politika.rs/scc/clanak/213693/>, Жандарми ухапсили косовске полицајце.
18. <http://www.spc.rs/old/Vesti-2003/08/memorandum-c.html>, Меморандум о Косову и Метохији.
19. <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=19944>, Резолуција 1244 Савета безбедности УН, донета 10. 6. 1999.
20. <http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/2071-pogrom-kosovo-i-metohija-17-mart-2004>, Погром – Косово и Метохија 17. март 2004.

COOPERATION OF THE REPUBLIC OF SERBIAN SECURITY FORCES WITH INTERNATIONAL SECURITY FORCE

Hatidza Berisa, PhD

National Defence School, Military Academy, University of Defence

Rade Slavkovic, PhD

National Defence School, Military Academy, University of Defence

Abstract: Summary of events in the former Federal Republic of Yugoslavia (FRY) in the last decade of the twentieth century have caused long-standing isolation of the former Yugoslavia and the Republic of Serbia, which, as the final outcome, were subjected to international pressure and aggression of NATO in 1999. After 78 days of fierce bombing of Yugoslavia, the conflict in the Autonomous Province of Kosovo and Metohija ended

with the signing of the Military Technical Agreement (MTA) between NATO representatives and the armed forces of the FRY on 9 June 1999 and Resolution 1244, which was adopted one day later. The management of the province was assigned to the administration of the UN, a leading role for the security of the province assigned to the international military forces of KFOR (Kosovo Force) under the command of NATO.

The focus of the paper is to consider the organization of the cooperation between the Army of Serbia and the Ministry of Interior of the Republic of Serbia (MoI) and international security force (KFOR), through perceiving the implementation of joint activities implemented through the Commission for the implementation of MTA, Army Command Department for Cooperation with KFOR and liaison officers. The aim of the paper is to, on the basis of legal and normative regulations, analyze agreements that define the organization of cooperation with KFOR, the role and place of the Army of Serbia and the Ministry of Interior of the Republic of Serbia in the entire process, as well as to identify positive and negative aspects of current cooperation, with proposals for further improvement of the same.

Keywords: cooperation, security, Kosovo and Metohija, Serbia, MoI, KFOR.

КРИВИЧНА ДЕЛА НЕОВЛАШЋЕНО ПРИСЛУШКИВАЊЕ И СНИМАЊЕ И НЕОВЛАШЋЕНО ФОТОГРАФИСАЊЕ

Др Жарко Синђелић

Јавни бележник, Град Београд, Градска општина Обреновац

Сажетак: Код кривичних дела неовлашћено прислушкивање и снимање и неовлашћено фотографисање поставља се питање у којим случајевима и од којих напада је праву на приватност, које је заштитни објект ових кривичних дела, потребно пружити кривичну заштиту. Код ових кривичних дела долази до изражаја фрагментарни карактер кривичноправне заштите права на приватност. Штите се само неки „фрагменти“ заштићеног добра, тј. право на приватност се штити само од одређених облика напада. И у случају када се, полазећи од општег заштитног објекта, одреди круг добара којима је потребна заштита и утврде они њихови фрагменти где та заштита долази у обзир, то још не значи да то мора бити кривичноправна заштита. Као коначно треба решити и питање да ли је кривичноправна заштита нужна, има ли оправдања уместо ње користити неку другу врсту заштите, тј треба применити принцип кривично право као *ultima ratio* (супсидијарност кривичноправне заштите).

Кључне речи: учествовање, присуствовање, сагласност, снимање, противправност.

Кривично дело неовлашћено прислушкивање и снимање

Кривично дело има три облика: два основна и један тежи. Код првог основног облика (став 1) радња извршења је алтернативно постављена као *неовлашћено прислушкивање* употребом посебних уређаја или *снимање* разговора, изјаве или неког саопштења које није намењено лицу које то чини.

Први облик радње извршења, прислушкивање, представља потајно слушање туђег разговора, изјаве, или саопштења, тј. слушање без знања и пристанка лица које се снима. Тај облик радње извршења постоји уколико се неовлашћено прислушкује туђи разговор, изјава или саопштење, било да се разговор одвија путем телефона, рачунара или

непосредне усмене комуникације. За прислушкивање телефонских разговора нарочито је погодан систем мобилне телефоније, и то без директног прикључења на мрежу мобилног оператора.

Прислушкивање непосредне усмене комуникације такође је оствариво на различите начине. На пример, прислушкивање непосредне усмене комуникације могуће је употребом посебних даљинских, усмеравајућих микрофона (тзв. телемикрофони или топови) који могу и са већег растојања регистровати и прилично слабе звуке. Такође, прислушкивање непосредне усмене комуникације могуће је и употребом микрофона, тј. озвучењем лица или просторија (тзв. *bugging*).

У сваком случају, за постојање овог кривичног дела неопходно је да се прислушкивање врши посебним уређајима. То значи да неће бити овог кривичног дела ако неко крадомице прислушкује туђ разговор, изјаву или саопштење, користећи само властити слух, тј. без употребе посебних уређаја.

Сматрамо да прислушкивање не постоји ни кад неко лице присуствује или учествује у разговору, јер у том случају оно *не прислушкује* разговор, већ га или *слуша* или у њему активно *учествује*. Уколико се истовремено са неовлашћеним прислушкивањем врши и снимање, остварене су алтернативно обе радње извршења.

Други облик радње извршења састоји се у неовлашћеном снимању разговора, изјаве или саопштења *који му нису намењени*. И та радња извршења може бити остварена снимањем туђег разговора, изјаве или саопштења, било да се они одвијају путем телефона, рачунара или непосредне усмене комуникације. Објекат радње извршења је разговор, изјава или какво саопштење *које нису намењени лицу које их снима*.

Најважније питање код овог облика кривичног дела јесте да ли оно постоји уколико неки саговорник без знања и пристанка других саговорника сними разговор у коме учествује, или уколико неко без знања и пристанка учесника сними разговор у коме не учествује али му присуствује.

То питање је било добро решено изменама и допунама Законика о кривичном поступку из септембра 2009. године у члану 132а била предвиђена посебне правила за *увид у аудио и видео снимке*, као специфичне исправе.

Према чл. 132а ст. 4 измена и допуна ЗКП-а из 2009. године, фотографије, звучни односно звучни и видео снимци *са чијим се прављењем*

није сагласио осумњичени, односно окривљени, ако се он или његов глас налазе на фотографији, односно снимку, *могли су и без судске одлуке да се користе као доказ у кривичном поступку*, ако се на фотографији, звучном и видео снимку истовремено налази и неко друго лице, односно његов глас, које се изричито или прећутно сагласило са прављењем фотографије или звучног, односно звучног и видео снимка. Према том решењу, лице чији се глас односно лик снимају *то није морало знати нити дати своју сагласност*, тј. било је дозвољено тајно снимање и без одлуке суда. Међутим, да би такви снимци имали значај доказа у кривичном поступку, било је *потребно да се на њима налази и неко друго лице које се изричито или прећутно сагласило са снимањем*. Ако неко снима разговор у коме и сам учествује или му присуствује, *очигледно је да се изричито сагласио са снимањем*.

После измена и допуна ЗКП-а из 2009, тј. доношењем чл. 132а ст. 4, било је несумњиво да се не ради о *неовлашћеном* снимању, тј. да нема противправности уколико неко снима разговор у коме и сам учествује или му присуствује.

Важећи ЗКП¹ не предвиђа посебна правила за увид у аудио и видео снимке као специфичне исправе, већ само правила за примену посебних доказних радњи тајни надзор комуникација из чл. 166–170 ЗКП-а и тајно праћење и снимање из чл. 171–173 ЗКП-а.

Наравно, противправности неће бити у случају кад се врши посебна доказна радња тајни надзор комуникација, тј. кад се нечији разговор, изјава или саопштење у складу са чл. 166–170 ЗКП-а тајно сними на основу наредбе суда. Разлика је у томе што су на основу чл. 132а ст. 4 ЗКП-а из 2009. *разговор без судске наредбе тајно могла снимати она лица која у разговору учествују*, тј. лица чији се глас или лик налази на снимку, а која су се изричито или прећутно сагласила са снимањем, док на основу важећег ЗКП-а разговор, изјаву или саопштење на основу судске наредбе *могу тајно снимати лица која у разговору не учествују*, тј. овлашћена службена лица органа унутрашњих послова, Безбедносно-информативне агенције и Војно-безбедносне агенције.

Пошто важећи ЗКП није предвидео посебна правила за увид у аудио и видео снимке који нису настали применом посебних доказних радњи тајни надзор комуникација и тајно праћење и снимање, одговор на питање да ли ово дело постоји у случају кад неки саговорник без знања и пристанка других сними разговор у коме учествује, или уколико неко

¹ Службени гласник РС, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

без знања и пристанка учесника сними разговор којем присуствује али у њему не учествује, мора се решавати тумачењем чл. 143 КЗ.

Према нашем мишљењу, у случају кад неки од учесника у разговору тајно, без пристанка осталих саговорника, снима разговор у коме учествује, не постоји кривично дело неовлашћено прислушкивање и снимање. Наиме, ту се *не ради о снимању разговора, изјаве или саопштења која лицу које снима нису намењени*, јер кад два или више лица разговарају, тада су разговор, изјава или саопштење *намењени* свим учесницима у разговору.

У случају да неко без знања и пристанка учесника тајно сними разговор којем присуствује, али у њему не учествује, постојање овог кривичног дела зависило би од тога да ли је присуство лица које разговор снима познато осталим учесницима у разговору, тј. да ли су они свесни да их слушају и друга лица која не учествују у разговору.

На пример, уколико више лица седи за столом, у сали или у другом простору, и само неки од присутних причају, док други присутни слушају, лице које тајно сними разговор у коме не учествује али му присуствује неће бити извршилац овог кривичног дела *јер се не ради о снимању разговора, изјаве или саопштења који му нису намењени*, пошто су лица која учествују у разговору свесна његовог присуства, тј. имају сазнање да их слушају и друга присутна лица која не учествују у разговору. У том случају су разговор, изјава или саопштење намењени свим присутним лицима, без обзира да ли сви учествују у разговору.

Супротно томе, ово кривично дело ће постојати уколико се неко сакрије у плакар, таван или неку другу просторију, или без судске наредбе озвучи просторију и тајно снима разговор у коме не учествује, јер се у том случају ради *о снимању разговора, изјаве или саопштења који му нису намењени*, јер лица која разговарају нису свесна да их још неко слуша.

Облик кривичног дела предвиђен у ставу 2 постоји у случају омогућавања непозваном лицу да се упозна са разговором или изјавом која је неовлашћено прислушкивана, односно тонски снимана. Радња извршења тог облика може се остварити и нечињењем.² Тај облик подразумева да је већ извршен облик из става 1. Уколико би то учинило исто лице, не би се радило о стицају, већ о привидном идеалном стицају, тако да би постојао само облик из става 2. Непозвано лице је

2 3. Стојановић, *Коментар кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 394.

оно лице које није учествовало или присуствовало разговору, односно лице коме изјава није била намењена.

Као и код става 1, тако се и код става 2 може поставити питање да ли ово кривично дело постоји ако један од саговорника, који је тајно снимао свој разговор са другима, или лице које је тајно снимало разговор којем је присуствовало, непозваном лицу омогући да се упозна са разговором, изјавом или саопштењем, тј. непозваном лицу омогући увид у снимак. Пошто се у ставу 2, исто као и у ставу 1, за постојање кривичног дела захтева да је снимање разговора, изјаве или саопштење било *неовлашћено* тонски снимано, сматрамо да се ни у овом случају не може радити о кривичном делу неовлашћено прислушкивање и снимање, јер став 1 искључује противправност односно овлашћује на снимање својих разговора или разговора којима се присуствује (под условом да је снимак начинило лице за кога су учесници у разговору знали да их слуша).

Као врло важно, поставља се и питање да ли ово кривично дело постоји у случају да се снимањем разговора, искључујући примену посебне доказне радње тајни надзор комуникација из чл. 166–170 ЗКП-а, прибаве докази о припреманом, покушаном или извршеном кривичном делу. Одговор на то питање је важан, јер ако постоји ово кривично дело, онда се снимак настао његовим извршењем, на основу чл. 16 ст 1 ЗКП-а, не може користити као доказ у кривичном поступку иако се снимком доказује извршење неког другог, врло често много тежег кривичног дела. Треба узети да и у овом случају важи исто правило, тј. да је противправност искључена ако је снимак начинило лице које је учествовало или присуствовало разговору (под условом да су остали учесници знали да их лице које присуствује разговору слуша). У супротном, уколико би снимак начинило лице за кога учесници у разговору нису знали да их слуша, постојало би ово кривично дело из става 1 и снимак таквог разговора не би могао да се користи у кривичном поступку.

Међутим, у наведеном примеру, не би постојало ово кривично дело из става 2, јер је *Законом о јавном информисању и медијима*³ предвиђен још један основ за искључење противправности. Наиме, *Законом о јавном информисању и медијима* у чл. 82 ст. 2 тачка 5 у вези са ст. 1 и чл. 80, као један од разлога да се информација из приватног живота, односно лични запис, може објавити и без пристанка лица чијег се приватног

3 Службени гласник РС, бр. 83/2014 и 58/2015.

живота информација тиче, односно лица чије речи, лик односно *глас садржи*, јесте да у конкретном случају интерес јавности да се упозна са информацијом, односно записом, претеже у односу на интерес да се спречи објављивање, нарочито ако је *информација објављена у интересу правосуђа, националне безбедности или јавне безбедности*.

Учиниолац дела из ст. 1 и 2 може бити било које лице осим лица које у разговору учествује или га уз сазнање осталих учесника слуша. Кривично дело постоји само онда када је извршено са умишљајем. Због природе дела из става 1 то ће по правилу бити директни умишљај, а код дела из става 2 то може бити како директни, тако и евентуални умишљај. Умишљај мора да обухвати и свест о противправности. За став 1 и 2 гоњење се предузима по приватној тужби (чл. 153, ст. 1 КЗ).

Посебан, тежи облик постоји онда када дело из ст. 1 или 2 изврши службено лице у вршењу службе.

Кривично дело неовлашћено фотографисање

Основно дело (став 1) има два облика, односно две различите радње извршења.

Први облик постоји онда када се неовлашћено начини фотографски, филмски, видео или други снимак неког лица и тиме осетно задре у *лични живот* тог лица. „Начинити снимак“ значи употребити техничко средство (фотографски апарат, филмску или видео камеру) чиме се снимак преноси на одговарајући материјал, односно чиме се бележи (филм, видео-трака, меморијска картица) тако да се може репродуковати.

За постојање дела није потребно да је снимак и израђен, односно репродукован, што је и иначе мало релевантно с обзиром на проширеност дигиталне фотографије код које се снимак бележи на меморијску картицу и може се одмах репродуковати. Неопходно је да је снимак начињен неовлашћено, што значи без пристанка лица које се снима, или без неког основа који би искључио противправност.

Наравно, противправност неће постојати у случају кад се врши посебна доказна радња тајно праћење и снимање, тј. кад се неко лице у складу са чл. 171–173 ЗКП-а тајно фотографише или сними на основу наредбе суда.

Међутим, слично као и код кривичног дела неовлашћеног прислушкивања и снимања из 143 КЗ, и овде се поставља питање да ли ово кривично дело постоји уколико се фотографским апаратом, филмском или видео камером тајно начине фотографије или видео-запис неког лица, тј. без знања и пристанка тог лица, а на снимку се сем лица које је тајно снимљено налази још неко лице.

И то питање је било добро решено наведеним изменама и допунама Законика о кривичном поступку из септембра 2009, када је у члану 132а било предвиђено да фотографије, звучни односно звучни и видео снимци, иако се са њиховим прављењем није сагласио осумњичени односно окривљени, *имају значај доказа у кривичном поступку* уколико се на њима налази и неко друго лице које се изричито или прећутно сагласило са снимањем.

Слично као и код кривичног дела неовлашћено прислушкивање и снимање, док је важио чл. 132а ст. 4 ЗКП-а из 2009, није се радило о *неовлашћеном* снимању уколико неко тајно начини фотографски или видео снимак неког лица ако се на снимку сем лица које је снимљено налази и лице које је снимак начинило или неко друго лице које се изричито или прећутно сагласило са снимањем.

Штавише, измене и допуне ЗКП-а из 2009. предвиђале су да неовлашћеног снимања нема ни ако је неко лице снимано без свог знања или сагласности, ако су фотографије или видео-снимци настали као вид *општих безбедносних мера*.

Наиме, чл. 132а ст. 6 ЗКП-а из 2009. године предвиђао је да фотографије, аудио и видео снимци који су настали као вид општих безбедносних мера на јавним површинама (аеродроми, железничке станице, метро станице, банке) увек могу послужити као доказ, јер је претпоставка да сваки просечан човек има свест да се такви објекти снимају или могу снимати.

Иако снимање као вид општих безбедносних мера није предвиђено у важећем ЗКП-у, сматрамо да је основ искључења противправности за постојање овог кривичног дела, односно разлог због којег снимање јавних површина није неовлашћено, *заштита људи и имовине*, нарочито због опасности од терористичких напада и насиља. У супротном, најновији снимци насиља на стадионима *не би били доказ у кривичном поступку већ радња извршења овог кривичног дела*.

Такође, према чл. 132а ст. 7 ЗКП-а из 2009. године, фотографије, аудио и видео снимци могли су послужити као доказ у кривичном поступку и ако су настали као вид безбедносних мера предузетих од стране држаоца стана и других просторија, што се односи и на дворишне и друге сличне отворене просторе. Да би овакви снимци могли да се користе као доказ у кривичном поступку, било је битно да се ради о општим безбедносним мерама, без обзира да ли је уређај за снимање видљив или скривен.

Ratio legis овог правила био је мотивисан потребом *заштите личне безбедности и имовине*, што сматрамо да би био основ за искључење противправности и код овог кривичног дела, иако важећи ЗКП не предвиђа посебна правила за увид у видео и аудио снимке који нису настали применом посебних доказних радњи тајни надзор комуникација из чл. 166–170 ЗКП-а и тајно праћење и снимање из чл. 171–173 ЗКП-а.

Као и код кривичног дела неовлашћено прислушкивање и снимање, и овде се, као врло важно, поставља питање да ли ово кривично дело постоји у случају да се фотографијом или видео-снимком прибаве докази о припреманом, покушаном или извршеном кривичном делу, ако фотографије или видео-снимци нису настали применом посебних доказних радњи тајни надзор комуникација и тајно праћење и снимање. Треба узети да је противправност искључена уколико се на фотографији или видео-снимку сем лица које је снимљено налази и неко друго лице које се изричито или прећутно сагласило са снимањем, јер у том случају снимање није неовлашћено.

Још један основ за искључење противправности код овог кривичног дела кад су фотографије, тј. филмски или видео-записи начињени и потом са њима упозната трећа лица, без пристанка лица на које се снимак односи, предвиђен је *Законом о јавном информисању и медијима* и важи за специфичну категорију лица тј. *политичара и јавних функционера*.

Законом о јавном информисању и медијима у члану 82 ст. 2 тачка 2 и 4 у вези са ст. 1 и чл. 80, предвиђено је да се информација из приватног живота, односно лични запис може изузетно објавити без пристанка лица чијег се приватног живота информација тиче, односно лица чије речи, лик односно глас садржи, ако у конкретном случају интерес јавности да се упозна са информацијом, односно записом претеже у односу на интерес да се спречи објављивање а нарочито:

1) ако се информација односно запис односи на личност, појаву или догађај од интереса за јавност, посебно ако се односи на *носиоца јавне или политичке функције*, а објављивање информације је у интересу националне безбедности, јавне сигурности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или злочина, заштите здравља или *морала, или заштите права и слобода других*;

2) ако је информација саопштена, односно ако је запис начињен у јавној скупштинској расправи или у јавној расправи у неком скупштинском телу.

Међутим, чак иако не постоји неки од ових основа за искључење противправности, сваки неовлашћени снимак неће испунити обележје овог кривичног дела. Неопходно је да је тим снимком дошло до *осетнијег задирања у нечији лични живот*. Тај услов углавном искључује могућност да се овим кривичним делом сматра снимање неког лица на јавном месту.

Уколико се начини више снимака истог лица неће постојати стицај кривичних дела, јер ће се радити, већ према околностима случаја, о природном јединству дела, или о продуженом кривичном делу као облику привидног реалног стицаја. Наравно, ако су у питању различита лица, могућ је стицај. Могућ је и идеални хомогени стицај ако се једним снимком осетно задре у лични живот више лица.

Други облик радње извршења овог кривичног дела из истог става (1), постоји у случају када се снимак настао извршењем првог облика преда или показује трећем лицу, или му се омогући да се на други начин упозна с њим. Радња извршења је предаја или показивање снимка трећем лицу, или омогућавање да се упозна са снимком. Омогућавање укључује и могућност да се овај облик оствари нечињењем.⁴ Уколико је исти извршилац остварио оба облика, стицај је само привидан и постојаће само други облик који ће укључити први као претходно некажњиво дело. Та околност може имати значај приликом одмеравања казне.

Проблем је да ли постоји стицај кривичних дела уколико се то учини у односу на више трећих лица, тј. ако се више трећих лица упозна са неовлашћеним фотографским, филмским или видео-снимком којим се осетно задира у лични живот неког лица. Путем телевизије или интернета практично се неограничен број лица може упознати са

4 З.Стојановић, *Коментар кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 396.

неовлашћеним снимком којим се осетно задире у лични живот неког лица. И овде, ако се ради о једном пасивном субјекту, треба узети да постоји само једно кривично дело, али чињеницу да је снимак учињен доступним већем броју лица треба узети у обзир приликом одмеравања казне.

Телевизијске куће свакодневно користе камере које су инсталиране на локацијама које су непознате пролазницима на улици. За разлику од саобраћајних камера, као и камера обезбеђења, које се фокусирају на један сегмент околине у којој се налазе, и које имају друштвено користан циљ и самим тим оправдање свог постојања, камере до којих се може доћи и преко многобројних интернет сајтова, као и оне које се користе у телевизијским програмима, омогућавају веће задирање у приватност људи него што имају корисну сврху.

Можда не најпрецизнији, али у сваком случају занимљив одговор може понудити госпођа из Велике Британије, која је покренула бракоразводну парницу након што је случајно на снимку једне од улица видела паркиран аутомобил свог мужа испред непознате куће, у време када је он наводно био на службеном путу.⁵ Када би се сличан случај десио код нас, иако би се несумњиво радило о осетном задирању у лични живот, питање је да ли би била испуњена обележја овог кривичног дела јер је код овог кривичног дела спорно да ли умишљај мора да обухвати и услов да се снимком осетно задире у лични живот снимљеног лица. У овом случају умишљај то не би обухватао.

Оба облика кривичног дела захтевају умишљај учиниоца. Спорно је да ли умишљај мора да обухвати и услов да се снимком осетно задире у лични живот снимљеног лица. Има основа да се заступа став да је то објективни услов инкриминације, јер се у том случају не би захтевало да умишљај учиниоца обухвати и свест о томе да се снимком осетно задире у лични живот снимљеног лица што би олакшало примену ове инкриминације и допринело ефикаснијој кривичноправној заштити у овој области.

Међутим, осим овог криминално-политичког аргумента, треба имати у виду да када се, у спорним случајевима, нешто може сматрати обележјем бића кривичног дела, а да инкриминација тиме не промени свој смисао, треба због поштовања начела кривице узети да је реч о битном обележју бића кривичног дела.⁶

⁵ Извор: *Blic online*, Преко Гугла открила прељубу, <http://www.blic.rs/zanimljivosti.php?id=86407>.

⁶ З. Стојановић, *Коментар кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 396.

За став 1 гоњење се предузима по приватној тужби (чл. 153, ст. 1 КЗ).

Ово кривично дело прераста у тежи облик ако се као извршилац јавља службено лице које дело учини у вршењу службе (став 2). Као пример за овај облик кривичног дела могле би да послуже фотографије и снимци једног пара који је у току ноћи на паркингу код Београдске арене приликом интимног односа снимљен полицијском камером, и чије су фотографије и снимци интимног односа завршили на насловним страницама дневних новина, као и на интернету.

Пракса Европског суда за људска права

У пресуди Европског суда за људска права у случају *P. G. и J. H. v Уједињено Краљевство* (25. септембар 2001, поднесак бр. 44787/98, ставови 56–60), Суд је сажето изнео своју дотадашњу праксу. Случај се односио на снимање гласова ухапшених лица у затворским ћелијама као и за време читања оптужнице у полицији. Ове снимке, за које дотична лица нису знала, требало је употребити ради поређења са снимљеним гласовима других лица у њиховом стану.

Иако се у већини случајева снимање врши како би се садржај разговора на неки начин употребио, Суд није био уверен да разговори снимљени као *узорци гласова* излазе из подручје примене заштите која се пружа чланом 8 Европске конвенције о људским правима и основним слободама.

Суд је заузео мишљење да је направљен трајни запис гласа предлагача који подлеже процесу анализе која се директно односи на *идентификацију* тих лица у смислу откривања њихових личних података. Суд је такође био мишљења да се, иако је тачно да су предлагачи, када су оптужени, дали одговоре на формална питања тамо где су их полицајци могли чути, *снимање и анализа њихових гласова том приликом ипак мора сматрати као обрада личних података који се односи на предлагаче*. Суд је стога закључио како снимање гласова предлагача, за време саопштавања оптужби и док су боравили у затворској ћелији, с обзиром да у време снимања осумњичених није постојао закон којим би била регулисана употреба скривених прислушних уређаја у њиховим просторијама, указује на мешање у њихово право на поштовање приватног живота у смислу члана 8 став 1 Конвенције.

У погледу жалбе подносиоца представке да је начин на који су прибављени узорци гласова повредио њихово право да не оптужују сами себе, Суд је сматрао да узорци гласова који не укључују никакве оптужујуће изјаве могу бити сматрани за доказе сродним узорцима крви, длакама или другим физичким или објективним узорцима коришћеним у судским анализама на које ово право није применљиво. С тога, није било повреде члана 6 става 1 Конвенције.

Овом пресудом Суд је додао тајно прибављене снимке гласова на списак објективних узорака коришћених у судским анализама, као што су длаке и крв. Не сматра се да употреба ових узорака крши право лица да само себе не оптужи. Наравно, подразумева се да су докази до којих се дошло применом тортуре потпуно неприхватљиви.

Када су у питању фотографије, Европска комисија за људска права водила је рачуна, а за сврхе одређивања домена заштите која се пружа чланом 8 ЕКЉП, против самовољног мешања јавних власти у приватан живот појединаца, о томе да ли је фотографисање довело до нарушавања приватности појединца, да ли се фотографије односе на приватне ствари или *јавне догађаје* и да ли је материјал до којег се дошло коришћен у ограниченом виду или је вероватно требало да буде доступан широј јавности.⁷

У случају *Von Hannover v. Germany*⁸ Суд је истакао да сваки појединац, а тиме и јавна личност, мора имати „оправдано очекивање“ да ће његов приватни и породични живот бити поштован. У овом случају медији су више пута објавили слике најстарије ћерке принца Ренијеа III, *које су настале без њеног знања*. На њима се види како сама или у друштву излази из куће, или обавља друге послове. Суд је закључио да су слике настале како би задовољиле знатижељу јавности, *а не како би подстакле дебату о општим интересима друштва*.

Треба разликовати ситуације у којима полиција прикупља податке ради спречавања или откривања злочина, и ситуације у којима полиција прикупља и похрањује информације ради заштите националне безбедности. У првом случају, полицији је дозвољено да узима фотографије од неког лица зависно од тога да ли су у питању приватне ствари или јавни инциденти, и зависно од тога да ли је тако добијени материјал предвиђен за ограничену употребу, или се јавно објављује (случај *Friedl v Austria*).⁹

⁷ Извештај Комисије у случају *Friedl v Austria* br. 15225/89 од 19. маја 1994, серија А бр. 305-В, стр. 21, ст. 49–52.

⁸ No. 59320/00 из 2004.

⁹ *Friedl v Austria*, No 15225/89, 1994.

Суд ће, одлучујући у оваквој ситуацији, узети у обзир све околности случаја, водећи рачуна о томе да ли је постојао напад на појединчев приватни живот у смислу упада у дом и узимања фотографија, или су оне настале на јавним манифестацијама, попут сликања учесника демонстрација. Такође, одговорност може настати и онда када полиција предаје слику медијима, сачињену у тренутку хапшења појединца који се налази у кућном притвору, ради јавног објављивања (случај *Sciacca v Italy*).¹⁰ У овој ситуацији, полиција је прекршила право на приватност и то се посматра одвојено од одговорности медија који су слику објавили.

Откривање података трећим лицима или јавности генерално се сматра кршењем права на приватност. Међутим, некада јавни интерес може превагнути над појединчевим правом на приватност. Подаци се могу обелоданити због испитивања или гоњења за кривично дело. У случају *Doorson v Netherlands*¹¹ у којем је полиција трећем лицу показала фотографију, Европска комисија је закључила да није дошло до кршења чл. 8 ЕКЉП зато што фотографија, сачињена због вођења поступка, није била доступна јавности и полиција ју је легитимно узела приликом претходног хапшења лица.

Закључак

Аудио и видео записи као и фотографије су *специфичне исправе* које у многоме задиру у право на приватност, и које се по томе разликују од класичних писмених исправа коју издају државни органи и друга правна лица, па би за доказивање аудио и видео записима као и фотографијама, које нису настале применом посебних доказних радњи тајни надзор комуникација (166–170 ЗКП) и тајно праћење и снимање (171–173 ЗКП) морала да важе *посебна правила* која важећи ЗКП не предвиђа, иако су била предвиђена изменама и допунама ЗКП-а из 2009 године.

Измене и допуне ЗКП-а из 2009. године су углавном предвиђале добра решења овог питања, али би се и она могла унапредити. На пример, приликом формулисања увида у фотографије, звучне и видео снимке,

¹⁰ *Sciacca v Italy*, No. 50774/99, 2005.

¹¹ *Doorson v the Netherlands*, No. 20524/92, 1993.

као посебне врсте исправа, било је пропуштено да се предвиде неке ситуације које у пракси нису ретке, а којима је требало дати доказни значај.

На пример, пропуштено је да се предвиди да доказни значај у неким ситуацијама могу имати и фотографије, аудио и видео снимци који су направљени нпр. новинарском или аматерском камером приликом јавних окупљања и демонстрација (јер такви снимци иако нису настали уз изричиту или прећутну сагласност лица која су на снимку и иако нису вид општих безбедносних мера, често пута могу доказати кривично дело).

Ово поготово стога што и Европска комисија за људска права прави разлику између снимака који се односе на приватне ствари од снимака јавних догађаја и демонстрација¹².

ЛИТЕРАТУРА

1. Alaton, P., *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 2004.
2. Bantekas, I., Some Theoretical Foundations of EU Criminal Law: An International Law and International Organizations Perspective, *European Journal of Law Reform*, 8/2007, no. 2/3.
3. Berger, V., *Case Law of the European Court of Human Rights*, Vol. II, 1988–1990, The Round Hall Press, Dublin.
4. Granata, S., Review of judgments and Decisions Delivered in 2004 by the European Court of Human Rights on Subjects Relevant to International Law, *Italian Y.B. Int l L.*, 14/2004.
5. Douglas – Scott, A Tale of Two Courts: Luxemburg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis, *CML Rev.*, 43/2006.
6. Rosas, A., The European Court of Justice and Public International Law, Wouters, Nollkaemper, De Wet, *The Europeanisation of International Law*, 71/2008.
7. Стојановић, З., *Коментар кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2009.

¹² Извештај Комисије у случају *Friedl v Austrija*, бр. 15225/89 од 19. маја 1994, серија А бр. 305-В, стр. 21, ст. 49–52.

КРАТКОТРАЈНЕ КАЗНЕ ЗАТВОРА

Др Дијана Јанковић
судија Апелационог суда у Нишу
dijanaj@open.telekom.rs

Сажетак: Краткотрајне казне затвора већ дуже време побуђују велико интересовање, пре свега јер постоје веома бројне законске могућности у свим кривичним законодавствима за њихову примену, при чему судска пракса веома често, чак у највећем броју случајева примењује управо овај облик казне. Актуелна кретања у међународној теорији и пракси упућују на то да се казнена политика на глобалном нивоу усмерава у правцу схватања да одузимање слободе треба применити као санкцију или меру последњег избора и да је потребно створити законске могућности за прикладан низ казни и мера које се могу изрећи учиниоцу кривичног дела у смислу алтернатива казнама затвора, и то првенствено као алтернатива краткотрајним казнама затвора. У раду се анализирају основне поставке домаћег у области одмеравања казне и актуелна судска пракса у наведеној области. Аутор указује на значај ванпеналних мера и да избор врсте кривичне санкције треба заснивати на утврђеним критеријумима о природи и тежини дела, личности учиниоца, сврси кажњавања и правима жртве. Преферира се правац растерећености затвора и увођење у унутрашња законодавства законских ограничења на затворске казне, посебно када је реч о краткотрајним казнама затвора.

Кључне речи: краткотрајне казне затвора, алтернативне санкције, Токијска правила, препоруке Савета Европе.

Увод

Нове тенденције у развоју система кривичних санкција односе се првенствено на неколико међусобно повезаних и условљених процеса и то: прво, на јачање специјалне превенције у кривичном праву; друго, слабљење класичног ретрибутивног елемента у казни; треће, на промену схватања садржаја и суштине казне, посебно казне затвора; четврто, настојање да се казна затвора у знатној мери ограничи

применом алтернативних санкција. У том процесу посебна пажња се посвећује краткотрајним казнама затвора, нарочито са аспекта остваривања сврхе кажњавања.

Неспорно је да се казна задржала у систему кривичних санкција од настанка кривичног права па до данас. Али су се за то време у великој мери промениле концепције о њеној сврси. Од казне као чисте одмазде, казне без даљег циља, дошло се до казне као средства за остваривање друштвено корисних циљева. Казне затвора се изричу у веома различитој мери, са распоном од једног или неколико дана, па до више година, па чак и у доживотном трајању. Судска пракса користи ове могућности, при чему је за велики број земаља карактеристично да највећи број изречених казни затвора обухвата краћи временски период од неколико недеља или пар месеци односно да се најчешће изричу тзв. краткотрајне казне. У кривичноправној теорији оне, међутим, не уживају неподељену подршку и било је значајних полемика да ли су погодне за остваривање циљева криминалне политике или уместо њих треба изрицати друге адекватније мере.

Питање краткотрајних казни затвора је предмет интересовања у савременим међународним научним круговима, посебно у контексту уочене појаве знатног пораста затвореничке популације и преоптерећености затворских установа, што је даље повезано са порастом криминалитета уз увећан степен рецидивизма и све чешћим изрицањем затворских казни и за лакша кривична дела. Наведене појаве су подстакнуле активно разматрање и неких других опција санкционисања.¹

Према постављеним међународним стандардима, затворске казне треба сматрати крајњом санкцијом, те би их требало изрицати само у оним случајевима када би изрицање неке друге казне било неадекватно тежини учињеног кривичног дела.² Исто тако се заступају становишта да треба узети у обзир и увођење ограничења у примени казни затвора а посебно краткотрајних казни затвора.³

1 A. Van Kalmthout, Community sanctions and measures in Europe: A promising challenge or a disappointing utopia?, 121–133, *Council of Europe, Crime and criminal justice in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000, стр. 123.

2 Council for Penological Co-operation (PC-CP), *White paper on prison overcrowding*, Document prepared by the Directorate General Human Rights and Rule of Law, Strasbourg, 24 September 2015.

3 J. M. A. Pitts, O. Hayden Griffin, W. Wesley Johnson, Contemporary prison overcrowding: short-term fixes to a perpetual problem, *Contemporary Justice Review: Issues in Criminal, Social, and Restorative Justice*, 17, 124–139, 2014, стр. 32.

Кроз рад је извршен осврт на општа разматрања краткотрајних казни затвора и њихов актуелни друштвени статус, указано је на аргументе који су истицани у прилог и против краткотрајних казни затвора, утицај пораста криминалитета, увећаног рецидивизма и преоптерећености затворских установа, на развој нових схватања у области санкционисања. Такође је указано на ставове међународне заједнице кроз најзначајније међународне документе из области казнене политике и кривичних санкција.

Погледи међународне заједнице на краткотрајне казне затвора

Актуелност проблема краткотрајних казни затвора никако не значи да је он нов, на теоретском и на практичном плану. Велики број питања везаних за проблематику краткотрајних казни затвора, био је и у ранијем периоду третиран у кривичноправној теорији и пракси, као и оквиру бројних међународних скупова. Напуштањем схватања, да је сврха кажњавања одмазда и испаштање и да су основни елементи ове сврхе ресоцијализација учиниоца и његово преваспитавање, поставило се и питање да ли краткотрајне казне лишења слободе одговарају оваквој сврси кажњавања. Нове концепције о сврси кажњавања претпостављале су један релативно дужи утицај на учиниоца који би се вршио за време издржавања казне. Истакнуто је да такав утицај није могуће вршити за време издржавања кратке казне, или га није могуће вршити онако комплетно, као то захтевају потребе казнене политике.⁴

Сагледавајући озбиљност и значај поменуте теме, почев од Првог међународног конгреса за кривично право и пенологију одржаном у Лондону 1872. године, па до данас питање краткотрајних казни затвора је скоро редовно било на дневном реду међународних скупова на којима је расправљано о казнама, њиховом извршењу и могућностима замене незатворским санкцијама. На Осмом међународном конгресу одржаном 1925. године у Лондону је постављено питање које би мере могле да буду примењене уместо кратких казни затвора у односу на лица која су извршила лакша кривична дела или дела која не представљају већу опасност за општу друштвену безбедност. Међународна комисија за казне и извршење је у неколико махова стављала на

4 Н. Срзентић, Краткотрајне казне лишења слободе, *Правни зборник*, бр. 2, 1961.

дневни ред својих дискусија овај проблем, па је 1938. године основана посебна Комисија за решавање проблема краткотрајних казни затвора. Непосредно након Другог светског рата, ова комисија је у два маха расправљала о проблемима краткотрајних казни затвора и у својим резолуцијама из 1946. и 1948. године изјаснила се против ових казни предложивши да се у пракси прекине са њиховом применом. Под краткотрајним казнама затвора у поменутих резолуцијама су се подразумевале казне затвора у трајању до три месеца.⁵

Ставови према краткотрајним казнама затвора на међународним скуповима у наведеном периоду су се кретали од екстремних ставова који су им давали потпуно негативну оцену и који су пледирали да се, без икакве резерве, укину све казне затвора чије је трајање краће од једне године, па до њиховог прихватања, али које је било са знатним резервама.

У Резолуцији коју је Други конгрес ОУН донео 1960. године, констатује се да је потпуно укидање краткотрајних казни затвора неизводљиво у пракси и да се тај проблем може решити смањивањем учесталости њихове примене. Изнет је предлог да се формирају „поправни центри“, у којима би били примењивани специјални третмани, условљени индивидуалним особинама појединих личности.⁶ Почев од 1970. године, уведен је широк спектар „прелазних“ казни у пракси европских држава.⁷

Савет Европе објавио је 1986. године извештај о мерама које се могу применити уместо казни затвора, те су наведене: 1) модификоване институционалне санкције: полузатварање, отпуштање на посао, затварање викендом, кућни притвор, рад у другој институцији (болници, центру за одвикавање од зависности и сл.), 2) ванинституционалне санкције: новчане (имовинске) казне (конфискација, компензација, уплаћивање непрофитабилним или хуманитарним организацијама), санкције којима се ограничавају или одузимају нека права (одузимање возачке дозволе, забрана обављања позива), васпитне мере, моралне санкције (судска опомена, посебне обавезе), мере пробације, неплаћени рад у заједници, 3) мере које одлажу из-

5 Д. Лазаревић, *Краткотрајне казне затвора*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1974, стр. 19.

6 Н. Срзентић, Краткотрајне казне лишења слободе, *Правни зборник*, бр. 2, 1961.

7 S. Snacken, F. McNeill, Chapter 2: Scientific Recommendations, in: D. Flore, S. Bosly, A. Honhon, J. Maggio (Eds.), *Probation Measures and Alternative Sanctions in the European Union*, 561–571, Cambridge: Intersentia, 2012, стр. 565.

вршење казне: одлагање извршења институционалне казне, одлагање изрицања пресуде, неизрицање санкције. Такође је донет велики број међународних документа који су од посебне важности.⁸

Посебно је значајна у овој области Препорука бр. Р (92) 17 Комитета министара земљама чланицама о доследности приликом одмеравања казни са прилозима уз Препоруку⁹ чији се ставови могу сажети у неколико тачака:

- затворске казне би требало сматрати крајњом санкцијом и изрицати их само у оним случајевима када би узимајући у обзир друге релевантне околности, изрицање неке друге казне очигледно било неадекватно тежини учињеног кривичног дела,

- уколико се затворска казна сматра оправданом она не би смела бити дужа од онога што се сматра одговарајућим за то кривично дело,

- разрадити критеријуме за искључење коришћења затворског кажњавања, посебно у оним случајевима када се ради о малој материјалној штети,

- размотрити увођење законских ограничења на затворске казне, посебно када је реч о краткотрајним казнама затвора,

- прописати законом незатворске санкције или мере уместо затвора, као референтне санкције за одређена кривична дела.¹⁰

Наведено је у складу и са праксом Европског суда за људска права и применом Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода¹¹. Европски суд за људска права се у својим одлукама често позива на уговоре, декларације и препоруке о људским правима из

8 Видети: Recommendation (2006) 2, Recommendation (1992) 16 on community sanctions and measures, Recommendation (1997) 12 on staff concerned with the implementation of sanctions and measures, and Recommendation (2000) 22 on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures, European Convention of Human Rights, Council of Europe Recommendation (1999) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation, United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules) and the practice in other European countries, Recommendation (2006)13.

9 Препорука бр. Р (92) 17, Комитета министара земљама чланицама о доследности приликом одређивања казни, Усвојена од стране Комитета министара 19. 10. 1992. године на 482. седници одржаној на нивоу заменика министара, *Збирка одабраних препорука Савета Европе – Канцеларија Савета Европе у Београду*, стр. 27, Параграф, 2010.

10 Исте смернице садржи и Препорука Р (2000) 22 о побољшању извршења европских правила о санкцијама и мерама везаним за јавни интерес. Иста указује да на лишавање слободе треба гледати као на санкцију којој треба прибегавати само у крајњем случају, када би озбиљност кривичног дела било коју другу санкцију или меру учинила неадекватном.

11 Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Рим, 4. 11. 1950, *Службени лист СЦГ*, бр. 5/05 (у даљем тексту: Конвенција).

различитих извора укључујући ту и Савет Европе¹², Конвенције УН и друге стандарде¹³, праксу Комитета УН за људска права, као и друге регионалне инструменте за заштиту људских права (као што је Америчка конвенција о људским правима)¹⁴ и одговарајућу судску праксу домаћих судова, било да је реч о државама које су чланице Савета Европе или о другим јурисдикцијама које се баве питањима краткотрајних казни и казненом политиком.¹⁵

Појам краткотрајних кани затвора

Проблем краткотрајних казни затвора је додатно чинило сложеним и питање њиховог појма, а посебно који ће се критеријуми узети као меродавни приликом његовог одређивања.

Наиме, термин „краткотрајне казне затвора“ је теоретског порекла. Он није употребљен ни у једном позитивном законском пропису. Ни у теорији, која већ дуго користи овај термин, није дефинитивно одређено које се казне затвора имају сматрати краткотрајним. Ако се појам краткотрајних казни затвора покуша одредити помоћу времена њиховог ефективног трајања, онда тек ни из далека не постоји сагласност да ли су то казне које трају три месеца, шест месеци их пак годину дана. Анкета коју је на најширем међународном плану спровела ОУН показала је да различите земље усвајају као краткотрајне казне затвора, казне различите дужине трајања, које по подацима ове анкете, не прелазе једну годину. Већина земаља које су биле обухваћене овом анкетом, прихватиле су шест месеци као максималну границу трајања краткотрајних казни затвора (Белгија, неке државе САД, Финска, Грчка, Јапан, Норвешка, Холандија, Нови Зеланд итд.). Прилично велики број држава у анкети одговориле су да сматрају да је

12 Случај: Куа Поаре против Француске (*Koua Poirrez v. France*), бр. 40892/98, 30. 9. 2003, став 39 (Препорука Комитета министара бр. Р (92)6, која је донета 9. априла 1992. године ради усвајања секторске политике и мера прилагођених потребама лица са инвалидитетом).

13 Случај: Финукан против Уједињеног Краљевства (*Finucane v. United Kingdom*) бр. 29178/95, 1. 7. 2003 („Протокол из Минесоте” – образац протокола за истрагу вансудских, самовољних и колективних погубљења, садржан у Приручнику УН за делотворно спречавање и истрагу вансудских, самовољних и колективних погубљења).

14 Случај: Јоргов против Бугарске (*Jorgov v. Bulgaria*), бр. 40653/98, 11. 3. 2004, став 52 (одлуке Комитета за људска права у вези са дугим боравком у затвору).

15 Случај: Хирст против Уједињеног Краљевства (*Hirst v. United Kingdom*) (бр. 2), бр. 74025/01, 30. 3. 2004 ЕХРР 7, (пресуда Врховног суда Канаде у предмету Саво (Savue) против државног тужиоца Канаде (бр. 2), 31. 10. 2002. у вези са одузимањем права гласа затвореницима).

једна година максимална граница трајања краткотрајних казни затвора (Италија, Француска, Шпанија, Израел, Кина, низ земаља Латинске Америке и неке земље САД).

На састанку радне групе Европске консултационе комисије ОУН, одржаном у Стразбуру 1959. године, се дошло до чисто конвенционалног критеријума који је коришћен при дефинисању појма краткотрајних казни затвора. Тако су у закључцима учесници састанка постигли споразум, да су казне затвора у трајању до три месеца увек краткотрајне, а да казне затвора у трајању од три до шест месеци могу имати карактер краткотрајних казни, док су све дуже казне по свом карактеру средњег или дугог трајања. Ипак, у критикама је наведено да се поменути конвенционални критеријум, мада најодређенији и најјаснији, не може прихватити без резерве, јер су временске границе трајања ове казне само формално одређене, што даје карактер артифицијелности дефиницијама које се постижу искључиво на основу овог критеријума.¹⁶

Осим тога, за велики број земаља је карактеристично, да највећи број изречених казни лишења слободе, обухвата и краћи временски период од три месеца те казна затвора може бити изречена и у трајању од неколико недеља или пар месеци. У сваком случају преовладало је схватање, да су краткотрајне казне затвора, оне казне чије ефективно трајање не прелази шест месеци. Међутим, према ширим становиштима, краткотрајним казнама затвора се сматрају и казне затвора у трајању до једне године.

Аргументи у прилог и против краткотрајних казни затвора

Мишљења о ефикасности краткотрајних казни затвора нису ни издалека јединствена. Као резултат полемике, да ли су краткотрајне казне затвора погодне за остваривање циљева криминалне политике или уместо њих треба изрицати друге адекватније мере, у теорији и научној јавности се износи низ аргумената у прилог и против ових казни.

¹⁶ D. Lazarević, *op. cit.*, стр. 29.

1) Аргументи у прилог краткотрајним казнама затвора

Присталице примене краткотрајних казни затвора бране ове казне разним аргументима. Прва група аргумената у прилог краткотрајним казнама затвора се односи првенствено на остваривање циљева специјалне превенције, те се наводи:

- да би се са укидањем краткотрајних казни затвора, сузиле могућности индивидуализације казне.

- да краткотрајне казне лишења слободе могу бити посебно ефикасна мера према одређеним категоријама лица као што су млади људи са силецијским понашањем, недисциплиновани возачи моторних возила који нису проузроковали тежу последицу, лица која избегавају да испуне своје материјалне обавезе настале противправним понашањем. Указује се да су то пре свега они примарни учиниоци кривичних дела за које, због постигнутог степена матурације, срећених породичних и професионалних прилика, не постоји потреба да буду подвргнути неком преваспитном третману, а не постоји ни опасност да потпадну под лош утицај других осуђеника;

- да краткотрајне казне затвора доприносе хуманизацији кажњавања, која на овом пољу може имати свој шири аспект нарочито приликом одмеравања казне.¹⁷ Наводи се да је сигурно хуманије одмерити, у случајевима када је индицирана, казну затвора краћег трајања, него казну затвора у дужем трајању. Лица која су осуђена на дуге и средње казне затвора, бивају теже погођена овим осудама у сваком погледу, него да су осуђена на казну затвора у краћем трајању и утолико им је теже да се после издржане казне, уклопе у друштвену, породичну и професионалну средину из које потичу, или да нађу нову друштвену средину у којој ће бити прихваћени. Отуда за неке ауторе закључак да је, када суд изрекне осуду на казну затвора, са свим њеним негативним особинама, са гледишта хуманости свакако целисходније да та казна траје краће време, пошто дужа изолација од нормалних услова слободног живота може да има значајне негативне ефекте на ресоцијализацију осуђеног лица;

- да су погодне за остваривање тзв. шок ефекта. Сматра се да краткотрајне казне затвора могу бити ефикасне код учинилаца код којих могу деловати као „отрежњујућа“ шок-терапија (нпр. код учинилаца

¹⁷ M. Lopez-Rey, *Les Exigences Pénales d'aujourd'hui et La politique Criminelle Contemporaine*, Revue de droit pénal et de criminologie, 1963, стр. 863-902.

саобраћајних деликта, деликта из нехата, тзв. примарних деликвената који по први пут врше кривична дела и слично). Краткотрајне казне затвора су неизоставни део оваквог комбинованог кажњавања, јер својим ефектима показују учиниоцу сву оштрину затворске судбине која га може задесити уколико настави са вршењем кривичних дела. Идеја потиче из Сједињених Америчких Држава где се учинилац лакшег кривичног дела (обично малолетник) може осудити на казну затвора у трајању до шездесет дана, да би му после трећине или половине издржане казне преостали део био замењен условним отпустом или неком кривично правном мером.¹⁸

Друга група аргумената који се истичу у прилог краткотрајних казни затвора претежно се односи на аспект остваривања генералне превенције те се истиче:

- да претња казном чак и у веома кратком трајању за највећи број грађана представља ефикасну баријеру криминалном понашању јер изазива бојазан од затварања у затворску установу, што је повезано са излагањем пред суд и свим штетним последицама које из тога произилазе по лични и друштвени углед;

- да изрицање краткотрајних казни затвора доприноси осећају правичности код грађана и шире јавности, која се огледа у сразмерности која треба да постоји између дела и казне, што даље утиче и на став јавног мњења и прихватање изречених казни као правичних, чиме се истовремено јача и ауторитет судских одлука. Јавност очекује да друштво преко одговарајућих органа реагује на свако недозвољено понашање, па макар се то реаговање свело и на затварање од неколико дана.

2) Аргументи против краткотрајних казни затвора

Против краткотрајних казни лишења слободе у правној теорији се износи велики број аргумената. Противници краткотрајних казни полазе практично од оних истих разлога које истичу и њихове присталице, с тим што им дају другачију конотацију и износе контрааргументе који се односе на област постизања циљева кажњавања.

18 Н. Мрвић-Петровић, *Кривично право, Општи и посебни део*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 138.

Прва група разлога против краткотрајних казни односи се на област остваривања сврхе специјалне превенције, те се у том смислу истиче:

- да краткотрајне казне лишења слободе нису погодне за остварење циљева специјалне превенције¹⁹, јер не могу ефикасно деловати на учиниоце кривичних дела, нити тако кратак боравак у затворској установи може да омогући предузимање неког озбиљнијег третмана у правцу ресоцијализације. Наведено представља и суштину примедби које се стављају краткотрајним казнама затвора;

- да краткотрајне казне затвора за одређене категорије личности имају само негативне ефекте. Наводи се да су оне посебно штетне ако се примењује према категоријама делинквената, као што су млађа пунолетна лица, страни држављани, психопатске или социјално поремећене личност, алкохоличари, јер су лишене сваког конструктивног третмана, а носе све штетне последице боравка у затвору као и дуготрајне казне;

- да код примарних учиниоца алтернативне санкције имају далеко већи изглед на успех да не дође до поврата, него краткотрајне казне затвора;

- да се применом краткотрајних казни затвора и примарни учиниоци „привикавају“ на казне затвора, да се код њих „отупљује“ осећај који је жив код већине људи о негативним последицама затварања, како у виду губитка угледа у средини у којој лице живи и ради тако и страх од самог боравка у затвору и криминогеног окружења које је тамо неминовно. Овај проблем је истакнут и од неких аутора, који сматрају разбијање страха од затварања као неки психолошки пандан ситуацији „призонизације“ односно, прилагођавању на затворске услове, што се приписује као негативан ефекат затворима дужег трајања;²⁰

- да су за категорију малолетних делинквената краткотрајне казне затвора потпуно неадекватне мере. Примена казни затвора према малолетницима сматра се као неадекватан начин кривичног реаговања уопште, чак ако су у питању и најтежа кривична дела. Сматра се да казне лишења слободе уопште, а посебно ако су оне краткотрајне, могу да произведу низ негативних последица на личност малолетника;²¹

19 Љ. Јовановић, *Кривично право – општи део*, Научна књига, Београд, 1973, стр. 262.

20 Други конгрес ОУН за превенцију и криминалитета и поступање са деликвентима, Документи радне групе, Лондон, 1960.

21 David Green, *When Children Kill Children: Penal Populism and Political Culture*, Oxford University Press, Oxford, 2012, стр. 111.

- да су неадекватне према учиниоцима кривичних дела извршених из незнања, из непажње, нехата или под неким околностима које указују на смањену урачунљивост;

- да не могу остварити сврху кажњавања код психопатских и „социјално поремећених“ личности, јер су у питању личности, чији су ставови о друштвеним и моралним вредностима поремећени. У таквим случајевима кажњавање краткотрајним казнама затвора нема позитивног ефекта, посебно из разлога јер режим у затворима за издржавање краткотрајних казни затвора не предвиђа по правилу обавезу на рад, као ни поступак за оспособљавање, образовање или васпитање осуђеника, тако да ова лица и не мењају, током издржавања казне, у суштини, свој начин живота, те и казна не остварује своју сврху посебно са становишта специјалне превенције;²²

- да је изрицање краткотрајних казни затвора нехумано, јер до њихове примене најчешће долази према учиниоцима лакших кривичних дела. До овог става дошло се анализом типолошке структуре делинквенције која се третира применом краткотрајних казни затвора. Резултат те анализе показао је да ова казна покрива област најлакше тзв. *багателне* делинквенције, односно област криминалитета који представља мању опасност по друштво. Обзиром на то, поставило се питање да ли је хумано и да ли је сагласно савременим тенденцијама опште хуманизације и вере у човека на плану кажњавања, изрицати учиниоцима кривичних дела казну затвора, која је првенствено репресивна по својој природи, а не дати могућност таквим лицима да се без затварања поправе, на тај начин што би се предузеле неке мере третмана и реинтеграције на слободи;

- да примена краткотрајних казни затвора стимулише поврат, јер се у току извршења казне у затворским установама омогућавају контакти између повратника, лица осуђених на дуготрајне казне затвора и примарних делинквената, те и штетан утицај првих на друге. Дакле, краткотрајне казне затвора доводе у опасност осуђена лица на краткотрајне казне затвора да за време њиховог издржавања потпадну под утицај професионалних и опасних делинквената;

- да доводе до кидања породичних и социјалних веза, губитка запослења, човека негативно социјално обележавају, чиме стварају оз-

22 H. Mannheim, *Group Problems in Crime and Punishment*, Routledge and Kegan Paul, London, 1955, стр. 247.

биљне тешкоће осуђеном лицу да се укључи у нормалан живот након издржане казне.

Са аспекта остваривања генералне превенције такође се износе аргументи против краткотрајних казни затвора:

- да краткотрајне казне затвора нису погодне за остваривање сврхе генералне превенције, јер не могу ефикасно делују ни на потенцијалне учиниоце кривичних дела, с обзиром да се од ових лица не схватају озбиљно ни као морална опомена ни као средство застрашивања;

- да држање у затворима већег броја лица осуђених на краткотрајне казне затвора отежава извршења казни затвора у оним случајевима када су исте заиста неопходне, те се смањује могућност утицаја на друге да не чине кривична дела.

Трећа група аргумената против краткотрајних казни затвора односи се на област финансијских трошкова које исте производе те се наводи:

- да су краткотрајне казне затвора економски неоправдане. Наиме, извршење краткотрајних казни затвора излаже државу великим финансијским трошковима јер траже знатна финансијска средства од државе, а не доносе никакву материјалну рекомпензацију, јер осуђеници на ове казне, по правилу не обављају никакве продуктивне послове.

Анализом истакнутих разлога у прилог и против краткотрајних казни затвора, може се уочити да обе стране наводе и излажу низ аргумената који се углавном тичу могућности и ефикасности остваривања сврхе кажњавања њиховом применом. При томе и једни и други наводе разлоге који могу допринети односно онемогућити постизање те сврхе, при чему су ти разлози веома слични и блиски, с тим што једни сматрају да су краткотрајне казне ефикасне и да их треба задржати, док су други мишљења да би било далеко делотворније применити алтернативне санкције уместо краткотрајних казни затвора и тиме постићи ефикаснију специјалну и генералну превенцију према учиниоцима лакших кривичних дела. Можемо рећи да у међународним документима и савременим тенденцијама, доминира став који је противан изрицању краткотрајних казни затвора и који се залаже за интензивнију примену алтернативних санкција.

Краткотрајне казне затвора и раст стопе затворске популације

Величина затворске популације и стопа лишења слободе су и даље у сталном порасту у већини земаља у свету, укључујући и велики број држава чланица Савета Европе.

Полазећи од прихваћеног стандарда да стопа лишења слободе указује на број затвореника на 100.000 становника, значи да када расте стопа лишења слободе, расте и удео грађана те земље који су у затворима. Према годишњим казним статистикама Савета Европе између 2000. и 2008. пораст стопе лишења слободе забележен је у 32 од 49 земаља за које су подаци били доступни.²³ Овај тренд се наставио 2008. и 2010. када је стопе лишења слободе наставила пораст у 32 од 51 земље за коју су подаци били доступни.²⁴ При томе судска пракса скоро свих земаља примењује краткотрајне казне затвора неупоредиво више него било коју другу кривичну санкцију. У Аустрији и Немачкој расправа о алтернативама затвору је посебно фокусирана на краткотрајне казне затвора.²⁵

Србија спада у ред земаља са сталним порастом броја лица у затворским установама и високом стопом лишења слободе. Данас у Србији на 100.000 становника долази приближно 142 затвореника, док је у европским земљама са најмањим процентом становништва који борави у затворима тај удео двоструко мањи.²⁶ У Холандији на 100.000 становника долази 75 затвореника, а у Немачкој 81. У периоду од 2010. до 2014. године на одслужењу казне затвора у Републици Србији, било је 38.835 особа. Почетком јануара 2015. године 9.673 особа чекало је на извршење казне затвора. Иако је Србија годинама уназад усвајала стратегије које су за циљ имале смањење затворске популације, стање у бројним казнено-поправним установама је да је број затвореника и даље знатан.

23 M. F. Aebi, N. Delgrande, Council of Europe Annual Penal Statistics: SPACE I – 2008, Survey on prison population 2008, Strasbourg, 22 March 2010, University of Lausanne, Switzerland, стр. 44–45.
24 *Ibid.*, стр. 45.

25 T. Lappi-Seppälä, Explaining national differences in the use of imprisonment, in: S. Snacken, E. Dumortier (Eds.), *Resisting punitiveness in Europe? Welfare, human rights and democracy*, Routledge, Oxon, 35–72, 2012, стр. 39.

26 Београдски центар за људска права, Смањење пренасељености казнено-поправних установа у Србији, Ефекти Стратегије за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији у периоду од 2010. до 2015. године, Београд, 2015, стр. 12.

Ако погледамо структуру изречених казни затвора које издржавају осуђена лица, и то пре свега дужину казни које издржавају, може се уочити, на основу података Републичког завода за статистику²⁷ и Управе за извршење кривичних санкција Републике Србије²⁸, да су у периоду од 2010. до 2015. године судови у Србији су изrekli 45.574 казне затвора, од чега 37.011 у распону од једног месеца до три године, што се може сматрати краткотрајном казном. Исказано у бројкама, у периоду од 2010. до 2015. године правосудни органи су изrekli укупно 25.247 казни затвора у трајању до једне године.²⁹ Можемо закључити да у домаћој казненој политици као облик казне који се изриче и издржава у затворским установама несумњиво доминира краткотрајна казна затвора.

Имајући у виду бројност изречених краткотрајних казни затвора у Србији, јасно је да су исте у директној вези са различитим питањима и то како питањима која се односе на објективне аспекте, као што су пренасељеност затвора, повећање затвореничке популације, мањак затворског особља, економски трошкови одржавања затворских установа итд., тако и питањима која се односе на субјективне аспекте, као што су остваривање сврхе кажњавања, сузбијање рецидивизма, ресоцијализација. Стандардна минимална правила Уједињених нација за мере алтернативне институционалном третману, позната као Токијска правила, наводе да различите категорије затвореника треба држати у посебним институцијама или деловима институција, водећи рачуна о њиховом полу, старости, казненој евиденцији, правном основу за њихово затварање и потребама за њихов третман.³⁰

У дискусији о стању у казненом систему Србије као тема се често издваја пренасељеност затвора са свим последицама које има по осуђеничку популацију – од боравка у лошим материјалним условима до неадекватног броја запослених у службама за третман које би требало да својим радом са осуђеницима допринесу успешној ресоција-

27 Републички завод за статистику РС, <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=144>, 23. 4. 2016.

28 Управа за извршење кривичних санкција Републике Србије, <http://www.uiks.mpravde.gov.rs/>, 23. 4. 2016.

29 Републички завод за статистику РС, <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=144>, 23. 4. 2016.

30 *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977.

лизацији, као и проблем поступања са малолетним затвореницима, зависницима од опојних дрога, ментално оболелим лицима, и др. тзв. специјалним групама затвореника.³¹

Према прихваћеним стандардима, стопа попуњености, такође позната и као густина насељености затвора, одређује се израчунавањем броја затвореника присутних датог дана у односу на број места одређених званичним капацитетом затвора.³² Пренасељеност (преоптерећеност) затвора представља ситуацију где број затвореника прелази званични капацитет затвора. Стопа пренасељености затвора дефинише се као део стопе попуњености изнад 100 процената. Затворске установе у Србији се суочавају са овим проблемом.

Значајан податак представља и статистика о рецидивизму. Просечно је у затворским установама 60 и 70% повратника у Србији. Ризик за повратништво се увећава уколико је бивши осуђеник припадник неке осетљиве групе, или ако је погођен друштвеним факторима као што су сиромаштво, бескућништво или незапосленост. На пример, у КПЗ Ниш, од 2002. до 2005. године, број примљених повратника је бележио константни раст, да би 2005. године достигао стопу од 71,23 % повратника у односу на примарне осуђене, а 2009. године достигао максимум од 84,03 % повратника у односу на примљене примарно осуђене.³³ Када је направљен пресек у КПЗ Ниш је на издржавању казне затвора било 11. фебруара 2013. године: укупно осуђених 1.266, од тога повратника 905 (71,48%) и специјалних повратника 187 (14,77%).

У вези са наведеним може се поставити и питање да ли тако висока стопа изречених казни затвора и велики број лица лишених слободе утиче на смањење криминалитета, односно да ли се друштво ефикасно штити оваквом казненом политиком. Истраживања указују да је повезаност између стопе криминалитета и стопе лишења слободе такоређи занемарљива. На пример, свеобухватна студија која је размотрила статистичке повезаности између стопа лишења слободе и стопа криминалитета користећи се статистичким подацима Уједињених нација о укупном забележеном криминалитету у 44 земље и за десет кривичних дела у Европској унији (29 земаља), као и утицај криминалитета на лишење слободе користећи се статистикама о осуђујућим

31 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment*, Vienna, New York, 2007, стр. 57.

32 International Committee of the Red Cross (ICRC), *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons*, Geneva, Switzerland, 2013, стр. 20.

33 100 година Казнено поправног завода у Нишу (1910–2010), Ниш, 2010, стр. 102.

пресудама из истраживања ОУН и Европске књиге извора, нашла је да нивои лишење слободе не одражавају систематично ни пријављена кривична дела ни виктимизацију.³⁴ Такође је показала како се трендови примене лишења слободе и трендови криминалитета могу разликовати без очигледног константног обрасца, односно да повећани број лица лишених слободе и изречених казни затвора не доводи истовремено смањења стопе криминалитета.

У Институту за криминолошка и криминалистичка истраживања у Београду спроведено је у току 1962. и 1963. године истраживање о ефикасности краткотрајних казни затвора. Исто је по обиму једно од највећих истраживања на тему краткотрајних казни затвора у домаћој пракси и најдубље је захватило релевантне чиниоце о ефикасности ове казне. Између осталог, у закључцима анализе поменутог истраживања, је примећено да су кратке казне затвора, мање ефикасно деловале према лицима у старосном добу до 30 година, према повратницима а најмању ефикасност су показала према специјалним повратницима и према учиниоцима имовинских кривичних дела.³⁵

Жандро (Gendreau), Гогин (Goggin) и Кален (Cullen) спровели су у току 1999. године квантитативну анализу од 50 истраживања која су испитивала однос дужине затворске казне и стопе криминалног поврата по издржаној казни. Студијом је било обухваћено око 300.000 затвореника и један од најважнијих резултата те анализе показао је да су затвореници који су издржавали затворске казне имали благо повећани 2–3% рецидивизам, што је било у супротности са хипотезом да ће затворске казне утицати на затворенике да убудуће не чине кривична дела.³⁶ С друге стране, нова истраживања делотворности третманских или рехабилитацијских програма на смањење стопе криминалног поврата, дала су позитивне резултате.³⁷

Све наведено је у великој мери подстакло разматрање и неких других опција санкционисања које би се могле применити уместо краткотрајних казни затвора, а које можемо препознати у појму алтернативних санкција и ресторативне правде. Ови процеси би били

34 T. Lappi-Seppälä, *Controlling prisoner rates: Experience from Finland*, National Research Institute of Legal Policy, Finland, 2005, стр. 12.

35 Д. Давидовић, Ј. Шпадијер-Џинић, Б. Вукадиновић, *Ефикасност кратких казни лишења слободе*, Институт за криминолошка и криминалистичка истраживања, Београд, 1965, стр. 136.

36 P. Gendreau, C. Goggin, F. T. Cullen, D. Andrews, *The Effects of Claire Community Sanctions and Incarceration on Recidivism*, *Forum on Corrections Research*, 12(2), 1999, стр 10–13.

37 J. McGuire, *What Works: Reducing Reoffending – Guidelines from Research and Practice*, John Wiley and Sons, Toronto, 1995, стр. 3–34.

нарочито прилагођени ситуацијама у којима једна страна добровољно прихвата своју одговорност а постоји капацитет да се и оштећена страна укључи у дијалог и преговоре.³⁸

Сврха кажњања при изрицању краткотрајних казни затвора и алтернативних санкција

Оријентација на казну, као носећу санкцију система кривичних санкција, као и ослањање на принцип личне одговорности, превентивне утицаје, окренутост човеку, као свесном, слободном и одговорном лицу, усмерава постављени концепт казне, ка личности учиниоца и то у правцу да се њеним изрицањем и извршењем, прилагоди извршиоцу кривичног дела, а у складу са постављеним циљевима сврхе кажњавања.³⁹ Алтернативне санкције у најширем смислу су кривичноправне мере које се јављају као замена за казну затвора. Оне практично представљају парапеналне санкције у том смислу да им недостаје она стварна ефективност својствена класичној казни, која се изражава као потпуно ограничење неких права или материјалних вредности. Концепција алтернативних санкција, заснива се на схватању да се њиховом применом могу постићи вишеструки циљеви – изрицање санкције, рехабилитација учиниоца а уз то и репарација причињене штете, као и једна активна политика помоћи друштва човеку, делинквенту.

Услови формирања личности у друштвено негативном смислу веома су сложени, због чега је избор понашања увек праћен борбом мотива, борбом стечених навика или оних које су се непосредно наметале.⁴⁰ У психи човека склоног делинквентном понашању, одвија се стална борба деловања преступних елемената, с једне стране и његових потреба, интереса, осећања и оцене својих поступака, са друге стране. Највећи и најзначајнији утицај на понашање делинквентних личности имају баш ти субјективни елементи који представљају извор такве активности у друштвено негативном смислу, а на које је по-

38 United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook on Restorative Justice Programmes*, United Nations publication, New York 2006, стр. 5.

39 C. Roxin, *Strafrecht, Allgemeiner Teil, Band 1, Grundlagen, Der Aufbau der Verbrechenslehre*, München 2006, стр. 256.

40 М. Милутиновић, Материјал са саветовања Југословенског удружења за кривично право и криминологију, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*, бр. 3, Београд, 1966, стр. 408.

требно првенствено деловати кривичном санкцијом у циљу специјалне превенције. Све то намеће обавезу да се при одлучивању о казни и евентуалном изрицању алтернативне санкције уместо краткотрајне казне затвора, испитају и одређени елементи структуре личности окривљеног, те да се у складу са тим оцени која би врста кривичне санкције била адекватна у конкретном случају.

Полазећи од сврхе кажњавања, јасно је да специјална превенција, претпоставља сагледавање учиниоца као личности и специјалном превенцијом се настоји да се учинилац подигне на степен понашања који одговара захтевима друштва, и да се код њега учврсти осећај индивидуалне и друштвене одговорности. Прихватање специјалне превенције, као сврхе кажњавања, изражава настојање да учинилац поновно постане вредан члан друштва, и настојање читаве друштвене заједнице да и по издржавању казне буде прихваћен као такав,⁴¹ што и представља основну идеју алтернативних санкција као изразито специјално-превентивних мера.

Генерална превенција као сврха кажњавања се традиционално састоји у утицају казне на све чланове друштва да не врше кривична дела и изражавању друштвене осуде због учињеног кривичног дела. Такав утицај казне произлази из самог постојања кривичних закона и у њима садржаних претњи казнама, из успешног откривања учинилаца и кривичних дела, изрицања казни и њиховог извршења. Историјски гледано, генерална превенција је старија од специјалне. Она се у ранијим периодима у развоју казне остваривала путем суровог и често јавног кажњавања, да би се застрашило и тако одвратило од кривичних дела. Касније се идеја превенције хуманизовала и индивидуализовала. У новије време и код теорија генералне превенције тежиште се ставља на преваспитање. Циљ кривичних закона не треба да буде застрашивање људи, како се не би владали на недопуштен начин, већ да се владају на допуштен начин. То претпоставља да се казна мора кретати у оквирима праведне казне,⁴² те се и генерална превенција приближава специјалној.

Када је у питању оцена личности учиниоца, већ у оквирима кривице узимају се у обзир, као околности релевантне за индивидуализацију казне, бројни моменти субјективне природе, везани за процес

41 F. Bačić, *Krivično pravo – opći deo*, Zagreb, 1980, стр. 235.

42 E. Schmidhäuser, Heiner Alwart, *Strafrecht, Allgemeiner Teil*, Studienbuch 2, Tübingen J. C. B. Mohr, 1984, стр. 120.

настајања воље за извршење дела и манифестације те воље у вези са извршеним делом.⁴³ При томе, уважавање личности учиниоца као елемента кажњавања, не треба да буде само корекција оног ретрибутивног у казни, већ да произилази из концепције о суштини казне и сврхе кажњавања.⁴⁴ За одмеравање казне су понекад меродавни и лични фактори учиниоца, који не стоје ни у каквој вези са делом, ако су значајни са аспекта специјалне превенције.⁴⁵ У том смислу, судска одлука о казни истовремено је и чин примене права, али и чин одмеравања, вредносног оцењивања. Одмеравање казне је питање примене права, са специфичношћу да суд има знатан простор за процену. Зато се може рећи да је судска одлука о казни чин примене права, посебне врсте и она увек има велико значење. Она није никад једна гола, формална процена и примена закона, већ један стваралачки акт на црти утврђивања најсврсисходније санкције.

Казна се одмерава за извршено кривично дело и, да би се знало какво ће психичко дејство та казна имати на учиниоца, потребно је знати његове погледе на живот, схватања, дужности и права, однос према моралним вредностима друштва,⁴⁶ што при одлучивању за неку од алтернативних санкција или краткотрајну казну може бити од битног утицаја.

Постоји читав низ разлога у корист алтернативних санкција на супрот краткотрајним казнама затвора који се свакодневно истичу у стручној литератури, те се указује да алтернативне санкције:

- пружају могућност учиниоцу да не буде подвргнут институционалном третману,
- доприносе очувању осећаја личног достојанства,
- избегавају се потенцијални негативни утицаји затворске средине,
- не долази до стигматизације и отпора заједнице након издржане казне затвора,

43 Ž. Horvatić, *Kazneno pravo i druge kaznene znanosti, Odabrani radovi 1963–2003*, Pravni fakultet u Zagrebu, 2004, стр. 356.

44 D. Kos, *Institut ublažavanja kazne u procesu njene individualizacije, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2/2003, Zagreb, стр. 429.

45 Б. Краус, Развој, карактеристике и основни проблеми казнене политике у Југославији, у: *Проблеми казнене политике судова*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1973, стр. 39.

46 T. W. Franklin, C. A. Franklin, T. C. Pratt, *Examining the empirical relationship between prison crowding and inmate misconduct: A meta-analysis of conflicting research results*, *Journal of Criminal Justice*, 34, 401–412, 2006, стр. 405.

- лице остаје у оквиру своје породице, и обавља своје редовне активности везане за радно место и остваривање прихода,⁴⁷

- на психолошком плану стварају осећај интегрисаности у друштвену заједницу,

- развијају осећај одговорности и реинтеграције без изолације,

- заједница активно учествује у извршењу санкције и мења негативни став према извршиоцу кривичног дела,

- обезбеђују сигурнију компензацију штете жртви.⁴⁸

Као посебна предност се истиче да се изрицањем алтернативних санкција стварају бољи услови за прихватање од стране учиниоца моралних стандарда заједнице, што ствара озбиљну претпоставку да неће доћи до рецидивизма.⁴⁹ Алтернативне санкције се у савременој науци често означавају као „трећи пут“ у кривичном праву, којим се уводи такозвани консенсуализам у кривично право, у смислу да се одређени кривичноправни случајеви решавају на непеналан начин, споразумевањем три стране – учиниоца, жртве и суда.

Посебна пажња се посвећује и ресторативној правди која добија све већи значај као алтернатива традиционалној примени краткотрајних казни затвора. Ресторативна правда би обухватала процес помоћу кога се „ствари поправљају што је боље могуће“, што укључује у највећој мери уклањање последица створених деликтом према жртви али и решавање проблема који се односе на учиниоца а који су препознати као узроци деликта (болест зависности, недостатак социјалних и радних навика, недостатак моралних или етичких норми итд.). Примарне жртве криминалитета су оне које су под највећим утицајем деликта. Секундарне жртве су друга лица, на која је деликт такође деловао а то може бити породица, пријатељи, сведоци, заједница и сл. Када се осигура сигурност непосредне жртве, ресторативна правда уочава могући едукацијски моменат за учиниоца, кроз пружање могућности учиниоцу да прихвати позитивне начине понашања у заједници. Нагласак на жртви и њеним потребама и персонализовање решавања сукоба, нуди нови избор, насупрот ретрибутивним елементима неиз-

47 J. Zeleskov Doric, A. Batricevic, M. Kuzmanovic, *Probation in Europe Serbia*, CEP, Confederation of European Probation, 2014, стр. 25.

48 A. Kuhn, стр. Tournier, R. Walmsley, *Report on prison overcrowding and prison population inflation*, Council of Europe, Strasbourg, 2000, стр. 33.

49 M. F. Aebi, N. Delgrande, *SPACE II – Council of Europe Annual Penal Statistics: Persons Serving Non-Custodial Sanctions And Measures in 2012*, Survey 2012, Council of Europe, Strasbourg, 2014.

бежно садржаним у казним одредбама.⁵⁰ Програми ресторативне правде су засновани на уверењу да обе стране у сукобу треба активно укључити у његово решавање и ублажавање негативних последица.⁵¹ Ресторативна правда преферира реакцију на криминалитет у што ранијем стадијуму, уз развијање максималне добровољне сарадње учиниоца и минималне присиле.

Поменули бисмо и то да све ресторативне теорије нису нужно оријентисане на жртву као што ни сви приступи усмерени на жртву нису нужно ресторативни. Ресторативна правда се убраја у превентивне теорије којима је циљ редукција виктимизације решавањем проблема криминалитета у заједници и истиче се да је сврха кажњавања поправљање учињеног тј. последица дела. Основна поставка је да постоје три кључна елемента сваког догађаја који има обележја кривичног дела: учинилац, жртва и социјални простор у коме је дело реализовано, па стога сва три елемента требају бити присутна и у комплетном друштвеном одговору на такво понашање.⁵²

У Кривичном законiku Републике Србије⁵³ законодавац не прописује којој казни треба дати предност, нити постоје законска ограничења краткотрајне казне затвора и изрицање алтернативних санкција је увек факултативно, али правилно одмеравање казне значи да казна треба да буде законита али и правична, сразмерна степену кривице учиниоца и тежини кривичног дела и да тежи постизању циљева специјалне и генералне превенције.

У савременом кривичном праву нема интенција да се ограниче овлашћења суда приликом одмеравања казне. Међутим, постоји настојање да се судско одмеравање казне, као изузетно значајна делатност, за појединца и друштво, стави у границе законске линије кажњавања, и то одређивањем низа начелних ставова који треба да осигурају легалитет на овом подручју.⁵⁴

50 L. W. Sherman, Heather Strang, *Restorative Justice: The Evidence*, The Smith Institute, London, 2007, стр. 30.

51 H. Elonheimo, *Restorative Justice Theory and the Finnish Mediation Practices*, a Paper Presented at the Third Annual Conference of the European Society of Criminology, Helsinki, 27–30 August 2003, <http://restorativejustice.org/10fulltext/elonheimo.pdf>, 2. 2. 2016.

52 A. Von Hirsch, Andrew Ashworth Julian Roberts, *Principled Sentencing: Readings in Theory and Policy*, Hart Publishing, Oxford, 2009, стр. 120.

53 Кривични законик, *Службени гласник*, 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

54 C. Morgenstern, Pre-trial/remand detention in Europe: facts and figures and the need for common minimum standards, *Academy of European Law*, 9, 527–542, 2009, стр. 534.

Закључак

У савременим токовима кривичног законодавства уочава се тенденција ограничења казни затвора, посебно оних кратког трајања и њихова делимична замена блажим казнама или другим кривичним санкцијама које се не састоје у лишењу слободе. Актуелни погледи на краткотрајне казне затвора усмерени су у правцу њихове што рестриктивније примене, чиме би се остварило и смањење кривичноправне репресије, те се у том смислу и казнена политика усмерава у правцу схватања да одузимање слободе треба применити као санкцију или меру последњег избора и да је потребно створити законске могућности за прикладан низ казни и мера које се могу изрећи учиниоцу у смислу алтернатива казнама затвора.

Казнена политика се усмерава у правцу депенализације, одустајања од свега онога што је традиционално везано за појам класичне казне, што целокупном систему кривичноправних санкција даје нове вредности и нове димензије, посебно у правцу јачања њихових васпитних аспеката, на линији диференцирања кривичноправног третирања лакшег и тежег криминалитета, као и на линији уважавања личности учиниоца и хуманог поступања у фази извршења кривичних санкција.

Међутим, јасно је да оправданост примене краткотрајне казне затвора и даље представља отворено и комплексно питање. Према свим статистичким подацима, ниједно кривично законодавство није од њих одустало; штавише, краткотрајне казне затвора представљају најчешће изрицану кривичну санкцију. Сматрамо да ће ипак развој схватања казне и њене сврхе, постављени међународни стандарди и актуелни друштвени токови, током времена извршити утицај на судску праксу у правцу померања тежишта казнене политике према непеналним мерама.

ЛИТЕРАТУРА

1. Aebi, M. F., Delgrande, N., Council of Europe Annual Penal Statistics: SPACE I – 2008, Survey on prison population 2008, Strasbourg, 22 March 2010, University of Lausanne, Switzerland, 2010.
2. Bačić, F., *Krivično pravo – opći deo*, Zagreb, 1980.

3. Cavadino, Michael, Dignan, James, *The penal system: an introduction*, Sage Publications Ltd, London 1997.
4. Council for Penological Co-operation (PC-CP), *White paper on prison overcrowding*, Document prepared by the Directorate General Human Rights and Rule of Law, Strasbourg, 24 September 2015.
5. Давидовић, Д., Шпадијер-Џинић, Ј., Вукадиновић, Б., *Ефикасност кратких казни лишења слободе*, Институт за криминолошка и криминалистичка истраживања, Београд, 1965.
6. Elonheimo, H., Restorative Justice Theory and the Finnish Mediation Practices, a Paper Presented at the Third Annual Conference of the European Society of Criminology, Helsinki, 27–30 August 2003.
7. Gendreau, P., Claire, G., Cullen, F. T., *The effects of prison sentences on recidivism*, Ottawa, Solicitor General Canada, 1999.
8. Green, D., *When Children Kill Children: Penal Populism and Political Culture*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
9. Heinz, M. D., Michael, W., *Strafvollzug in der 90 Jahren, Perspektiven und Herausforderungen*, Festgabe für Karl Peter Rotthaus, Pfaffenweiler, Centaurus 1995.
10. Horvatić, Ž., *Kazneno pravo i druge kaznene znanosti*, Odabrani radovi 1963–2003, Pravni fakultet u Zagrebu, 2004, Jovanović, Ljubiša, *Krivično pravo – opšti deo*, Naučna knjiga Beograd, 1973.
11. Junger – Tas, J., Alternative sanctions: myth and reality, *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 2, 1994.
12. Kos, D., Institut ublažavanja kazne u procesu njene individualizacije, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2/2003, Zagreb, 2003.
13. Краус, Б., Развој, карактеристике и основни проблеми казнене политике у Југославији, у: *Проблеми казнене политике судова*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1973.
14. Лазаревић, Д., *Краткотрајне казне затвора*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1974.
15. Лазаревић, Љ., *Казне и мере безбедности у савременом кривичном праву*, Завод за издавање уџбеника СРС, Београд, 1969.
16. Lappi-Seppälä, T., Explaining national differences in the use of imprisonment, in: S. Snacken, E. Dumortier, (Eds.), *Resisting punitiveness in Europe? Welfare, human rights and democracy*, Routledge, Oxon, 35–72, 2012.

17. Милутиновић, М., Материјал са саветовања Југословенског удружења за кривично право и криминологију, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*, бр. 3, Београд, 1966.
18. Morgenstern, C., Pre-trial/remand detention in Europe: facts and figures and the need for common minimum standards, *Academy of European Law*, 9, 527–542, 2009.
19. Pitts, J., Griffin, M. A., Haydenm, O., Johnson W. W., Contemporary prison overcrowding: short-term fixes to a perpetual problem, *Contemporary Justice Review: Issues in Criminal, Social, and Restorative Justice*, 17, 124–139, 2014.
20. Roxin, C., *Strafrecht, Allgemeiner Teil, Band 1, Grundlagen, Der Aufbau der Verbrechenslehre*, München 2006.
21. Sherman W., Lawrence, Strang, H., *Restorative Justice: The Evidence*, London: The Smith Institute, 2007.
22. Srzentić, N., *Kratkotrajne kazne lišenja slobode*, Pravni zbornik, 1961, broj 2.
23. Snacken, S., McNeill, F., Chapter 2: Scientific Recommendations, in: D. Flore, S. Bosly, A. Honhon, J. Maggio (Eds.), *Probation Measures and Alternative Sanctions in the European Union*, 561–571, Intersentia, Cambridge, 2012.
24. Стојановић, З., *Кривично право општи део*, Службени гласник, Београд, 2000.
25. Schmidhäuser, E., Alwart, H., *Strafrecht, Allgemeiner Teil*, Studienbuch 2, Tübingen J. C. B. Mohr, 1984.
26. Stern, V., Mass incarceration: a sin against the future?, *European Journal on criminal policy and research*, Vol. 4, No. 3, 1996.
27. United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook on Restorative Justice Programmes*, United Nations publication, New York, 2006.
28. Van Kalmthout, Anton, Community sanctions and measures in Europe: A promising challenge or a disappointing utopia?, 121–133, in *Council of Europe, Crime and criminal justice in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000.
29. Von Hirsch, A., Ashworth, A., Roberts, J. V. *Principled Sentencing: Readings in Theory and Policy*, Hart Publishing, Oxford, 2009.
30. Walmsley, R., World Prison Population List, *Findings 234*, Home Office, London 2003.

THE SHORT-TERM PRISON SENTENCES

Dijana Jankovic, LL.D

Judge of the Court of Appeal in Nis

Abstract: Short-term prison sentences, have been on the spotlight for a long time, primarily because there are numerous legal opportunities, in all criminal legislations, for their implementation and the court practice mostly applies this form of punishment. Imprisonment sentences vary in their extent, with the range of one or a few days to several years and in some cases, they could even be of a life-long duration. These features are in use in Judicial practice and the extension of the imprisonment sentences is mostly for a short period of time, few weeks or few months, so called short-term imprisonment sentences. Anyway, this type of sentences got divided support in the theory and there was considerable discussion whether this type of punishment is capable of achieving goals of the criminal policy or some other, more adequate, measures should be imposed. Current trends in the international; both theory and practice indicate that the penalty policy, on the global level, focuses on recognition that deprivation of liberty should be applied as a last-choice sanction or measure. Consequently, there is a need to create legal opportunities for an appropriate range of sentences and measures that could be imposed on the offender, instead of the imprisonment sentences, especially instead of the short-term imprisonment sentences. The standards set by the international documents completely protect human rights of the offenders sentenced on the imprisonment. It is pointed out that the imprisonment sentences, especially short-term imprisonment sentences, should be considered as the last choice sanctions and they should be imposed only in the cases when no other measure is adequate for the committed offence. These standards emphasize the importance of non imprisonment measures and insist on application of imprisonment measures only in the situation when no other, milder measure cannot achieve the purpose of the punishment. Likewise, the introduction of restrictions on application of the imprisonment sentences, especially of the short-term imprisonment sentences, should be considered. Consequently, each criminal legislation system should enable a wide range of alternative measures. The choice of measures will be based on the criteria such as: the type and degree of the criminal offence, the personality of the offender, the purpose of punishment and the rights of the victim.

Keywords: short-term prison sentences, alternative sanctions, Council of Europe recommendations, Tokyo rules.

КАЗНЕНА ПОЛИТИКА ЗА КРИВИЧНО ДЕЛО УГРОЖАВАЊА ЈАВНОГ САОБРАЋАЈА УЧИЊЕНО ПОД УТИЦАЈЕМ АЛКОХОЛА

Мр Сретко Јанковић
судија Апелационог суда у Београду

Сажетак: Аутор прво износи одређене податке о последицама саобраћајних незгода у свету и Републици Србији, те указује на поједине одредбе из Стратегије о безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије од 2015. до 2020. године. Након излагања општих напомена о „казненој политици судова“, дати су резултати мини-истраживања казнене политике судова за најтежа кривична дела угрожавања јавног саобраћаја учињена под дејством алкохола. Анализом 50 правноснажних пресуда за кривична дела угрожавања јавног саобраћаја аутор утврђује које су казне судови изрицали за ова кривична дела, које околности су ценили приликом одмеравања казне, с тим што је посебно анализирано како је степен алкохолисаности возача утицао на изречену казну. На крају, дат је критички осврт на казнену политику судова за ова кривична дела, уз извођење одговарајућих закључака и давање предлога мера за превазилажење постојећег стања.

Кључне речи: казнена политика, судови, кривичне санкције, угрожавање, саобраћај, алкохол.

Увод

Пораст броја саобраћајних незгода, све већи број лица која у њима губе живот или су тешко телесно повређена и велике материјалне штете – то је општа карактеристика савременог друштва, присутна у скоро свим државама¹. Безбедност саобраћаја и смањење броја саобраћајних незгода морају се базирати на предузимању разних превентивних мера, као што су: развој саобраћајне културе, изградња и модернизација путева, ефикаснији надзор над вршењем саобраћаја, и др., али је нужно да се заштита људи и имовине у саобраћају остварује и путем кривичних санкција. Међутим, имајући у виду да превентивне мере у области саобраћаја изискују знатна материјална средства (нпр. изградња и реконструкција саобраћајница), кривично пра-

1 Љ. Лазаревић, *Кривично право Југославије (посебни део)*, Београд, 1995, стр. 316.

во и даље остаје једно од основних средстава у сузбијању саобраћајне делинквенције².

Према подацима Светске здравствене организације, у свету у саобраћајним незгодама смртно страда око 1.300.000 људи годишње, а око 50.000.000 бива повређено. У последњих десет година у Републици Србији, у саобраћајним незгодама просечно годишње погине 800 људи, док више од 19.000 људи годишње буде повређено, док су директни и индиректни трошкови саобраћајних незгода у Републици Србији, по проценама стручњака, достижу суму од најмање 470.000 евра по глави смртно страдалог у саобраћају³. Посебно је забрињавајући податак да је веома изражено учешће младих возача (19–25) у саобраћајним незгодама са смртним исходом, а проценат погинулих младих возача у укупном броју погинулих возача износи око 15%⁴.

Стратегија безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године, у уводном делу истиче да саобраћајне „незгоде“ нису „несреће“, тј. да страдање у саобраћају није случајно, већ је резултат системских грешака и нерада. Тренд пораста броја погинулих и повређених у саобраћају може се променити добро организованим радом и спровођењем добро осмишљених и координираних мера. Када су у питању возачи који возилом управљају под дејством алкохола и психотропних супстанци, у Стратегији се наводи: „Ризик од учествовања у саобраћајној незгоди повећава се већ при нивоу алкохола од 0,4‰, а при нивоу од 1‰ ризик од настанка саобраћајне незгоде је око пет пута већи него при концентрацији од 0‰, док је при концентрацији од 2,4‰ алкохола у крви тај ризик преко 140 пута већи. Поред алкохола вожња под утицајем психоактивних супстанци постаје све већи повод за бригу када је безбедност саобраћаја у питању, а нарочито када је реч о младим возачима“.

Казнена политика судова

Казнена политика судова је у суштини посебна област криминалне политике (политике сузбијања криминалитета), а она се односи на политику и праксу у области нормирања позитивноправних ин-

2 З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2007, стр. 643.

3 Подаци из Стратегије безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 64/15.

4 *Ibid.*

криминација, на откривање кривичних дела и њихових учинилаца, на кривично гоњење за извршена кривична дела, на примењивање и изрицање казни и кривичних санкција уопште и њихово извршење⁵. Израз „казнена политика судова“, односно вођење казнене политике одомаћен је у нашој литератури, а Ђ. Игњатовић сматра да се овде не ради ни о каквој политици, већ судови само примењују норме и право на одређено чињенично стање⁶. Неспорно је да је казнена политика судова, односно изрицање казни и других кривичних санкција од стране судова, веома важан сегмент опште политике сузбијања криминалитета у једном друштву. Неки прописивање казни од стране законодавца називају казненом политиком законодавца. Та казнена политика је нешто опште, док је казнена политика судова, која се изражава кроз конкретне пресуде, конкретизација тог општег. Стога се обично истиче да је казнена политика судова нека врста коректива казнене политике законодавца, с обзиром да законодавац не може предвидети све ситуације које се могу појавити у пракси, па се зато судовима мора оставити извесна слобода, односно нешто шири казнени распони у оквиру којих суд за сваку конкретну ситуацију може пронаћи праву меру правичности⁷. За казнену политику наших судова обично се каже да је блага, неуједначена и сл., а многи истичу да је најбитније да је она адекватна структури криминалитета.

С обзиром на сукоб између казнене политике законодавца и казнене политике судова, указује се да одавно постоји потреба да се тај сукоб бар ублажи, тако што би судска пракса морала више да уважава казнену политику законодавца и да адекватније тумачи услове за примену одговарајућих кривичних санкција и одмеравање казне, а да законодавац одустане од узалудних покушаја да води строжу казнену политику јер тиме само продубљује постојећи јаз, а законодавац би морао имати реалнија очекивања од казне и кривичног права уопште⁸.

Имајући на уму да и судови, путем изрицања казни за кривична дела угрожавања јавног саобраћаја, врше одређени превентивни и репресивни утицај на безбедност саобраћаја на путевима, желели смо сагледати каква је казнена политика судова за најтежа кривична дела угрожавања јавног саобраћаја.

5 М. Милутиновић, *Криминална политика*, Београд, 1984, стр. 145.

6 Ђ. Игњатовић, *Криминологија*, Београд, 2011, стр. 157.

7 Ј. Ћирић, Ђ. Ђорђевић и Р. Сепи, *Казнена политика судова у Србији*, Београд, 2006, стр. 17.

8 Стојановић З.(2012): *Казнена политика у Србији: Сукоб законодавца и судске праксе, У „Казнена реакција у Србији“, II део, Тематска монографија*, Београд, стр. 13 и 14.

Истраживање о казненој политици судова

Основни циљ овог реферата је да спровођењем мини-истраживања утврди каква је казнена политика судова за кривична дела угрожавања јавног саобраћаја учињена под дејством алкохола.

Предмет истраживања

Да би начелно сагледали казнену политику судова анализирали смо 50 правноснажних пресуда, односно 50 предмета из 2013, 2014. и 2015. године, у којима је поступао Апелациони суд у Београду, изабраних методом случајног узорка. Предмет анализе су биле пресуде за кривично дело тешко дело против безбедности јавног саобраћаја из члана 297 став 1 КЗ (где се тежа последица састоји у тешкој телесној повреди једног или више лица), за које је прописана казна затвора од једне до осам година, а таквих пресуда је било 19, те кривично дело из члана 297 став 2 КЗ (где се тежа последица састоји у смрти једног или више лица), за које је прописана казна затвора од две до дванаест година, а таквих пресуда је било 31. С обзиром на прописане казне, за прво кривично дело могуће је изрицање условне осуде, а казна се може ублажити до три месеца затвора, док за друго кривично дело није могуће изрицање условне осуде, с тим што се казна може ублажити до шест месеци затвора. Све анализиране пресуде се односе на учиниоце који су кривично дело учинили под утицајем алкохола. За оба кривична дела, у складу са одредбом члана 297 став 5 КЗ, обавезно је изрицање мере безбедности забране управљања моторним возилом.

Анализом пресуда желели смо сагледати које казне, односно кривичне санкције, судови изричу за ова кривична дела, у којој мери се врши ублажавање казне, које околности су судови узимали у обзир при одмеравању казне, а нарочито како се степен алкохолисаности возача одразио на изречену казну, ко је изјавио жалбу у односу на одлуку о казни и каква је одлука другостепеног суда поводом жалбе, која је старосна доб учинилаца, и др.

Резултати истраживања

У анализираним пресудама 49 учинилаца кривичних дела су мушкарци, а само у једном предмету учинилац је била жена. У 47 предмета саобраћајну незгоду су изазвали возачи који су управљали путничким моторним возилом, док су у три предмета саобраћајну незгоду проузроковали возачи мотоцикла.

Последице кривичних дела су веома тешке, с обзиром да је у анализираним предметима 36 лица изгубило живот, с тим што се најчешће радило о смрти једног лица, а у неким незгодама живот су изгубила два или три лица. Тешке телесне повреде у анализираним предметима задобило је 36 лица (с тим што овде нису узете у обзир и тешке телесне повреде које су задобили сами учиниоци кривичног дела), док је 11 лица задобило лаке телесне повреде. У једној незгоди, у којој је трудница задобила тешке телесне повреде, смртно су страдала њена два нерођена детета, а ово није ушло у укупан број лица која су изгубила живот. У спроведеном истраживању нисмо анализирали материјалну штету која је била последица извршених кривичних дела.

1) Изречене кривичне санкције

Када је у питању кривично дело из члана 297 став 1 КЗ, шест учинилаца (или 31,6%) осуђено је на казне затвора, док је према 13 учинилаца (или 68,4%) изречена условна осуда. Од тих шест лица која су осуђена на казне затвора, за два лица је одређено да ће казну затвора издржавати у просторијама у којима станују. Од укупног броја осуђених за ово кривично дело према 12 учинилаца (или 63,1%) изречена је (или утврђена код изрицања условне осуде) минимална казна прописана за ово кривично дело (једна година затвора), док је у односу на седам извршилаца (или 36,9%) изречена казна испод законом прописаног минимума, односно казна је ублажена. Дакле, за ово кривично дело није изречена ниједна казна која прелази минимум законом прописане казне.

У односу на кривично дело из члана 297 став 2 КЗ, свим учиниоцима су изречене казне затвора, с тим је према три учиниоца (или 9,6%) изречена минимална казна прописана за ово кривично дело (две године затвора), 11 учинилаца (или 35,5%) осуђено је на казне испод зако-

ном прописаног минимума, тј. казне су ублажене, 15 учинилаца (или 48,5%) осуђено је на казне затвора од две до четири године затвора, а само два учиниоца (или 6,4%) осуђено је на казне затвора преко четири године (један је осуђен на осам други на седам година затвора). Када се имају у виду све изречене казне за ово кривично дело, може се видети да је 48 учинилаца (или 93,6%) осуђено на казне у доњој трећини прописаног распона казне за ово кривично дело, док је само два учиниоца (или 6,4%) осуђено на казне у распону између четири и осам година, а у распону од осам до 12 година затвора није осуђен ниједан учинилац. Према два лица, којима је казна ублажена, одређено је да ће казну затвора издржавати у просторијама у којима станују.

Када је у питању ублажавање казне, у свим случајевима где су се судови определили за ублажавање казне, казне су ублажене по основу постојања нарочито олакшавајућих околности, које указују да ће се и ублаженом казном постићи сврха кажњавања (члан 56, тачка 3 КЗ). Међу околностима које су судови оценили као „нарочито олакшавајуће“ то су углавном биле уобичајене околности као што су: неосуђиваност, породичност, коректно држање пред судом, кајање, признање кривичног дела и сл., а понекад и однос према жртви кривичног дела, допринос оштећеног извршењу кривичног дела, и др.

С обзиром да је за ова кривична дела обавезно изрицање мере безбедности забране управљања моторним возилом, та мера је изречена према 49 лица, с тим да у једном случају није изречена, јер учинилац није имао положен возачки испит за управљање возилом „Б“ категорије. Према три лица изречена је мера забране управљања моторним возилом „А“ категорије, док је према 46 лица изречена мера забране управљања моторним возилом „Б“ категорије. Од укупно изречених мера забране управљања моторним возилом „Б“ категорије (46), у трајању до једне године ова мера је изречена према 19 лица (или 41,3%), у трајању од једне до три године изречена је према 22 лица (или 47,8%) и у трајању од три до пет година према пет лица (или 10,9%). Када је у питању изрицање ове мере у најдужем трајању, према четири лица ова мера је изречена у максималном трајању од пет година, а према једном лицу у трајању од четири године.

Треба напоменути да казна одузимања возачке дозволе, прописана одредбом члана 53 КЗ, није изречена ни у једном случају.

2) Изјављене жалбе и одлуке другостепеног суда по жалбама

Против првостепених пресуда због одлуке о кривичној санкцији јавни тужилац је изјавио жалбу у 36 предмета (или 72%), а није изјавио жалбу у 14 предмета (или 28%). Одбрана (окривљени и његов бранилац) изјавила је жалбе због одлуке о кривичној санкцији у 44 предмета (или 88%), а није изјавила жалбу у 6 предмета (или 12%).

Када су у питању одлуке другостепеног суда по изјављеним жалбама, види се да је највећи број жалби одбијено, односно другостепени суд је потврдио првостепену пресуду у 36 предмета (или 72%), жалбу јавног тужиоца је уважио у пет предмета (или 10%), док је жалбу одбране уважио у девет предмета (или 18%). Дакле, од 36 изјављених жалби јавног тужиоца, другостепени суд је уважио жалбу у пет предмета (или 13,9%), а није уважио жалбу у 31 предмету (или 86,1%). Што се тиче жалби одбране, другостепени суд је уважио жалбу у девет предмета (или 20,5%), док није уважио жалбе у 35 предмета (или 79,5%).

3) Околности које су судови ценили приликом одмеравања казне

Приликом одмеравања казне судови су ценили разноврсне околности, где су знатно бројније олакшавајуће околности у односу на отежавајуће околности. Међу олакшавајућим околностима судови су најчешће ценили ранију неосуђиваност окривљеног (у 34 случаја), затим породичне прилике окривљеног (у 27 случајева), изражено кајање (у 18 случајева), животну доб окривљеног-младост, старост, и сл. (у 18 случајева), коректно држање пред судом (у 17 случајева), да окривљени није прекршајно кажњаван (у 13 случајева), признање кривичног дела (у 11 случајева), и др. Осим тих околности, судови су ценили и то што се оштећени нису придружили кривичном гоњењу и што нису поставили имовинско-правни захтев за накнаду штете, допринос оштећеног извршењу кривичног дела, протек времена од извршења кривичног дела, и др. Што се тиче отежавајућих околности, најчешће је цењена ранија осуђиваност окривљеног (у седам случајева), с тим да се та ранија осуђиваност ни у једном случају није односила на осуду за кривично дело угрожавања јавног саобраћаја, затим, ранија прекршајна кажњаваност за прекршаје из области безбедности саобраћаја (у шест случајева), док су остале отежавајуће

околности цењене у знатно мањем броју. Тако је нпр. као отежавајућа околност цењено да су наступиле знатно теже последице од оних које су неопходне за постојање кривичног дела, да је концентрација алкохола у крви окривљеног била знатно већа од дозвољене количине, да је окривљени возио брзином знатно већом од брзине дозвољене у насељеном месту, и др.

Међу околностима које су судови узимали у обзир при одмеравању казне уочава се да су одређене околности погрешно цењене као олакшавајуће или као отежавајуће. Тако, нпр. погрешно су као олакшавајуће околности цењене следеће околности: да је окривљени неочењен и без деце, да је окривљени засновао брачну заједницу, да је окривљени лице које привређује и себе издржава, да је окривљени свештеник Српске православне цркве, да је окривљени дао обећање да убудуће неће вршити кривична дела под утицајем алкохола, да му је урачунљивост била смањена због дејства алкохола, а у већини случајева и признање кривичног дела (с обзиром да се постојање кривичног дела утврђује записником о увиђају, саобраћајно-техничким вештачењем, и другим доказима). Може се рећи да је и околност „коректно држање у поступку“ погрешно цењена, јер судови углавном не наводе у чему се састоји то коректно држање окривљеног и због чега је оно олакшавајућа околност, а само у једном предмету суд је навео да се окривљени коректно држао пред судом, јер се одазивао позивима суда, што никако не може бити олакшавајућа околност, с обзиром да је окривљени обавезан да се одазива позивима суда. Од отежавајућих околности погрешно су цењене следеће околности: да окривљени није изразио кајање, те да окривљени није изјавио саучешће породици покојног.

Када су у питању околности од значаја за одмеравање казне, уочили смо да судови у већем броју случајева одређене околности (углавном отежавајуће) нису ценили иако су оне постојале, као што су тежина последица кривичног дела (нпр. када је осим смрти једног лица, једно лице задобило тешке телесне повреде, а једно лаке телесне повреде, суд те телесне повреде није ценио као отежавајућу околност) или када је у питању концентрација алкохола у крви окривљеног (што је цењено само у два случаја). Међутим, ако би узели да је свака концентрација алкохола у крви окривљеног преко једног промила знатно већа од законом дозвољене (0,3 промила), онда би се ова околност могла

ценити као отежавајућа у још 35 случајева, а што судови нису узели у обзир при одмеравању казне.

*3а) Количина алкохола у крви окривљеног и њен утицај
на изречену казну*

Када је у питању концентрација алкохола у крви код окривљених, која је утврђена у току кривичног поступка, највећи број окривљених је имао концентрацију између један и два промила (20 лица), а она се кретала од 1 до 1,98 промила. У овој групи шест лица је имало концентрацију алкохола између један и 1,5 промила, а 14 лица између 1,5 и два промила. На другом месту су окривљени код којих је концентрација алкохола у крви била између два и три промила (15 лица), а она се кретала од 2,07 до 2,99 промила. У овој групи код седам лица је концентрација алкохола била између два и 2,5 промила, док је код осам лица она била између 2,5 и три промила. Концентрација алкохола до једног промила утврђена је код 13 лица, а она се кретала од 0,4 до 0,96 промила. На крају, код два лица утврђена је концентрација алкохола преко три промила, и то код једног лица 3,18 промила а код другог 3,76 промила.

Код једног окривљеног, код кога је утврђена концентрација алкохола у крви од 0,79 промила, утврђена је и концентрација од 0,76 промила психоактивне супстанце канабиноида. С обзиром да је једно осуђено лице била жена, код ње је утврђена концентрација алкохола од 0,6 промила.

У анализираним предметима не може се видети како је ова околност (концентрација алкохола у крви) утицала на изречену казну, односно кривичну санкцију. Наиме, само у два случаја првостепени судови су ову околност ценили као отежавајућу, а ради се о концентрацијама од 1,64 промила и 1,49 промила. У једном предмету, другостепени суд је уочио да првостепени суд није ценио као отежавајућу околност то што је концентрација алкохола у крви окривљеног била знатно већа од дозвољене, односно да је била 3,18 промила. У већем броју предмета где је код окривљеног концентрација алкохола у крви била преко два промила, ова околност није цењена као отежавајућа, па чак и у предмету где је та концентрација била 3,76 промила. Тако нпр. у једном предмету у којем је окривљени оглашен кривим за кри-

вично дело из члана 297 став 1 КЗ, а имао је концентрацију алкохола у крви од 2,99 промила, изречена казна је максимално ублажена, те је окривљени осуђен ка казну затвора у тајању од три месеца, а пресуда је потврђена од стране другостепеног суда. У другом предмету, у којем је окривљени оглашен кривим за исто кривично дело, а имао је концентрацију алкохола у крви од 2,38 промила, изречена му је условна осуда (утврђена казна затвора од једне године и одређено време проверавања од три године), а пресуду је потврдио другостепени суд. Сличну ситуацију смо нашли и у предмету за исто кривично дело, где је концентрација алкохола код окривљеног била 2,69 промила, а изречена му је условна осуда (утврђена казна затвора од осам месеци и одређено време проверавања од три године), а пресуда је потврђена од стране другостепеног суда. У предмету у којем је окривљени оглашен кривим за кривично дело из члана 297 став 2 КЗ, а имао је концентрацију алкохола од 2,70 промила, суд му је применом одредаба о ублажавању казне изрекао казну затвора у трајању од девет месеци, али је другостепени суд, уважавањем жалбе јавног тужиоца, преиначио првостепену пресуду у делу одлуке о казни и окривљеног осудио на казну затвора у трајању од две године, што је минимум казне за ово кривично дело, с тим да ни другостепени суд ову околност није ценио као отежавајућу.

4) Време извршења кривичног дела и трајање кривичног поступка

Анализирајући време извршења кривичних дела, утврђено је да је највећи број кривичних дела извршено у месецу јулу (осам кривичних дела), затим у јануару (седам кривичних дела), у марту, мају, јуну и новембру извршено је по пет кривичних дела, док је у осталим месецима извршено мање кривичних дела.

Анализом доба дана када су извршена кривична дела, дошли смо до података да је највећи број кривичних дела (34) извршен у периоду између 20 часова и 6 часова, односно у ноћним условима, с тим што је у периоду између 24 и 6 часова извршено 18 кривичних дела. У периоду између 14 и 20 часова извршено је 13 кривичних дела, док је у интервалу између 6 и 14 извршено само три кривична дела.

У анализираним предметима видљиво је да се највећи број саобраћајних незгода десио у вечерњим и ноћним часовима, тј. у интер-

валу од 20 до 6 часова (34 незгоде), с тим да се у интервалу од 24 до 6 часова догодило 18 незгода. Три незгоде које су имале најтеже последице десиле су се у ноћним часовима. Једна од тих незгода десила се у Београду (на Ади Хуји) око 3.50 часова, када је окривљени с возилом слетео у Дунав, којом приликом су три млада лица изгубила живот, а једно лице је задобило тешке телесне повреде. Друга се, такође, десила у Београду, око 4.30 часова, када је окривљени својим возилом ударио у друго возило од позади, којом приликом је једно лице изгубило живот на лицу места, а друго је преминуло након 15-ак дана у болници од задобијених повреда. И трећа незгода се десила у Београду, око 02.50 часова, када је окривљени своји возилом излетео са коловоза, којом приликом су два лица изгубила живот, једно је задобило тешке телесне повреде, а једно лаке телесне повреде. Чињеница да се највећи број незгода дешава у вечерњим и ноћним условима може се делимично објаснити тиме што у то време возачи моторних возила у већој мери конзумирају алкохолна пића, затим што је вожња у ноћним условима за возаче који су под дејством алкохола заморнија и потенцијално опаснија због смањене видљивости, поспаности возача, заслепљености, и др. Осим тога, и контроле саобраћаја (укључујући и контролу алкохолисаности возача) слабије су у вечерњим и ноћним часовима, што је свакако познато возачима када се одлучују да конзумирају алкохолна пића, а знају да им предстоји управљање моторним возилом.

С обзиром да је позната чињеница да кривични поступци релативно дуго трају, желели смо видети колико трају кривични поступци код ових кривичних дела, односно колико је било потребно времена од извршења кривичног дела до доношења правноснажне пресуде, тј. до правноснажно изречене казне. У анализираним случајевима највише предмета је окончано у периоду од три до пет година (19 предмета), у периоду од једне до три године окончано је 17 предмета, у 12 предмета поступак је трајао преко пет година, док су само два предмета окончана у периоду до једне године. Када су у питању предмети где је поступак трајао преко пет година, два предмета су окончана након шест година, два предмета након седам година, два након осам година, један предмет након десет година, а један након чак 16 година.

5) Старосна доб учинилаца

Анализирајући годину рођења извршиоца и време извршења кривичног дела, утврђено је да је 26 лица кривично дело извршило у старосној доби између 25 и 40 година, 17 лица је кривично дело извршило када су имали више од 40 година, а седам извршилаца је било старосне доби до 25 година. Једина жена која је осуђена у анализираним предметима имала је 23 године. Из анализираних предмета уочава се да је највећи број учинилаца кривичних дела припадао старосној доби од 25 до 40 година. Иако је најмањи број извршилаца кривичних дела припадао старосној доби до 25 година, три најтеже саобраћајне незгоде проузроковали су учиниоци ове старосне доби, односно сва тројица учинилаца су у време извршења кривичног дела имали 19 година.

6) Повреда бланкетне норме

У свим анализираним предметима учиниоци су оглашени кривим да су поступили противно одредби члана 164 старог Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима, односно противно одредби члана 187 новог Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима, које се односе на забрану управљања моторним возилом под утицајем алкохола. Осим тога, учиниоци су повредили и друге норме из поменутог закона, а најчешће одредбу члана 42, која се односи на брзину, одредбу члана 35, која прописује обавезу кретања возилом десном страном коловоза, одредбу члана 23, која прописује да је возач моторног возила дужан обратити пажњу на пешаке, али и друге бланкетне одредбе (нпр. које се односе на првенство пролаза, на претицање, и др.)

7) Образложење одлуке о казни

У анализираним предметима образложења одлуке о казни су шаблонска и стереотипна, односно уопштена и неодређена, с обзиром да су судови углавном само набрајали олакшавајуће и отежавајуће околности, не образлажући како су поједине олакшавајуће и отежавајуће

околности утицале на изрицање одређене казне. Већ је напоменуто да су судови поједине околности погрешно ценили као олакшавајуће или отежавајуће, као и да одређене околности (обично отежавајуће) нису имали у виду приликом одмеравања казне, иако су оне постојале. Све то указује да судови не улажу довољно напора приликом образлагања одлуке о казни, већ се то ради рутински и површно.

И другостепени суд не поклања довољно пажње образложењу одлуке о казни, с обзиром да најчешће само констатује да је првостепени суд правилно ценио околности од значаја за одмеравања казне (када потврди првостепену пресуду); ако, пак, преиначи првостепену пресуду у делу одлуке о казни и изрекне блажу казну, обично наводи да првостепени суд није довољно ценио олакшавајуће околности; с друге стране, ако изрекне строжу казну, углавном наводи да је првостепени суд дао превелики значај олакшавајућим околностима, односно да није довољно ценио неку отежавајућу околност.

Критички осврт на казнену политику судова у анализираним предметима

Иако анализирани узорак од 50 правноснажних пресуда није велики, сматрамо да се из њега може сагледати реална слика о казненој политици судова за најтежа кривична дела угрожавања јавног саобраћаја, учињена под дејством алкохола. Благост казнене политике судова је општа карактеристика, која је присутна код највећег броја кривичних дела, а та благост је испољена и код анализираних кривичних дела угрожавања јавног саобраћаја. Кривична дела угрожавања јавног саобраћаја, која су учињена из нехата, с обзиром на прописане казне, могу се сматрати лакшим кривичним делима, али два кривична дела за која смо анализирали изречене кривичне санкције, односно казне, представљају најтежа кривична дела из ове групе кривичних дела и сматрају се умишљајним кривичним делима. С обзиром да последице које настају услед њиховог извршења (губитак људских живота, тешке телесне повреде, и др.) друштво ради њиховог сузбијања мора реаговати и адекватним кривичним санкцијама, односно казнама. Сматрамо да кривичне санкције и казне које су судови изrekli у анализираним предметима, нису адекватне њиховој тежини (која се првенствено огледа у тежини последица које су њима проузроко-

ване), степену алкохолисаности возача који су извршили наведена кривична дела, а неадекватне су и са аспекта жртава кривичних дела.

Имајући на уму да је у анализираним предметима за кривично дело из члана 297 став 2 КЗ живот изгубило 36 лица, као и одређених број лица је задобио тешке телесне повреде или лаке телесне повреде, а да су само у два предмета изречене казне које прелазе горњу половину прописаног распона казне од две до 12 година затвора, док у осталих 29 предмета ниједна изречена казна не прелази четири године затвора, може се рећи да казнена политика судова није била адекватна. Другим речима, може се рећи да судови нису у потпуности остварили своју улогу у супротстављању овим кривичним делима, односно да су у знатној мери одступили од „казнене политике законодавца“, која је изражена кроз прописану казну за ово кривично дело. Наиме, може се сасвим оправдано поставити питање, да ли овако благе казне могу остварити генералну превенцију (тј. утицати на друге да не врше овак-ва кривична дела), а она је део законом прописане сврхе кажњавања.

Када је у питању кривично дело из члана 297 став 1 КЗ, за које је прописана казна затвора од једне до осам година, благост казнене политике судова у анализираним предметима је још израженија. Наиме, у свих 19 предмета изречене казне нису прелазиле прописани минимум казне од једне године затвора, с тим што је у седам предмета изречена (или утврђена код условне осуде) ублажена казна (тј. казна испод законом прописаног минимума за ово кривично дело), а у највећем броју предмета за ово кривично дело је изречена условна осуда. Иако се овде ради о лакшем кривичном делу у односу на кривично дело из члана 297 став 2 КЗ, и овде се радило о доста тешким последицама, јер је у неким случајевима два или више лица задобило тешке телесне повреде. Посебно забрињава то што су у сличним случајевима судови изrekli веома различите кривичне санкције. Наиме, у једном предмету, првостепени суд је окривљеном, који је под дејством алкохола од 2,69 промила возилом ударио две пешакиње на пешачком прелазу а оне су при том задобиле тешке телесне повреде, изрекао условну осуду (утврдио казну затвора у трајању од осам месеци и одредио време проверавања од три године), а жалбе јавног тужиоца и браниоца окривљеног, изјављене и због одлуке о кривичној санкцији другостепени суд је одбио и потврдио првострепену пресуду. У другом предмету, окривљеног, који је под дејством алкохола од 2,27 промила, такође возилом ударио две пешакиње на пешачком

прелазу, које су задобиле тешке телесне повреде, суд је осудио на казну затвора у трајању од једне године, а жалбу браниоца окривљеног због одлуке о кривичној санкцији другостепени суд је одбио и потврдио првостепену пресуду. Треба напоменути да је обе првостепене пресуде донео исти првостепени суд. Ако се упореде околности које је суд ценио приликом избора врсте и висине кривичне санкције у ова два предмета, уочава се да, када су у питању олакшавајуће околности, није било неких већих разлика. Наиме, у првом предмету као олакшавајуће су цењене следеће околности: неосуђиваност окривљеног, признање кривичног дела, коректно држање пред судом, да је окривљени породичан човек, отац једног детета које издржава, да је контактирао оштећене и изразио жељу да их посети и да им помогне, да окривљени није прекршајно кажњаван, те да се ради о свештенику Српске православне цркве, док отежавајућих околности није било. У другом предмету суд је као олакшавајуће ценио следеће околности: неосуђиваност окривљеног, да није прекршајно кажњаван, да је ожењен и отац двоје деце, док је као отежавајућу околност ценио то да је окривљени по професији возач, те стога мора имати повишену свест о обавези поштовања саобраћајних прописа и забрани њиховог кршења. Иако је окривљени изразио кајање, суд га не цени као олакшавајућу околност, јер сматра да није искрено, већ је изречено само да би се исходовао што повољнији кривично-правни положај и евентуално што повољнија кривична санкција. Дакле, када се упореде ова два предмета, односно околности које су цењене при избору врсте и висине кривичне санкције, уочава се да је фактички основна разлика то што се у првом случају ради о свештенику, што суд погрешно ценио као олакшавајућу околност, а у другом то што је окривљени по професији возач, што је суд ценио као отежавајућу околност. У првом предмету алкохолисаност возача је било нешто већа и износила је 2,69 промила, а у другом 2,27 промила, али ту околност суд у оба случаја није ценио као отежавајућу. Осим тога, поред чињенице да је једно лице задобило тешку телесну повреду (што је неопходно за постојање кривичног дела), то што је у оба предмета још по једно лице задобило тешку телесну повреду, у оба случаја суд није ценио као отежавајућу околност. Упоређујући ова два предмета, који су идентични по наступелим последицама, а сличне су и околности које је суд ценио при избору врсте и висине кривичне санкције, остаје нејасно како је су изрекао драстично различите санкције, тј. у првом случају

условну осуду, а у друг казну затвора у трајању од једне године. Остаје питање да ли је у првом случају то што је окривљени свештеник било одлучујуће да се суд определи за блажу кривичну санкцију, тј. условну осуду, или за то постоје и неки други нама непознати разлози. Ако је то што је окривљени свештеник једини разлог који је утицао на суд при избору кривичне санкције, онда је то погубно за равноправност грађана, која је гарантована Уставом Републике Србије.

И у неким другим предметима, који су слични по последицама кривичних дела и околностима који су судови ценили код избора врсте и висине кривичне санкције, изречене су различите санкције, односно казне. Тако, у предмету у којем је окривљени, који је без положеног возачког испита и под дејством алкохола од 0,42 промила, изгубио контролу над возилом излетео са коловоза, којом приликом су два лица изгубила живот, једно лице је задобило тешке телесне повреде, а једно лаке телесне повреде, осуђен је на казну затвора у трајању од две године, али је другостепени суд уважавањем жалбе јавног тужиоца преиначио првостепену пресуду у делу одлуке о казни и окривљеног осудио на казну затвора у трајању од три године. У другом предмету, у којем је окривљени под дејством алкохола од 1,80 промила, возилом ударио у друго возило од позади, којом приликом је једно лице изгубило живот на лицу места, а друго је преминуло у болници, док је једно лице задобило лаке телесне повреде, осуђен је на казну затвора у трајању од седам година, а другостепени суд је жалбу браниоца одбио као неосновану и потврдио првостепену пресуду. Дакле, у два предмета у којима је поступао исти суд, а где су последице сличне (у првом предмету су чак и теже), изречене су веома различите казне, тј. у првом предмету правноснажно је изречена казна затвора у трајању од три године, а у другом казна затвора у трајању од седам година. Што се тиче околности које је суд ценио, у првом предмету суд је као олакшавајуће околности ценио: да окривљени није осуђиван ни прекршајно кажњаван, да ја изразио кајање и жаљење, признање кривичног дела и младост окривљеног, а отежавајућих околности није било, док је у другом предмету као олакшавајуће околности ценио: младост окривљеног и његову неосуђиваност, а као отежавајућу околност је ценио да је окривљени кажњаван због прекршаја из области саобраћаја. Осим тога, треба истаћи да у првом предмету суд наводи да нема отежавајућих околности, а не цени то да је окривљени два пута осуђиван (додуше, за неистоврсна кривична дела), да је осим

смрти једног лица, још једно лице изгубило живот, једно лице задобило тешке телесне повреде, а једно лице лаке телесне повреде, те да је окривљени управљао возилом без положеног возачког испита, док у другом предмету као отежавајућа околност није цењено то што је осим смрти једног лица још једно лице изгубило живот, а једно лице задобило лаке телесне повреде. Додуше, у првом предмету другостепени суд је у пресуди навео да је првостепени суд пропустио да цени као отежавајуће околности то што је окривљени прекршио више прописа о безбедности саобраћаја (да је возио без дозволе, да је био под дејством алкохола и да је возио неприлагођеном брзином), те последице у виду смрти још једног лица, као и то да је једно лице задобило тешке телесне потврде, а једно лаке телесне повреде.

Када се сагледа напред наведено, долази се до закључка да је казнена политика судова неуједначена чак и када се ради о једном истом суду. Проблем неуједначености изречених казни још је израженији ако се има на уму да у Републици Србији постоји велики број основних и виших судова, те четири апелациона суда. Иако се чине одређени напори ка уједначавању судске праксе, то уједначавање се углавном односи на поједина правна питања у вези са применом закона, али се практично нико не бави питањем уједначавања казни које судови изричу. Није спорно да судови у раду имају велики број кривичних предмета, али то не сме бити оправдање да се не установи званична статистика о изрицању казни, што је предложено у Препоруци R(92)17 Савета Европе о доследности приликом одређивања казни⁹.

Осим наведеног, треба указати и на неадекватна образложења одлуке о казни у анализираним пресудама, па се намеће закључак да судови у сваком конкретном случају казну одмеравају према општем утиску који су стекли у току кривичног поступка, а онда се простим навођењем олакшавајућих и отежавајућих околности настоји „оправдати“ изречена казна. Већ је било речи о томе да судови поједине околности погрешно цене при одмеравању казне, док одређене околности које су од значаја за кривична дела угрожавања јавног саобраћаја (нпр. степен алкохолисаности возача) уопште не узимају у обзир, што је апсолутно неприхватљиво. На крају, и другостепени суд се није на адекватан начин бавио пропустима првостепених судова у вези са одлуком о казни, већ је углавном прихватао изречене казне и образложења одлуке о казни из првостепених судова, чиме је практично прихватао и многе околности које су погрешно цењене од стране првостепених судова.

9 Збирка одабраних препорука Савета Европе, Београд, 2004, стр. 35.

Закључна разматрања

Алкохол представља један од битних фактора саобраћајних незгода, с обзиром да је условљен возачевим конзумирањем и каснијим управљањем возилом под дејством алкохола. Последице саобраћајних незгода учињених под утицајем алкохола веома су тешке, а понекад се истиче „да је пијани возач убица на путу“. Имајући то на уму, сасвим је сигурно да такви возачи, односно учиниоци кривичних дела, не заслужују благе казне које изричу судови. Неспорно је да у повећању безбедности јавног саобраћаја основну улогу морају имати разне превентивне мере, али се друштво не може одрећи и репресивних мера које се примењују у кривичном поступку према учиниоцима кривичних дела угрожавања јавног саобраћаја учињених под дејством алкохола. Међутим, репресивне мере изражене кроз кривичне казне веома су примамљиве, па држава веома лако посеже за њима, а да се при том не води рачуна о ограниченом домету казне и кривичног права уопште. Иако смо анализом 50 правноснажних пресуда видели да судови углавном изричу казне у доњој трећини прописаног распона казне, с обзиром на учесталост кривичних дела угрожавања јавног саобраћаја учињених под утицајем алкохола, као и тешке последице тих дела, јављају се и иницијативе за прописивање још строжих казни за ова кривична дела. Наиме, како је најављивано, Комитет за безбедност саобраћаја ће покренути иницијативу да се возачима, који под дејством алкохола изазову саобраћајну незгоду и усмрте неког, изричу казне једнаке онима које се изричу за убиство, односно да се за кривично дело из члана 297 став 2 КЗ пропише казна затвора од пет до 15 година¹⁰. Сматрамо да прописивање строжих казни за ова кривична дела не би било потребно уколико би судови изрицали прописане казне сразмерно степену кривице учиниоца, јачини повреде или угрожавања заштићеног добра, те узимајући у обзир степен алкохолисаности учиниоца.

Анализа казнене политике судова је показала да судови за тешка дела угрожавања јавног саобраћаја изричу релативно благе казне, док с друге стране, постоји неуједначеност у изреченим казнама за релативно слична кривична дела, чак и у оквиру истог суда. Изречене казне морају бити сразмерне и праведне, а код одмеравања казне првенствено треба имати у виду степен кривице учиниоца и јачину

¹⁰ Пијане возаче на суд као убице, дневни лист *Блиц* од 3. 1. 2014.

повреде или угрожавања заштићеног добра (које се углавном огледају у тежини последице), док остале околности, а посебно оне које се тичу личности учиниоца, морају имати другоразредни значај. Дакле, постојеће стање у погледу казнене политике судова за анализирана кривична дела је неприхватљиво и не доприноси сузбијању кривичних дела угрожавања јавног саобраћаја учињених под утицајем алкохола. За превазилажење постојећег стања нужно је предузимање одговарајућих мера. Пре свега, указује се потреба установљивања званичне статистике о изреченим казнама, те је казне потребно презентовати судијама, с обзиром да правосудна статистика која се води у Републичком заводу за статистику не садржи податке из којих би се могао остварити увид у изречене казне. Наиме, такав предлог за установљивање статистике изречених казни, у погледу степена кажњавања за кривична дела која се релативно могу квантификовати (нпр. вожња под дејством алкохола), садржан је у поменутој Препоруци Савета Европе о доследности приликом одређивања казни. Осим тога, иста Препорука предлаже да се судијама омогући да редовно похађају семинаре о одмеравању казни, а на том плану у нашој земљи скоро да ништа није предузето. Сами судови треба да у одређеним периодима анализирају казне за поједина кривична дела, те да се и у погледу изречених казни изврши њихово уједначавање, с обзиром да изрицање различитих казни за сличне случајеве нарушава принцип једнакости грађана пред законом. Свакако је неопходно спровести и одговарајуће истраживање о казненој политици судова, и то на знатно већем узорку, где би се сагледало постојеће стање и предложиле адекватне мере које би побољшале стање у овој области. Коначно, с обзиром на веома изражену неуједначеност у изреченим казнама за сличне случајеве, можда би требало размислити о идеји да се формулишу одређене смернице за одмеравање казне, на ком плану су већ предузети одређени кораци у Републици Македонији.

ЛИТЕРАТУРА

1. Игњатовић, Ђ., *Криминологија*, Београд, 2011.
2. Лазаревић, Љ., *Кривично право Југославије (посебни део)*, Београд, 1995.
3. Милутиновић, М., *Криминална политика*, Београд, 1984.
4. Стојановић З., *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2007.

5. Стојановић, З., Казнена политика у Србији: Сукоб законодавца и судске праксе, *Казнена реакција у Србији, II део*, Београд, 2012.
6. Стратегија безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 64/15.
7. Савет Европе, *Збирка препорука Савета Европе*, Београд, 2004.
8. Ћирић, Ј., Ђорђевић, Ђ., Сепи, Р., *Казнена политика судова у Србији*, Београд, 2006.

PENAL POLICY FOR THE CRIMINAL OFFENCE OF
ENDANGERING PUBLIC TRAFFIC UNDER
THE INFLUENCE OF ALCOHOL

Sretko Jankovic, MA

Judge of the Court of Appeal in Belgrade

Abstract: At first, the author gives some information about the consequences of road accidents in the world and in the Republic of Serbia, and points to certain provisions of the Strategy of Road Safety of the Republic of Serbia in period from 2015 to 2020. After the presentation of general remarks about the “criminal policy of the courts”, the author presents the research results of courts penal policy for the most serious crimes such as endangering public traffic committed under the influence of alcohol. By analyzing of 50 final judgments for the crime of endangering public traffic, the author establishes which fines courts imposed for this offense, which circumstances are appreciated in sentencing the fines, and how the level of alcohol in drivers blood had influenced the sentence. The author then gives a critical review of the courts penal policy for this offense, gives a conclusions and make proposals for overcoming the current situation.

Keywords: penal policy, courts, criminal sanctions, traffic, alcohol.

КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ОД НАСИЉА У ПОРОДИЦИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ

Ивана Миловановић
судија Основног суда у Нишу
milovanovic.iva@gmail.com

Сажетак: Насиље у породици је негативна друштвена појава, која је последњих година у фокусу интересовања бројних научних дисциплина. Поред тога, о овој теми се често говори како у стручној, тако и општој јавности. Разлог томе је озбиљност проблема насиља у породици, распрострањеност овог облика криминалитета и бројне друге негативне консеквенце које оно има на појединца и друштво у целини, као и тежња да се пронађу најадекватнији модели заштите и превенције од насиља у породици. Ретроактивно посматрано, у Србији су учињени значајни кораци у остварењу ових циљева. Најзначајнији моменат је промена става да је насиље у породици приватна ствар појединца и његово прихватање као друштвеног проблема, којим треба да се бави држава. Наведено је довело до правног санкционисања насиља у породици и законских измена у том правцу, али и доношења бројних националних стратегија у циљу побољшања система заштите од насиља у породици. У раду је указано на најзначајније домаће и међународне правне акте из области заштите од насиља у породици, ефекте које они имају у пракси, у вези са откривањем и процесирањем насиља у породици. Акценат је стављен на недостатке кривичноправног система заштите, кроз анализу практичних примера насиља у породици а у циљу унапређења система заштите од овог облика криминалитета.

Кључне речи: насиље у породици, кривичноправна регулатива, унапређење заштите.

Увод

Насиље у породици (породично насиље, *domestic violence*) проблем је који окупира све земље света, стотинама година уназад. Савремено друштво урадило је доста на превенцији и на санкционисању овог

облика насиља. Насиље у породици се данас проучавају бројне науке, као што су: психологија, право, социологија итд. Међутим, иако је данас неспорно да насиље у породици представља облик криминалног понашања, није одувек било тако. Дући низ година насиље у породици је сматрано дозвољеним начином понашања и приватном ствари појединца, што је наметнула традиционална и сексистичка организација друштва. Проблем насиља у породици првобитно су препознали разни женски покрети који су и довели до тога да се насиље у породици посматра као друштвено опасно и штетно понашање. Примарни циљ поменутих женских група био је да насиље у породици изађе из сфере интимног и приватног, да се учине битне промене на законодавном плану, оспособе државни органи како би правилно и ефикасно реаговали на насиље у породици и промени свест људи уопште о положају жена и родној подели улога.

Захваљујући напорима женских покрета, данас су постављене основе за борбу против насиља у породици, како на међународном, тако и на домаћем плану. Насиље у породици је прихваћено као друштвени а не као приватни проблем, инкриминисано је кривично дело насиља у породици, донете су бројне конвенције и препоруке у циљу заштите жена и деце од насиља. Направљен је оквир у коме треба деловати, али је неопходно да се постављени стандарди остваре у пракси.

Појам насиља у породици

Насиље у породици је негативна друштвена појава којом се урушавају бројна загарантована људска права и која доводи до стварања низа нових, штетних, негативних друштвених појава. Насиљем у породици првенствено се угрожава право на живот, као апсолутно право сваког човека, затим, право на заштиту и неповредивост телесног интегритета, право на безбедност, слободу, право на породицу и забрана дискриминације. Као што из самог термилошког одређења произилази, насиље у породици у најширем смислу посматрано спада у криминалитет насиља. Насиље у најширем смислу подразумева „различите акте поступке и понашања појединца, група, друштвених институција, организација или друштва у односу према људима, који укључују примену физичке, психичке, политичке или неке друге силе којом се угрожава физички, психички или социјални интегритет чо-

века и изазивају различита физичка психичка оштећења и друге неповољне последице.¹ Из наведене дефиниције произилази да се насиље мора посматрати веома широко, да се оно може јавити у свим сферама како друштвеног, тако и приватног живота, да извршиоци насиља могу бити како појединци, тако и формалне и неформалне групе и организације. Последице насиља су увек негативне и доводе до уништења или оштећења нормалног функционисања човека.

Насиље у породици, као посебан облик насиља, поред напред наведених негативних импликација, доводи и до угрожавања најинтимније сфере човековог живота, угрожавања сигурности и односа поверења међу најближим члановима друштва. Управо су ово карактеристике у контексту којих треба посматрати насиље у породици, како би се схватила опасност ове појаве и указало на све његове особине. Сходно наведеном, најприхватљивија дефиниција насиља у породици била би да је то „примена физичке и психичке силе према члановима породице уз угрожавање и повређивање домена сигурности и односа поверења и испољавање контроле и моћи над члановима породице, без обзира да ли је у домаћем законодавству предвиђено као кривично дело и да ли је извршилац насиља пријављен органима гоњења.“² Наведена дефиниција указује да насиље у породици значи примену физичке и психичке силе према члановима породице. Битно је напоменути да се, како не би дошло до злоупотреба, под „чланове породице“ мора подвести веома широк круг лица; то нису само лица која живе заједно или су формалноправно у браку или сродству. Циљ примене насиља, сходно наведеној дефиницији, јесте успостављање контроле и моћи над члановима породице, што доводи до нарушавања односа поверења и сигурности. Даље, наведено је да се описано понашање сматра насиљем у породици независно од тога да ли је као такво инкриминисано кривичним законом, односно да ли је учинилац процесуиран. Такав став морао је бити заузет приликом дефинисања насиља у породици како би се реално приказала суштина насиља у породици и како оно не би обухватало само строго формалне законске дефиниције, које се често уско тумаче. Свакако, наведена дефиниција треба да помогне управо тумачењу одређених законских решења у вези с овим проблемом, али и да доведе до измена прописа који суштински не санкционишу све видове и облике насиља у породици.

1 С. Константиновић-Вилић, М. Костић, В. Николић-Ристановић, *Криминологија*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2012, стр. 106.

2 С. Константиновић-Вилић, М. Костић, В. Николић-Ристановић, *op. cit.*, стр. 116.

Корисно је навести дефиницију насиља у породици дату у Конвенцији Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици³ у којој је наведено да је насиље у породици свако дело физичког, сексуалног, психичког, односно, економског насиља, до којег дође у породици или домаћинству, односно, између бивших и садашњих супружника, односно, партнера, независно од тога да ли учинилац дели или је делио домаћинство са жртвом. Наведена дефиниција указује да заштита од насиља у породици мора обухватити широк круг лица, како оних која везује заједничко домаћинство, породица, тако и оних која су била у некој врсти партнерског односа, независно од форме тог односа и чињенице да ли су остварили заједницу живота или не. Циљ је да се од насиља у породици заштите сва она лица која су насиље претрпела управо због остваривања блиских односа са насилником и којима је услед тога нарушен домен сигурности и безбедности.

Значај проучавања насиља у породици

Проучавање насиља у породици неопходно је ради препознавања обима, распрострањености, појавних облика овог облика криминалитета и његових узрока, а све у циљу проналажења најадекватнијих мера за његово спречавање и превенцију. Без откривања узрока насиља у породици немогуће је доћи до најбољег модела заштите од насиља; праћење обима и динамике насиља у породици омогућава испитивање у којој мери су постојеће мере адекватне и сврсисходне, а испитивање појавних облика насиља омогућава да се пронађе веза између друштвених промена и социјалног окружења и овог облика криминалитета. Једноставно, свеобухватна анализа насиља у породици омогућава упознавање свих његових особина и карактеристика, што једино може довести до жељеног резултата, односно до сузбијања и превенције тог насиља.

Управо из наведеног разлога указаћемо на поједине етиолошке и феноменолошке карактеристике насиља у породици, како би се адекватније анализирали постојећи системи заштите.

³ www.coe.int/conventionviolence.

1. Распрострањеност насиља у породици

Дуго се о насиљу у породици и његовој распрострањености није говорило, што је последица неприхватања ове појаве као облика насиља и тежње да се очува традиционална, идеална слика породице. Тек последњих деценија се у јавности говори о учесталости насиља у породици и опасности коју оно носи. Подаци који данас постоје, такође, не приказују реалну слику распрострањености насиља у породици услед постојања високе тамне бројке. Евиденције које воде државни органи (судови, тужилаштва и полиција), иако могу довести до одређених закључака, нису адекватни показатељи распрострањености ове појаве, јер се насиље у породици и даље ретко пријављује и процесира. Тренутно најбољи показатељи о обиму насиља у породици су анонимна истраживања и анкете о виктимизацији. Анализом спроведених истраживања дошло се до бројних законитости везано за појавне облике насиља у породици, особине насилника, карактер жртве. Слика насиља у породици у Србији не одступа од слике насиља у породици у свету. Рецимо, истраживањем породичног насиља спроведеним у 14 држава Сахарске Африке, 10 из Средњег истока, седам из Европе, 17 из Северне и 16 из Јужне Америке, 13 из Океаније и 13 из азијских заједница дошло се до следећих закључака: жртве породичног насиља су жене односно супруге (84,5%), насилник је углавном супруг и у 70% случајева до насиља долази када је трезан, у 45% случајева насиље према супрузи се испољава због сумње у њену верност, у 46% случајева насиље над женом окончава се њеном смрћу или озбиљним повредама, насиље над мужем је незамислива појава у 73% случајева.⁴ Институт за криминолошка и социолошка истраживања у Београду спровео је истраживање о насиљу над женама у породици у време када овај вид насиља није био законом санкционисан као посебно кривично дело (1993. године). Њиме су биле испитане 192 жене и испоставило се да је више од половине жена било жртва неког облика насиља и то: 49% њих је изјавило да су биле жртве психичког злостављања у браку, а њих 18,7% је било физички малтретирано, 18,7% жена је изјавило да су их мужеви силовали.⁵ Према истраживању насиља у породици, које је спровела Весна Николић Ристановић, у циљу праћења примене законских решења у овој области у Србији, потврђена је чињеница, да

4 С. Константиновић Вилић, Н. Петрушић, Н. Жунић, *Правне студије рода*, Правни факултет у Нишу, 2007, стр. 214.

5 *Криминологија*, стр. 123.

су најчешћи извршиоци насиља у породици мушкарци а жртве жене. Наведеним истраживањем дошло се до сазнања да је током 2007. године поднето укупно 2.550 кривичних пријава за кривично дело насиље у породици у Републици Србији, а од тога је 2.377 пријава било поднето против мушкараца. Интересантно је да је знатно мањи број оптужења за ово кривично дело, укупно 1.782. Број осуђених је знатно нижи, укупно 1.312 лица односно 1.254 мушкараца. Наредних година, 2008. и 2009. године, дошло је до повећања, како броја кривичних пријава, тако и броја осуђених лица за ово кривично дело. У 2008. години поднето је 3.276 пријава (мушкарци 3.016) а у 2009. години 3.675 пријава (против мушкараца 3 384). У истом периоду оптужено је 2008. године 2.289 лица (2.156 мушкараца) а у 2009. години 2.260 (мушкараца 2.111). Укупно осуђених у 2008. години је 1.681 (мушкараца 1.606) а у 2009. години осуђено је укупно 1.850 (мушкараца 1.739).⁶ Из наведеног може се закључити следеће: прво, постоји знатна разлика између пријављених учинилаца овог кривичног дела и осуђених лица и друго, доминантан је број мушкараца, како пријављених, тако и, осуђених за ово кривично дело. Из наведеног истраживања могу се видети број и структура изречених кривичних санкција за кривично дело насиље у породици за период 2007–2009. године. Забрињавајући је податак да је у највећем броју случајева изречена условна осуда, затим, казна затвора и новчана казна. Интересантно је истраживање које је спровела Весна Николић Ристановић у КПЗ за жене у Пожаревцу. Оно је представљено у књизи „Од жртве до затворенице“ и на основу њега се може уочити повезаност између вршења кривичних дела од стране жена-осуђеница и ранијег насиља које је према њима примењено. Истраживањем је обухваћено 20 затвореница од којих је највећи проценат извршило кривично дело убиства партнера, а остале су под утицајем и притиском партнера вршиле друга кривична дела. Чак 17 испитаница је трпело насиље од стране партнера/мужа, а њих пет је трпело насиље од стране неког другог члана секундарне породице. Интересантно је навести и податак да се више од половине жена изјаснило да је њиховим примарним породицама постојало насиље оца према мајци, а три четвртине испитаница је изјавило да је према њима, у детињству, било примењивано физичко кажњавање од стране оца или мајке односно других чланова породице. Ови подаци

6 В. Николић-Ристановић, Праћење примене законских решења о насиљу у породици у Србији – налази пилот истраживања, Агенција УН за родну равноправност и оснаживање жена, 2013.

указују на повезаност између васпитања детета применом насиља и одрастања у породици где је присутно насиље, с једне стране, и будућег живота, с друге стране. Истраживањем је потврђено да жртве предузимају решење проблема насиља самостално тек када помоћ државе изостане. Тако се 14 испитаница изјаснило да је тражило помоћ надлежних органа, али да им она није пружена.⁷ Поменути закључци потврђени су и у истраживањима представљеним у Националној стратегији за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици Републике Србије. Једно од њих је истраживање Виктимолошког друштва Србије спроведено 2001. године, у седам места у Републици Србији (Београд, Суботица Нови Сад, Врњачка Бања, Зајечар, Ужице и Ниш) и још 40 села на простору Србије. Истраживањем је обухваћено 700 жена и добијени су следећи подаци: свака трећа испитаница је доживела неки облик напада од стране члана своје породице, у 7% случајева насиље је спроведено коришћењем ножа пиштоља или другог средства, свака четврта жена је доживела претње насиљем, а свака друга жена доживела је неки облик психичког насиља.

Када се говори о распрострањености насиља над децом у породици, такође се запажа раст насиља. Тренд раста насиља над децом истакнут је и у Националној стратегији за превенцију и заштиту деце од насиља, која је приликом доношења оваквог закључка, имала у виду евиденције Центара за социјални рад. Наведено је да је у центрима за социјални рад 2005. године евидентирано 2.275 деце-жртава злостављања а у 2006. години 2.771 детета, што представља повећање за 22%. Најзаступљенији вид злостављања деце је грубо занемаривање потреба и развоја детета, а у сваком петом случају доминантан облик злостављања је физичко насиље. Констатовано је да је у 88% случајева злостављач отац, а у 19% мајка. Истакнуто је и то да систем здравствене заштите нема установљен начин извештавања о насиљу који би омогућио праћење последица по здравље детета, настале као резултат насиља над њима. Ако се посматрају евиденције правосудних и полицијских органа о насиљу над децом, ситуација се у том смислу поправила доношењем Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица. Интересантно је да се на штету малолетника изврши 4–5% од укупног броја пријављених кривичних дела у РС. Министарство унутрашњих послова води

7 В. Николић-Ристановић, *Од жртве до затворенице – насиље у породици и криминалитет жена*, Виктимолошко друштво Србије, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2000, стр. 35–90.

јединствену базу података о малолетним лицима оштећених кривичним делом (дела коју су предвиђена чл. 150 Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривично правној заштити малолетних лица). За ова кривична дела у РС током 2007. године поднето је 976 пријава на штету 1.179 малолетника. Истраживање спроведено у РС од стране УНИЦЕФ-а и „Стратеџик маркетинга“ током 2005. године обухватило је 9.953 домаћинства од тога 1.979 ромске националности. Истраживање је показало да је физичко кажњавање деце као метод дисциплиновања врло раширена појава. Чак 73% испитане деце узраста до 14 година доживело је најмање један облик кажњавања. Забрињавајући је податак да је 4% деце од 5–14 година приморано да ради, и то чешће у сеоским него у градским срединама.⁸ У оквиру пројекта „За живот без страха“ спроведено је истраживање насиља у породици на основу евиденција центара за социјални рад за подручје Града Београда, за 2005. годину. Основни циљ истраживања је било утврђивање најчешћих облика насиља, идентификовање жртава и насилника, али и процена рада запослених у центрима. За наведени период (2005. година) регистрована су 252 случаја насиља у породици, просечно 42 случаја месечно. Интересантно је да број пријављених случајева не зависи од величине Центра или општине већ од мотивисаности и стручности запослених, као и од метода рада и начина приступа насиљу у породици. Највећи број случајева регистрован је у тиму за заштиту деце из породица са поремећеним породичним односима. Запажено је повећање процента пријављеног насиља регистрованог у тиму за стара и одрасла лица, а највећи проценат потиче из приградских насеља у којима живе породице у породичним домаћинствима са више генерација. Потврђена је родна димензија насиља, тако да су жртве насиља у највећем проценту жене. Наизраженији видови насиља су психичко, које је готово редовна појава, затим нешто мањи проценат физичког насиља; повећан је проценат сексуалног (11,3%) и економског насиља (45,7%).⁹

На основу података Републичког завода за статистику (РЗС) Републике Србије може се видети у којој мери се насиље у породици пријављује и варијације које постоје у процесирању насиља у породици. бзиром да РЗС води евиденцију о укупном броју пријављених

8 Национална стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља, *Службени гласник РС*, бр. 122/2008.

9 Т. Игњатовић, Пuteви остваривања родне равноправности и једнаких могућности – од идеје до праксе, Савет за равноправност полова, Београд, 2007, стр. 557–563.

и осуђених пунолетних особа за кривично дело насиље у породици, ови подаци не приказују реалну слику распрострањености насиља, већ спремности да се насиље у породици пријави и процесуира, али и приступ државних органа насиљу у породици. Посматрајући ове податке, за период од 2009–2012 године, изводи се закључак да се из године у годину насиље у породици чешће пријављује. Број пријављених извршилаца кривичног дела насиље у породици 2010. године био је године 2.837 а 2012. године број пријављених је 3.624 лица. Ситуација је другачија када се посматрају подаци за осуђена лица за кривично дело насиље у породици за исти период. Број осуђених 2009. године је 1.850 лица, 2010. године осуђено је 1.059 лица, 2011. године осуђено је 1.616 лица, а 2012. године осуђено је 1.472 лица. Дакле, иако се број пријављених лица за извршено кривично дело насиља у породици повећава, број осуђених опада и знатно је нижи у односу на број пријављених лица. РЗС приказује и податке везане за пол извршица кривичног дела насиља у породици и на основу њих се закључује да је далеко мањи број жена извршитељки овог кривичног дела. Део жена извршитељки насиља у породици у 2009. години био је 8,6%, у 2010. години 7,7 %, у 2011. години 7,9 %, а 2012. године 8,7% .¹⁰ И поред огромног значаја наведених података РЗС, сматрамо да би требало водити и евиденцију о жртвама овог кривичног дела како би се створила јаснија слика о самом насиљу али и предузимале мере којима би се пре свега помогло жртвама овог кривичног дела.

2. Појавни облици насиља у породици

Насиље у породици може се класификовати и посматрати, са више аспеката; на пример, према врсти примењеног насиља, према жртви, њеним особинама, особинама насилника, њиховом међусобном односу и другим критеријумима. За разумевање насиља најзначајније препознати облике насиље према врсти примењеног насиља, али и облике насиља према томе ко је његова жртва.

У свакодневној комуникацији се под насиљем најчешће подразумевају само тешки облици физичког насиља услед којих настају телесне, видљиве промене на телу жртве. Међутим, то је само један од облика насиља. Када се говори о насиљу у породици, посебно рас-

¹⁰ <http://webzns.stat.gov.rs>

прострањен и опасан вид насиља је психичко насиље, које се обично јавља у континуитету и може довести до бројних негативних психичких промена код жртве и одредити њено будуће понашање и живот. Психичко насиље је примена психичке принуде на друго лице с циљем испољавања моћи и контроле над њим. Психичко насиље подразумева емотивно угрожавање или повређивање (претње, изазивање страха, ограничавање слободе кретања или комуницирања са трећим лицима, вређање итд.).¹¹ Континуирано психичко насиље доводи до угрожавања нормалног функционисања психичких функција жртве, тако да јој временом постаје све теже да се супротстави насиљу, уклапа се у постојећу ситуацију, а на крају се то може окончати јављањем одређених психичких болести, занемаривањем сопственог живота (прихватањем положаја потчињеног), неактивношћу или екстремном осветом насилнику. Правило је да психичко насиље, уколико се не спречи на време, прераста у друге облике насиља или је праћено њима (физичко, економско, сексуално). Физичко насиље је примена физичке снаге или силе према другом лицу или наношење или покушај наношења телесних повреда (ударање рукама, ногама, чврстим предметима, чупање за косу, стезање за врат гурање бацање итд.).¹² Један од видова насиља у породици је сексуално насиље. Сексуално насиље представља сваку врсту сексуалне и друге присиле и нежељеног понашања против воље жене.¹³ Међутим, посматрано у контексту насиља у породици не може се рећи да се сексуално насиље може применити само према жени. Најтежи вид овог облика насиља је када је примењено према деци. Због тога сексуално насиље треба посматрати шире, и то као: сваки облик нарушавања сексуалног и полног идентитета друге особе који се огледа у сваком присиљавању или навођењу на сексуални однос као што је нпр. силовање, инцест, нежељено додиривање, принуђивање на одређене полне радње или порнографију, понижавајући полни однос и друго. Сваки сексуални однос који се не заснива на добровољности, међусобном уважавању жеља и потреба, улази у домен насиља. Када се говори о сексуалном насиљу у браку и партнерским односима највећи проблем је доказивање и непријављивање сексуалног насиља браку. Узрок томе је по-

11 Д. Петровић, З. Мршевић, Н. Петрушић, *Сексуално и родно засновано насиље, Општи део*, Правосудна академија, Београд, 2012, стр. 41.

12 *Ibid.*

13 Л. Ђукић, *Сексуално и родно засновано насиље – грађанскоправна заштита*, Правосудна академија, Београд, 2012. година, стр. 5.

стојање предрасуда о томе да је жена у браку или партнерским односима дужна да удовољи сексуалним потребама мушкарца и уколико то не жели. У литератури се могу наћи другачије класификације насиља у породици према врсти примењеног насиља, као и други начини испољавања насиља. Говори се о економском насиљу (у виду контроле приступа новцу, неједнака доступност материјалним средствима итд.), духовном насиљу (напад на духовне и верске ставове жртве) или вербалном (псовање, викање итд.).¹⁴ Сматрамо да је претходно наведена подела на психичко, физичко и сексуално насиље адекватнија и потпунија јер она управо обухвата и све друге видове насиља. Рецимо, духовно, економско или вербално насиље свакако спадају у врсту психичког насиља. У том смислу, евентуално се може говорити о неким подгрупама ових општих облика.

Насиље у породици, с обзиром на то које жртва насиља, може се посматрати кроз три категорије: насиље у партнерским односима, насиље према деци и насиље према члановима породичног домаћинства.

Општа јавност под насиљем у породици најчешће подразумева насиље мушкарца над женом, односно, насиље у партнерским односима, што је погрешно. Насиље у породици је врста криминалног понашања која се односи на примену насиља према било ком члану породице, на шта и сам назив овог облика насиља указује. Уско схватање насиља у породици, односно насиља мушкарца над женом, последица је резултата бројних истраживања која су показала да је најчешћи и најраспрострањенији облик насиља у породици управо насиље мушкараца над женом. Ради разграничења да ли се у конкретном случају ради о насиљу у породици или не, неопходно је одредити ко се сматра чланом породице. Позитивно законодавство РС одговоре на ова питања даје у Породичном закону и Кривичном законик. У грађанскоправном смислу члановима породице сматрају су: супружници и бивши супружници, деца, родитељи и остали крвни сродници, те лица у тазбинском или адоптивном сродству, односно лица која везује хранитељство, лица која живе у истом породичном домаћинству, ванбрачни или бивши ванбрачни партнери, лица коју су била или су још увек у емотивној или сексуалној вези, односно која имају заједничко дете или је дете на путу да буде рођено, иако никада нису живела у ис-

¹⁴ Пuteви остваривања родне равноправности и једнаких могућности – од идеје до праксе, Савет за равноправност полова, Београд, 2007, стр. 208.

том породичном домаћинству.¹⁵ Кривични законик РС предвиђа у чл. 112 ст. 28 да се чланом породице сматрају: супружници, њихова деца, преци супружника у правој линији крвног сродства, ванбрачни партнери и њихова деца, усвојилац и усвојеник, хранилац и храненик. Чланом породице у смислу наведене законске одредбе КЗ РС сматрају се и браћа и сестре, њихови супружници и деца, бивши супружници и њихова деца и родитељи бивших супружника ако живе у заједничком домаћинству, као и лица која имају заједничко дете или је дете на путу да буде рођено иако никад нису живела у истом породичном домаћинству.¹⁶ Законик о кривичном поступку у чл. 2 дефинише појмове „ванбрачна заједница“ те се наводи да је то трајна заједница живота одређена законом, као и заједница у којој је рођено заједничко дете без обзира на њено трајање. Поред тога, дефинисано је шта се сматра „трајном заједницом живота“ па се наводи да је то заједница два лица која по трајању и узајамним обавезама има одлике породичног живота.¹⁷ Насиље у браку (*spouse abuse*) јесте општеприхваћен термин за означавање насиља између партнера. Дакле, иако се говори о насиљу у браку, под овим обликом насиља подразумевају се сви облици насиља, које се јавља и између особа које су у партнерској или емотивној вези, а не само у оним које имају форму брака. Практично посматрано, насиље у партнерским односима је заправо насиље над женама. Наведени закључак изведен је и потврђен бројним истраживањима која су показала да су у највећем броју случајева жене жртве насиља а мушкарци насилници. Сходно наведеном, све дефиниције насиља у браку или партнерским односима су засноване на овој чињеници. Насиље у браку је физичко и сексуално злостављање које врши муж над женом, независно од тога да ли је оно пријављено, односно откривено и да ли је било предмет кривичног односно прекршајног гоњења и пресуђења.¹⁸ У декларацији УН о елиминацији насиља над женама наведено је да насиље над женама подразумева сваки акт насиља базиран на припадности полу који резултира или је подобан да резултира у физичкој, психичкој или сексуалној повреди и патњи жене укључујући и претње таквим радњама, принуду и арбитрарно лишење слободе без обзира да ли се то дешава у јавном или приват-

¹⁵ Породични закон, *op. cit.*, чл. 197.

¹⁶ Кривични законик РС, *op. cit.*, чл. 112.

¹⁷ Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

¹⁸ С. Константиновић-Вилић, М. Костић, В. Николић-Ристановић, *op. cit.*, стр. 122.

ном животу.¹⁹ Насиље над децом је једна од најосетљивијих тема када се говори о насиљу уопште, а посебно насиље над децом у породици. Ова појава је веома стара и потиче од традиционалних предубеђења да је физичко кажњавање деце метод њиховог васпитања. О забрањености и штетним последицама оваквог начина поступања према деци, почело је да се говори тек последњих деценија. Но, насиље над децом у породици је веома распрострањено и његова тамна бројка је и даље висока. Разлог је, као уосталом и код других облика насиља у породици, то што се насиље одвија у домену приватног, далеко од јавности, али и још увек доминантно мишљење да је насиље над децом вид васпитања детета, на које сваки родитељ има право. Узрок насиља над децом налази се и у чињеници да су деца подложна виктимизацији с обзиром да самим рођењем постају зависна од родитеља или људи који се о њему старају. Дете није зависно од родитеља само у економском смислу и у погледу задовољења његових основних потреба. Зависност се огледа и у томе што се кроз период детињства изграђује његова личност и његов будући карактер у већој мери зависи од односа са родитељима. Ако се наведена зависност детета сагледа у контексту традиционалне организације друштва и веровања да родитељ може васпитавати дете на начин који сам одабере, па и физичким кажњавањем, долази се до закључка да узроке насиља над децом треба тражити ту. Неопходно је указати и на то да деца прихватају модел понашања и васпитања својих родитеља, па уколико су васпитавани применом насиља, врло је вероватно да ће и они своју децу васпитавати на тај начин. Треба истаћи и чињеницу да је највећи број пријављених насилника трпело насиље у раном детињству. Дечаци који су у детињству били изложени неком од облика насиља, касније такав модел понашања примењују и у својој секундарној породици. Девојчице које су биле жртве или очевици насиља у детињству имају мање самопоштовања и углавном ступају у партнерске односе у којима су и даље жртве. Поред ових појава, насиље над децом, без обзира који је циљ примене насиља, дисциплиновање или просто мучење детета, у сваком случају се негативно одражава на развој његових карактерних особина, васпитање, решавање конфликта и избор сопствених интересовања и активности. У прилог томе говори и чињеница да се дете не рађа као социјално биће, већ оно то постаје кроз васпитање и дружење. Управо то указује на значај односа између родитеља и деце

19 Декларација о елиминацији насиља над женама, Резолуција 48/104, <http://www.ured-ravnopravnost.hr/site/preuzimanje/dokumenti/un/a-res-48-104.pdf>.

али и односа између родитеља. Уколико родитељи примењују насиље у васпитању деце, односно уколико родитељи физички кажњавају своју децу имаће и физички агресивну децу.²⁰ Као један од узрока виктимизације детета може да буде и социјална изолација породице. У тим ситуацијама деца нису у могућности да се упознају са другачијим моделима понашања, већ су усредсређена на оно што запазе у својој породици. С временом прихватају насиље као нормалан начин решавања конфликта. Поред тога, неспорно је да трпљење насиља изазива код детета низ фрустрација, те је неминовно да их оно касније лечи кроз агресију. У којој мери ће дете испољавати девијантно понашање које се јавља као последица претрпљеног злостављања од оних најтежих, у виду криминалитета, па до индивидуалног неприлагођеног понашања које одступа од друштвеног стандарда.²¹ Трећи облик насиља у породици, с обзиром на то ко се јавља у улози жртве насиља, јесте насиље према члановима породичног домаћинства. Најчешће у ову категорију жртава спадају старије особе, иако то не мора да буде правило. Проблем насиља над старима актуелан је тек последњих деценија, када су од стране Светске здравствене организације изложени подаци о положају старих особа, а који су показали да се они налазе у веома неповољном положају. Како би се адекватније сагледао положај старих, неопходно је прво одредити границе старости, односно, која је старосна граница између одраслих и старих особа. Иако је старост или било које друго животно доба субјективни доживљај себе, границе између животних доба се постављају у годинама. Интересантно је навести податак који је изнела Бети Фридан у свом делу *Fountain of Age* да је само 8% Американаца прихватило термин стара особа, сви остали су се изјашњавали као „пензионисана или зрела особа“.²² У медицинској литератури старост се одређује према броју година и направљена је подела на две групе: „млађе старије“ особе (65–74) и „стар-старије“ особе (преко 85 година).²³ Чињеница је да су године социјална категорија тако да је и наведена граница релативна с обзиром да се животни век људи из деценије у деценију продужава.

20 М. Костић, С. Константиновић-Вилић, *Виктимологија – Основе учења кроз појединачне теме*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2012, стр. 79.

21 М. Костић, С. Константиновић-Вилић, *op. cit.* стр. 87.

22 Видети: С. Константиновић-Вилић, М. Костић, В. Николић-Ристановић, *op. cit.*, стр. 132.

23 *Ibid.*

Правна заштита од насиља у породици

1. Међународна заштита

Међународне организације, препознајући озбиљност проблема насиља у породици, донеле су већи број конвенција и других аката који имају за циљ сузбијање насиља у породици и превентивно деловање у будућности. Неопходно је навести да упориште за доношење аката који се односе на заштиту од насиља у породици лежи у општим, најзначајнијим међународним правним актима којима се гарантују основна људска права и слободе. Право на живот, телесни интегритет, забрана дискриминације и родна равноправност права су која су загарантована овим, најзначајнијим правним документима. Универзална декларација о људским правима, која је усвојена од стране Уједињених нација 1948. године, приликом прописивања појединачних права користи термин „свако“, што управо указује на то, да сва права припадају и мушкарцима и женама под истим условима. Посебно је у чл. 7 Декларације истакнуто да свако има право на заштиту од дискриминације по било ком основу. Најзначајнији правни акт којим се јемче основна људска права, на тлу Европе, јесте Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода која је усвојена у Риму 1950. године под окриљем Савета Европе. Више чланова наведене конвенције усмерено је на заштиту права жена и њену заштиту од насиља.²⁴ Члан 8 Конвенције односи се на заштиту права на поштовање приватног или породичног живота. Међутим, у ставу 2 овог члана стављена је резерва, па је између осталог предвиђено да се јавне власти могу мешати у вршење овог права уколико је, између осталог, то потребно ради заштите здравља, морала или заштите права и слобода других. У чл. 14 наведене конвенције забрањена је дискриминација по било ком основу, а између осталог и по основу пола. Поред тога, у Протоколу бр. 7 уз Конвенцију изричито је прописано да су супружници у вези са браком, у току брака или по његовом раскиду равноправни.²⁵ Затим, равноправност полова прокламује и Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966), Међуна-

24 Чл. 3 Конвенције прописује да нико не сме бити подвргнут мучењу, или нечовечном и понижавајућем поступању. Ова забрана се не односи дакле, само на мучење, нечовечно и понижавајуће поступање у јавној сфери већ се може применити на приватну сферу. Тако да је јасно да жена у партнерском односу никако не може бити мучена или да се на било који начин према њој нечовечно поступа.

25 Види: Јакшић, 2006.

родни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966). Поред ових општих докумената, значајни су они који се управо односе на заштиту од насиља у породици и највећи значај у овој области имају акти донети под окриљем Организације Уједињених нација и Савета Европе као што су: Конвенција УН о елиминацији свих облика дискриминације жена (CEDOW 1979), Опциони протокол уз Конвенцију (1999), Општа препорука бр. 19 Комитета, Декларација о елиминацији насиља према женама из 1993, Пекиншка декларација и платформа за акцију од 1995. године, Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици из 2011. године – Истанбулска конвенција.

Конвенција УН о елиминацији свих облика дискриминације жена усвојена је од стране скупштине ОУН 18. 12. 1979. године, а ступила је на снагу 3. 9. 1981. године. Значај ове конвенције огледа се пре свега у томе што је јасно истакнуто да су жене дискриминисане на бројним пољима друштвеног живота, да су неравноправне у односу на мушкарце те да се таквим поступањем крше основна људска права и слободе жена и повређује људско достојанство. Поред тога, Конвенцијом су предвиђене обавезе које државе треба да предузму како би се наведено стање променило, а посебно је истакнуто да треба искоренити традиционално схватање о улогама мушкараца и жена у друштву и породици.²⁶ Посматрано са аспекта насиља у породици, ставови утемељени у Конвенцији имају вишеструки значај. Заправо, један од основних узрока насиља у породици јесте однос друштва према женама, схватање жене као слабијег пола, „везивање“ жене за кућу и породицу, слабо запослење жена, недовољно или неадекватно образовање жена. Све ове појаве и схватања доводе до тога да однос мушкараца према жени буде надређен. Услед тога, мушкарци, у највећем проценту, доживљавају жене као своје власништво, над којим треба успоставити власт и доминацију а као средство за остварење тог циља бирају насиље.

Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици-Истанбулска конвенција, усвојена је априла 2011. године, а отворена за потписивање маја исте године у Истанбулу. Република Србија је Конвенцију потписала у априлу 2012. године, ратификовала у октобру 2013. године а ступила је на снагу августа 2014. године. Садржински посматрано Конвенција представља

26 В. Тодоровић, *Људске слободе и права, Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена*, Службени гласник, 2000, стр. 237.

свеобухватан документ који детаљно регулише превенцију, заштиту, процесуирање, партиципацију жртава насиља као и програме за извршиоце насиља. Истакнуто је да мере предвиђене у Конвенцији морају бити делотворне и свеобухватне. Значајно је и то што су се државе ратификовањем Конвенције обавезале на спровођење истраживања у погледу распрострањености насиља, обиму и структури. Конвенцијом је потврђено да су најзначајнији фактори који доприносе насиљу над женама обичаји, предрасуде и разне културе које доводе до неравноправности мушкараца и жена. У том смислу, предвиђено је да државе треба да предузимају мере које ће допринети подизању свести о положају жена у друштву, односно о потреби обезбеђења равноправности међу половима.²⁷ Поред тога, обавезе држава у складу са Конвенцијом јесу утицање на промену ставова о насиљу над женама као прихватљивом, обука стручњака који раде са жртвама, подизање свести о различитим видовима насиља и последицама, увођење наставних материјала о једнакости, мултисекторка сарадња. Прописана је обавеза државама потписницама да учине измене у својим кривичним законодавствима како би се осигурало да се насиље над женама криминализује и адекватно казни, да осигурају да се насиље не правда културом и обичајима и да омогуће да жртва буде подвргнута посебним мерама заштите током судских поступака и да се адекватно реагује на позиве жртава. Посебно је истакнуто да је кроз кривично законодавство потребно криминализовати сваки вид прогањања, сексуално насиља, сексуалног узнемиравања, принудни брак, генитално сакаћење жена и принудни побачај и стерилизацију.

2. Заштита у Републици Србији

Република Србија је последњих година своје законодавство у већој мери унапредила по питању правне заштите од насиља у породици, пре свега, ратификујући наведене међународне акте и усвајајући ставове изражене у њима. Данас се правна заштита од насиља у породици обезбеђује на два нивоа: грађанскоправни и кривично правни ниво.

²⁷ Управа за родну равноправност, Министарства рада и социјалне политике, Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, Пројекат „Борба против сексуалног и родно заснованог насиља“, Београд, 2012.

Грађанскоправна заштита од насиља у породици регулисана је Породичним законом који у глави 9 прописује посебна правила поступка за заштиту од насиља у породици. Поред дефиниције насиља у породици, Породични закон одређује ко се у смислу тог закона сматра чланом породице.²⁸ У чл. 198 прописане су мере заштите од насиља у породици које суд може да изрекне и то су: издавање налога за исељење из породичног стана или куће, без обзира на право својине, односно, закупа непокретности, издавање налога за усељење у породични стан или кућу, без обзира на право својине односно закупа непокретности, забрана приближавања члану породице на одређеној удаљености, забрана приступа у простор око места становања или места рада члана породице, забрана даљег узнемиравања члана породице. Предвиђено је да наведене мере могу трајати најдуже годину дана. Међутим, изложена критици може бити одредба закона која предвиђа да се време за које је насилник лишен слободе, односно притворен, урачунава у време трајања изречене мере. Наведена одредба може обесмислити извршење изречене мере. Примера ради, уколико је насилнику изречена мера исељења из породичне куће у трајању од шест месеци, а истовремено му је одређен притвор, практично се може десити да се он након пуштања из притвора врати у породичну кућу и настави са насиљем. У оваквом и сличним примерима обесмишљава се заштитни карактер мере.

У кривичном законодавству РС кривично дело насиља у породици инкриминисано је Законом изменама и допунама Кривичног законика од 9. 3. 2002. године. До тог момента кривичноправна заштита за насиље у породици није постојала и, уколико је између чланова породице постојао неки вид насиља, заштита је могла да се потражи само на основу општих кривичноправних норми и других кривичних дела као што су: лака или тешка телесна повреда, увреда, клевета или неко друго кривично дело у зависности од околности случаја. Нажалост, поступак због насиља у породици се најчешће спроводио пред органима за прекршаје, као прекршај због ремећења јавног реда и мира. Та чињеница минимизирала је опасност и озбиљност насиља у породици. Јавност није препознавала насиље у породици као реалан проблем и вид криминалног понашања, о њему се мало говорило и све то је доводило до тога да се интензитет насиља у породици повећава. Прекретница је предвиђање кривичног дела насиље у породици и за

28 Видети: Породични закон, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005 и 72/2011, чл. 197.

то су најзаслужнија активност женских група. Данас је ово кривично дело прописано у чл. 194 КЗ у групи дела против брака и породице.²⁹ Кривично дело насиље у породици из чл. 194 КЗ има пет облика. Први облик дела постоји уколико неко применом насиља, претњом да ће напасти на живот или тело, дрским или безобзирним понашањем угрожава спокојство, телесни интегритет или душевно стање члана своје породице. Други, тежи облик овог дела постоји уколико неко приликом предузимања неке од претходно наведених радњи користи оружје, опасно оруђе или друго средство подобно да тело тешко повреди или здравље тешко наруши. Квалификовани облик дела постоји уколико је приликом предузимања неке од наведених радњи наступила тешка телесна повреда или тешко нарушавање здравља или је дело учињено према малолетном лицу. Четврти, најтежи облик дела постоји уколико је наступила смрт члана породице. Последњи облик кривичног дела насиља у породици односи се на кажњавање лица које прекрши мере заштите од насиља у породици које му је суд изрекао на основу Породичног закона. Кривични законик прописује и меру безбедности – забрана приласка и комуникације са оштећеним. Значајно је навести и кривично дело запуштања и злостављања малолетног лица.³⁰ Радња наведеног кривичног дела предвиђа кажњавање родитеља, усвојоца, стараоца или другог лица уколико грубим занемаривањем своје дужности збрињавања и васпитања запустити малолетно лице о којем је дужно да се стара. Проблем у пракси изазива тумачење термина „грубо занемаривање“. Нејасно је шта све спада у грубо занемаривање, односно, који интензитет грубог занемаривања треба да постоји да би било остварено биће овог кривичног дела. Полазећи од праксе судова у РС примећујемо да се под овим термином подразумевају само најтежи видови занемаривања. Квалификовани облик овог дела постоји уколико родитељ, старатељ, усвојилац или друго лице злоставља малолетно лице или га принуђава на претеран рад или рад који не одговара узрасту малолетног лица или на просјачење или га из користољубља наводи на вршење других радњи које су штетне на његов развој. Овде се може поставити слично питање колико „широко“ треба тумачити термин „злостављање“. Мишљења смо да би приликом оцене да ли је у конкретном случају постоји злостављање требало ценити узимајући у обзир чињеницу да се ради о ма-

29 Кривични законик РС, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012 и 104/2013.

30 Кривични законик РС, *op. cit.*

лолетном лицу и ценити његов укупни психофизички развој. Нешто што одраслом лицу не причињава бол за малолетно лице може значити злостављање.³¹ Такође, ни сва деца немају исти степен толеранције на бол и управо због тога треба поћи од свих особина жртве приликом процене да ли се ради о злостављању или не.

Поред наведеног, у Србији су усвојене и бројне стратегије којима су даље разрађени системи заштите, али и одређени даљи циљеви и правци деловања, и то како они који се односе на заштиту од насиља у породици уопште, тако и стратегије које се односе на поједине видове насиља, жене децу и старе.

Систем заштите и даље напредује и то се првенствено огледа у чињеници да је израђен нацрт Закона о заштити од насиља у породици, али су предвиђене и измене Кривичног законика, где је предвиђено инкриминисање посебних кривичних дела прогањање и сексуално узнемиравање. Наведени нацрт Закона и инкриминисање наведених кривичних дела заправо значи потпуну имплементацију Истамбулске конвенције у правни систем РС. Нацрт Закона о заштити од насиља у породици, пре свега, усмерен је на међусобну координацију свих државних али и других органа у случајевима насиља у породици, вођење евиденција о учиниоцима и жртвама као и изреченим мерама, помоћ жртви као и њена заштита, прописивање и примена хитних мера за заштиту од насиља и специјализована обука свих надлежних органа који ће поступати у овим случајевима.

Имплементација постојећих правних прописа и поступање надлежних органа у РС

Несумњиво је да је озбиљност проблема насиља у породици у Републици Србији препознат и да је тежња да се доношењем бројних правних аката, по узору на међународне, постигне што већи ниво заштите, сузбијања и превенције насиља у породици. Међутим, само усвајање правних аката без њихове делотворне примене у пракси, нема већег значаја. Досадашња истраживања процесуирања насиља у породици, која су обављена кроз анализу судских процеса и одлука у вези са овим кривичним делом, показала су да треба још доста тога унапредити како би се постигли постављени циљеви у борби против насиља у породици. Слабост постојећег начина поступања може се

31 Љб. Лазаревић, *Коментар Кривичног законика*, Савремена администрација, Београд, 2006, стр. 548.

сагледати и кроз број убијених жена у Србији од стране својих партнера, бивших партнера или чланова породичног домаћинства, односно сродника. Дакле, у 2015. године у Србији је убијено укупно 35 жена, а готово половина је претходно пријављивала насиље. Наведена чињеница указује управо то да је систем заштите од насиља у породици неефикасан у довољној мери.

Анализирајући податке Основног суда у Нишу за 2014. и 2015. годину утврђено је да је за ове две године покренута укупно 132 кривична поступака због кривичног дела насиља у породици. Од оних који су окончани, у преко 90 % предмета донета је осуђујућа пресуда. Казнена политика је таква да је најчешће изрицана условна осуда, а на другом месту је казна затвора и то искључиво за најтеже видове овог кривичног дела. Од мера безбедности изречене су мере безбедности обавезног лечења алкохоличара и наркомана. Наведени подаци сагласни су са претходним истраживања у делу да су углавном жртве насиља у породици жене а на другом месту деца, да су извршиоци ових кривичних дела у преко 90% случајева особе мушког пола. У ситуацијама у којима се мушкарци јављају као оштећени ради се углавном о старијим мушким особама које су углавном претрпеле насиље од млађих мушкараца. С друге стране, жене као извршиоци се јављају у проценту од 8% и углавном врше лакше облике насиље прописане чл. 194 ст 1 КЗ и то према деци. Ни у једном предмету није покренут поступак против жене јер је вршила насиље над партнером.

Посматрајући податке Основног јавног тужилаштва у Нишу за исти период утврђено је да је у 237 случајева одбачена кривична пријава услед примене института одлагања кривичног гоњења. Наведено показује да је знатно већи број поступака окончан на овај начин, што самим тим значи да жртва ни на који начин није била укључена у поступак. Управо та чињеница утиче на жртву да убудуће у највећем броју случајева и не пријављује насиље јер не види да ће на тај начин и добити било какав вид заштите, с обзиром да једино добија одлуку да је њена кривична пријава одбачена. Посматрано у односу на насилника, није учињено ништа како би променио своја схватања о насиљу и положају жене у друштву. У прилог наведеном говори и податак да је приликом одлагања кривичног гоњења насилнику у преко 80 % случајева наметнута обавеза плаћања одређеног новчаног износа у хуманитарне сврхе, а само у 12% случајева је наметнуто подвргавање психосоцијалном третману.

Када се посматрају кривични поступци покренути због насиља у породици, могу се сагледати два аспекта: доказивање и подобност кривичних санкција. Проблем доказивања може се јавити у оним, веома честим ситуацијама, када жртва насиља остане да живи са насилником, односно, када се заједница живота настави. У тим ситуацијама често се дешава да након што пријави насиље, жртва остаје да живи са насилником, а то доводи до тога да не жели да учествује у кривичном поступку. Управо то доводи до тога да је веома тешко обезбедити њено присуство у кривичном поступку те је то једино могуће применом од неких средстава принуде. То свакако није повољан метод када су у питању особе које су претрпеле неки облик насиља. У другој ситуацији, и када одлуче да учествују у кривичном поступку, често су њихове реакције усмерене на олакшавање положаја насилника, и у највећем броју случајева пребацују кривицу на себе. У ситуацији када се брак настави између жртве и насилника, жртва је ослобођена дужности сведочења и у највећем броју случајева она се тим својим правом користи. Све то доводи до отежавања доказивања у кривичном поступку. По правилу, након тако окончаног поступка, после извесног времена насиље се наставља, али у знатно тежем облику. Наведени проблеми могли би се превазићи пружањем како психолошке тако и правне помоћи жртвама током поступка, а све у циљу њиховог оснаживања и указивања на последице трпљења насиља. Нацрт Закона о заштити од насиља у породици предвиђа управу такву могућност.

Адекватност кривичних санкција које се изричу лицима осуђеним за насиље у породици мора се процењивати узимајући у обзир узроке који доводе до овог облика насиља. Дакле, неспорно је да је главни узрок насиља у породици непризнавање субјективитета жени. Наведено се може уочити и анализирањем одбрана насилника током кривичних поступака у којима они најчешће оправдање за своје поступке траже у „непримереном“ понашању жене, истицањем њених „лоших“ особина истичући да је лоша мајка, домаћица, да се не „жртвује за породицу“, исказују сумњу у верност, или то да сувише пажње посвећује себи, или да одлично изгледа и не делује као жртва. Наведено указује да кривичним санкцијама треба променити оваква схватања насилника, односно, да би се остварила специјална превенција неопходно је сузбити узроке насилничког понашања – променити схватање о положају жене у друштву. У том смислу позитивно законодавство не оставља много простора јер не постоје посебни програми који би се

бавили насилницима и промени њихових схватања. Наведени програми могли би се примењивати како у затворским условима, тако и уз неку другу кривичну санкцију, на слободи. Третмани би чак могли да укључују и жртве насиља уколико је жртва одлучила да остане са насилником. Овим системом дошло би се до уједињења неких од модела ресторативне правде и класичног судског система а све у циљу остварења постављених циљева у вези са насиљем у породици.

Закључак

Иако је од стране већине припадника друштвене заједнице препознато као велики проблем, породично насиље данас није искорењено, нити су пронађени најадекватнији модели заштите. На то упућују, пре свега, подаци о повећаној стопи најекстремнији облика ове врсте насиља. Из тог разлога је и неопходна мултисекторска сарадња на свим нивоима, суштинска примена правних аката и њихова измена у складу са друштвеним променама. Неопходно је, поред неспорно значајних законских измена, створити и посебне програме које би спроводили стручни органи, како би се променило схватање насилника о положају жене и насиљу уопште, што је и основни узрок насилничког понашања. Модели ресторативне правде који би укључивали и жртву и насилника, након окончања судских поступака, помогли би да се евентуално будуће насиље предупреди.

Велики значај за превенцију насиља у породици имало би јавно заговарање и едукација становништва о положају жена, деце и старих у друштву. Стога је потребно утицати да се превазиђу бројне предрасуде у друштву, пре свега оне које се односе на схватање жене као „слабијег пола“, њене подређене улоге у породици, затим предрасуде везане за кажњавање деце. Како старија лица у породици не би била жртве било ког вида злостављања, или како би изашла из маргине, неопходно је развити програме у којима би могла да изразе своје мишљење и ставове. Информисаност грађана помогла би у препознавању насиља и то би довело до повећања личне одговорности приликом доношења одлуке да ли пријавити насиље или не. Неопходно је и чешће спровођење систематска истраживања о насиљу у породици применом анкета о виктимизацији, како би се створила што реалнија слика о његовој распрострањености, а у различитим друштвеним амбијентима.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ђукић, Л., *Сексуално и родно засновано насиље-грађанско правна заштита*, Правосудна академија, Београд, 2012.
2. Константиновић-Вилић, С., Костић, М., Николић-Ристановић, В., *Криминологија*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2012.
3. Константиновић Вилић, С., Петрушић, Н., Жунјић, Н., *Правне студије рода*, Правни факултет у Нишу, 2007.
4. Костић, М., Константиновић Вилић, С., *Виктимологија – Основе учења кроз појединачне теме*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2012.
5. Константиновић Вилић, С., *Пенологија*, СВЕН, Ниш, 2006.
6. Игњатовић, Т., *Путеви остваривања родне равноправности и једнаких могућности – од идеје до праксе*, Савет за равноправност полова, Београд, 2007.
7. Лазаревић, Љ., *Коментар Кривичног законика*, Савремена администрација, Београд, 2006.
8. Николић-Ристановић, В., *Праћење примене законских решења о насиљу у породици у Србији – налази пилот истраживања*, Агенција УН за родну равноправност и оснаживање жена, 2013.
9. Николић-Ристановић, В., *Од жртве до затворенице – насиље у породици и криминалитет жена*, Виктимолошко друштво Србије, 2000.
10. Петровић, Д., Мршевић, З., Петрушић, Н., *Сексуално и родно засновано насиље, Општи део*, Правосудна академија, Београд, 2012.
11. Тодоровић, В., *Људске слободе и права*, Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена, Службени гласник, 2000.
12. Управа за родну равноправност, Министарства рада и социјалне политике, Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, Пројекат Борба против сексуалног и родно заснованог насиља, Београд, 2012.
13. Кривични законик РС, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012 и 104/2013.
14. Породични закон, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005 и 72/2011.
15. Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.
16. Декларација о елиминацији насиља над женама, Резолуција 48/104.

17. <http://www.zavodsz.gov.rs>
18. www.coe.int/conventionviolence
19. <http://webrzs.stat.gov.rs>
20. <http://www.minrzs.gov.rs>
21. <http://www.ured-ravnopravnost.hr/site/preuzimanje/dokumenti/un/a-res-48-104.pdf>

THE CRIMINAL LAW PROTECTION FROM DOMESTIC VIOLENCE IN THE REPUBLIC OF SERBIA – STRENGTHS AND WEAKNESSES

Ivana Milovanovic

Judge of the Basic Court in Nis

Abstract: Domestic violence is a negative social phenomenon that in recent years became the focus of numerous scientific disciplines. In addition, this issue is often referred to by the professional as well as the general public. The reason for this is the seriousness of the problem of domestic violence, the incidence of this form of crime and a number of other negative consequences it has on the individual and society as a whole, as well as striving to find the most appropriate models of care and prevention of domestic violence. Retrospectively speaking, Serbia has made significant steps in achieving these goals. The most important point is the attitude that domestic violence is a private matter of the individual and its acceptance as a social problem, which has to deal with the state. The aforementioned has led to legal penalties for domestic violence and legal changes in this direction but also making a number of national strategies in order to improve the system of protection against domestic violence. The paper points out the most important domestic and international legal acts in the field of domestic violence, the effects that they have in practice, in connection with the detection and prosecution of domestic violence. Emphasis is placed on deficiencies in the criminal justice system of protection, through the analysis of practical examples of domestic violence and to improve the system of protection against this type of crime.

Keywords: domestic violence, criminal legislation, improving the protection.

ИНДИКАТОРИ О МАЛОЛЕТНИЧКОМ ПРАВОСУЂУ И ЕВИДЕНТИРАЊЕ МАЛОЛЕТНИЧКОГ КРИМИНАЛИТЕТА У СРБИЈИ¹

Др Милица Ковачевић

*Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију
Универзитета у Београду*

bucak80@gmail.com

Мр Љиљана Стевковић

*Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију
Универзитета у Београду*

stevkoviclj@gmail.com

Сажетак: У раду се анализира усклађеност статистичких евиденција о малолетничком правосуђу у Србији са међународно прихваћеним индикаторима у овој области. Уницеф је, у сарадњи са панелом организација, креирао листу од 15 кључних индикатора који указују на стање малолетничког правосуђа у једној држави. Ти индикатори не обухватају сва битна питања и проблеме у једном систему малолетничког правосуђа, али дају кључне податке о појавама које се сматрају критичним за положај и права малолетника у сукобу са законом, те су веома битни за осмишљавање будућих политика и акција. Циљ рада јесте да се укаже на ниво усклађености статистичких евиденција у Србији са поменутих индикаторима, те да се укратко издвоје кључни проблеми услед којих стручна и научна јавност не може на једноставнији начин располагати подацима о малолетничком правосуђу у Србији.

Кључне речи: малолетничко правосуђе, индикатори, евидентирање малолетничког криминалитета, права детета.

¹ Рад је резултат рада ауторки на пројекту *Развој методологије евидентирања криминалитета као основа креирања ефикасних мера за његово сузбијање*, бр. 179044. Пројекат имплементира Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију Универзитета у Београду, а финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја. Руководитељка пројекта је проф. др Весна Николић-Ристановић.

Увод

Конципирање ефикасних стратегија и политика за сузбијање криминалитета уопштено, па тако и малолетничког криминалитета, изискује суштинско познавање овог сложеног феномена у датом просторном и временском оквиру.² Зато не зачуђује да су први национални статистички прегледи о криминалитету објављени још 1827. године у Француској.³ Већ тада је француско министарство правде сматрало да је податке о броју и врсти кривичних дела, те о полу, годинама, образовању и другим карактеристикама учинилаца кривичних дела могућно искористити за унапређивање законских решења и сузбијање криминалитета. Временом се прикупљање статистичких података фокусира и на поједине специфичне облике криминалитета, те на одређене категорије преступника, тако да је данас за било коју државу готово незамисливо да не прикупља и не класификује статистичке податке о криминалитету малолетних лица. При томе, стихијско прикупљање појединих података од стране различитих институција које нису међусобно координиране не води жељеним резултатима, па се стога осмишљавају читаве стратегије прикупљања, класификовања и презентовања података. То је разумљиво, ако имамо у виду да формулисање ефикасних превентивних и политика супротстављања криминалитету малолетника произлази из могућности праћења његових основних феноменолошких карактеристика: обима, структуре и динамике. Окосницу тога чини управо начин евидентирања, врста података који се евидентирају и чине јавно доступним, као и могућност њихове размене између свих кључних система (кривичноправног, породичноправног и система социјалне заштите).⁴

Наведено нас посредно доводи до глобалних индикатора о малолетничком криминалитету. Наиме, кључне међународне организације које се баве положајем и правима детета, те самим тим и правима детета у сукобу са законом и малолетничким криминалитетом, дале су значајан допринос на пољу креирања методолошких поступака и инструментаријума за свеобухватно упознавање малолетничког криминалитета. У те организације убрајају се: Уницеф, UNODC, UNDP,

2 Coleman, C., Moynihan, J. (1996) *Understanding crime data, Haunted by the dark figure*. Philadelphia: Open University Press, стр. 4.

3 Исто, стр. 4.

4 Стевковић, Љ. (2012) Евидентирање и приказ података о насилном криминалитету малолетника: инострана и искуства из Србије. У: В. Николић-Ристановић (ур.) *Евидентирање криминалитета: искуства из света и Србије*, Београд: Прометеј, стр. 105.

Defence for Children International, Save the Children – UK, Terre des Hommes, World Organisation Against Torture, Penal Reform International и друге. Наведене и друге организације су уочиле да постоје значајни проблеми када је у питању прикупљање података о малолетничком криминалитету и поштовању права малолетника у сукобу са законом, јер државе користе различиту методологију евидентирања, те да је самим тим изузетно отежано вршење било каквих поређења, односно доношење општијих закључака који би имали универзалну вредност. Стога се на интернационалном нивоу, пре свега под окриљем Уницефа, размишљало о проналажењу одређених индикатора на основу којих би се свуда у свету могла вршити поузданија „мерења“, а самим тим, и компарација добијених података о малолетничком криминалитету. Установљавањем глобалних индикатора малолетничког правосуђа створен је оквир за мерење и приказивање специфичних података о положају малолетних учиналаца кривичних дела. Пошло се од чак 60 индикатора, да би се коначно издвојило само 15 показатеља, од којих пет имају статус доминантних индикатора.⁵ Међу утврђеним индикаторима 11 су квантитативни, односно указују на нумеричке показатеље конкретних мера предузетих према малолетним преступницима, док су преостала четири индикатора квалитативна (Табела 1). При томе, у пет доминантних показатеља убрајају се: број малолетника у институцијама, број малолетника притворених у току трајања кривичног поступка, број изречених институционалних санкција, учесталост диверзионог поступања и специјализовано малолетничко правосуђе. Комитет за права детета је својим радом, такође, допринео креирању глобалних индикатора о малолетничком криминалитету, и то пре свега захваљујући томе што је ово тело најпре у прилици да уочи методолошке недостатке у вођењу евиденција, захваљујући извештајима о поштовању Конвенције УН о правима детета које државе периодично подносе.⁶

5 United Nations Office on Drugs and Crime, Office in Vienna. (2006) *Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators*. New York, стр. 2.

6 United Nations Office on Drugs and Crime. Intraagency panel on juvenile justice (2011). *Criteria for the Design and Evaluation of Juvenile Justice Reform Programmes*. New York.

Табела 1. Индикатори поштовања међународних стандарда у малолетничком правосуђу осмишљени од стране панела међународних организација

Показатељ	Дефиниција показатеља
Квантитативни показатељи	
Деца у сукобу са законом	Број ухапшених малолетника на 100.000 малолетника током 12 месеци
Деца лишена слободе	Број малолетника лишених слободе на 100.000 малолетника
Деца притворена у периоду пре суђења	Број малолетника притворених у периоду пре суђења на 100.000 малолетника
Трајање притвора пре суђења	Време које малолетници проведу у притвору пре суђења
Трајање казне лишења слободе	Време проведено у затвореној установи после изречене казне
Смрт деце током лишења слободе	Број преминулих малолетника у установама у периоду од 12 месеци на 1.000 малолетника
Издвајање од одраслих	Проценат малолетника лишених слободе који нису у потпуности издвојени од одраслих
Контакт са родитељима и породицом	Проценат малолетника који су примали посете блиских сродника или ишли у посете блиским сродницима у претходна три месеца
Институционалне казне	Проценат малолетника којима је изречена институционална казна
Диверзионе мере	Проценат малолетника према којима поступак није покренут или је обустављен применом неке диверзионе мере
Постпенална заштита	Проценат малолетника отпуштених из установа којима је пружена постпенална заштита
Квалитативни показатељи	
Редовне независне инспекције	Постојање механизма за редовно и независно надзирање установа у којима су малолетници затворени Процентуални удео установа у којима су малолетници затворени у којима је спроведен независни надзор у протеклих 12 месеци
Правни лекови	Постојање могућности за изјављивање жалбе у установама у којима су малолетници затворени Процентуални удео установа у којима се могу користити правни лекови
Специјализовано малолетничко правосуђе	Постојање специјализованог малолетничког правосуђа
Превенција	Постојање националног плана за спречавање криминалног понашања деце

На овај начин операционализовани индикатори омогућавају прикупљање детаљних података о малолетном преступнику, као и врсти кривичног дела због којег је „ушао“ у кривичноправни систем.⁷ Сходно

⁷ Стевковић, Љ., *op. cit.*, стр. 107.

томе, представљени индикатори верно осликавају постојеће стање у погледу најзначајнијих проблема у области малолетничког правосуђа. То је условљено и чињеницом да су индикатори настали као продукт рада искусних експерата статистичара из бројних држава, који најбоље познају показатеље о стању појава кључних за област сузбијања малолетничког криминалитета. Веома је значајно и то што су индикатори, такође, фокусирани на права која би малолетници требало да остварују у складу са Конвенцијом УН о правима детета, али и на права детета у складу са другим међународним документима, попут Смерница УН за превенцију малолетничке делинквенције (тзв. Ријадске смернице) или Стандардних минималних правила УН за мере алтернативне институционалном третману (тзв. Токијска правила).

Са друге стране, подједнако је битно и какве социодемографске одлике карактеришу индивидуалне малолетнике који долазе у сукоб са законом, па се настоји да се и те одлике бележе, не би ли се сазнало више о њиховим корелацијама са криминалитетом малолетних лица. Зато се инсистира на томе да се сваки глобални индикатор додатно операционализује према одређеним поткатегоријама, као што су пол, старосна доб и слично.

Такође, упућене су и препоруке у погледу самог прикупљања података. У вези са тим, препорука је да свака држава формира базу података у коју ће се евидентирати релевантне информације од тренутка првог контакта малолетника са представници малолетничког правосуђа.⁸ Предности тако стандардизованог система евидентирања малолетничког криминалитета су вишеструке. Са једне стране, обезбеђује се евидентирање и праћење свих релевантних података непосредно по њиховом прикупљању. Поред тога, праћењем сваког конкретног малолетника „кроз систем“ значајно се смањује ризик његове виктимизације унутар самог правосудног система и омогућава третирање сваког малолетника на начин који је у његовом најбољем интересу.⁹

Стандардизација поступка мерења и приказивања индикатора малолетничког правосуђа у великој мери повећава њихову употребљивост. Приказивањем података у различитим временским интервалима на исти начин омогућава лакше и благовремено идентификовање сваке промене, било у односу на конкретног малолетног учиниоца кривичног дела или у односу на представнике правосудног система, а

8 United Nations Office on Drugs and Crime, Office in Vienna. (2006), *op. cit.*, стр. 2.

9 Стевковић, Љ., *op. cit.*, стр. 107.

самим тим и благовремено реаговање надлежних служби у ситуацијама у којима је то потребно.¹⁰ На националном нивоу вредности индикатора могу указати на области у којима је потребно реформисање, попут политике поступања или малолетничког правосуђа. Поред тога, индикатори малолетничког правосуђа се користе и за процене усклађености националних правосудних система са Конвенцијом Уједињених нација о правима детета.

Статистички показатељи о малолетничком правосуђу у Србији и усклађеност са глобалним индикаторима

Када је реч о прикупљању статистичких података о малолетничком правосуђу у Србији, нема сумње да се може констатовати да ову област одликују одређени проблеми. Прво и основно, чини се да се понекад губи из вида да се подаци не прикупљају ради пуког поштовања административних процедура, већ ради што садржајнијег скенирања постојећег стања и ради унапређивања целокупног система малолетничког правосуђа, разуме се, пре свега, у интересу малолетника који са тим системом долазе у контакт.

У том смислу треба имати на уму то да су глобални индикатори концепирани тако да је дете¹¹ увек у фокусу интересовања. Дакле, и показатељи стања ствари у једној области, односно индикатори, везују се за дете, као на пример за број притворених малолетника у датом тренутку или редовне и ванредне правне лекове који су малолетнику на располагању, а не за рад конкретних институција и њихове уско схваћене задатке унутар система малолетничког правосуђа. У Србији, пак, индикатори не прате увек малолетника као средиште свих збивања, тако да укупне податке о стању права и положају малолетника добијамо тако што комбинујемо и, на мање или више поуздан начин, сабирамо податке о раду различитих институција. На пример, податке о примени диверзионих мера различитог карактера налазимо и у извештајима о раду јавних тужилаштва и судова, али

¹⁰ Исто, стр. 108.

¹¹ Ради једноставности и прегледности излагања овде термин *дете* користимо у значењу које му даје Конвенција УН о правима детета. Дакле, дететом сматрамо свако лице млађе од 18 година. Разуме се да у фокусу нашег интересовања ипак нису лица која у време извршења противправног дела, у закону предвиђеног као кривично дело, нису навршила четрнаест година, с обзиром да се овим лицима ни не баве механизми кривичноправне реакције, већ породица, локална заједница и служба социјалне заштите.

и у извештајима о раду социјалних установа, што значи да би потом те податке требало једноставно спојити и тумачити на целовит начин. Међутим, постоји значајан проблем јер се методолошки приступи различитих институција неретко битно разликују, па јединствено тумачење заправо није могуће. Овакве прилике не иду на руку унапређењу институција малолетничког правосуђа, просто зато што подаци које не можемо ставити у одговарајући контекст немају пуну употребну вредност.

Са наведеним проблемом у вези можемо навести као илустративан пример бележење података о васпитним налозима од стране Републичког завода за статистику, са једне стране и Републичког завода за социјалну заштиту са друге стране. На пример, у извештају Републичког завода за социјалну заштиту за 2013. годину констатовано је да се драстично разликују подаци о васпитним налозима презентовани од стране двају поменутих институција, те да је у таквим околностима онемогућено детаљније сагледавање стања у примени ових диверзионих мера.¹² Даље се у извештају на одговарајућем графикону приказује да је у 2012. години сходно евиденцији центара за социјални рад примењено 634 васпитних налога, док је у току исте године, сходно евиденцији Републичког завода за статистику примењено 158 васпитних налога.¹³ С обзиром да Републички завод за статистику сумира податке које прикупљају тужилаштва и судови, те да само ове институције примењују васпитне налоге, остаје нејасно одакле потичу овако драстичне разлике у бројкама. Можемо претпоставити да је корен проблема у бројању услуга које центри за социјални рад пружају, независно од броја корисника, што би могло довести до непотребног вишеструког бројања истих васпитних налога.

При бележењу статистичких података постоје и други проблеми методолошке природе. Од изузетног значаја је и то што постоје одређене нејасноће у тумачењу најзначајнијих појмова као што је то и сам појам „детета у сукобу са законом“, у смислу шта конкретно треба да се евидентира у вези са овим појмом. Према глобалним индикаторима у питању је број ухапшених малолетника у току 12 месеци. Дакле, произлази да се у обзир узимају само малолетници која су долазили у директан контакт са полицијом. Међутим, центри за социјални рад у

12 Републички завод за социјалну заштиту (2013). *Деца у систему социјалне заштите*. Београд, стр. 36.

13 Исто, стр. 39.

Србији контактирају и са малолетницима који манифестују проблеме у понашању, али нису у евиденцијама полиције евидентирани као ухапшени. Стога, поставља се питање како третирати податке које ти центри прикупљају изјашњавајући се о малолетницима у сукобу са законом, јер и они могу бити од значаја за упознавање система малолетничког правосуђа. Но, уколико, са друге стране, пођемо од становишта да подаци служби социјалне заштите и нису од кључног значаја за ово питање, с обзиром да имамо поузданије податке јавних тужилаштава и судова, опет нећемо имати сасвим прегледну и јасну ситуацију у погледу тога који се малолетници убрајају у малолетнике у сукобу са законом. Наиме, Републички завод за статистику бележи податке о *пријављеним малолетним лицима*, којима се сматрају малолетници према којима поступак по кривичној пријави није покренут, према којима је припремни поступак обустављен или је поднет предлог већу за малолетнике за изрицање казне или васпитне мере, потом о *оптуженим малолетним лицима*, којима се сматрају она у чијим случајевима је поднет предлог за изрицање казне или васпитне мере, без обзира на његов исход и коначно о *осуђеним малолетним лицима*, којима Републички завод за статистику сматра малолетнике према којима је примењена нека од васпитних мера или казна малолетнички затвор. Чини се да би узимање у обзир само пријављених малолетних лица довело до претераног ширења опсега појма малолетник у сукобу са законом, док би ослањање на податке о оптуженим и осуђеним лицима неоправдано искључило неке од малолетника који би се ипак могли сврстати под појам „деца у сукобу са законом“. Посебан проблем представља неадекватна терминологија која се користи у евиденцијама Републичког завода за статистику, будући да законодавац не предвиђа термине *оптужени* и *осуђени* када су у питању малолетни учиници кривичних дела.¹⁴

Даље, када је реч о вођењу статистика у Србији, понекада недостају подаци о социодемографским карактеристикама малолетника. Наиме, Уницефов приручник за мерење индикатора о малолетничком правосуђу сугерише да је при бележењу сваког индикатора пожељан што већи степен дисагрегације података. Дакле, сваки од индикатора би могао бити даље рашчлањен по критеријумима: родне

¹⁴ Више о томе видети у: Ђопић, С. (2014) Карактеристике савременог правног и друштвеног реаговања на малолетничку делинквенцију у Србији. У: В. Николић-Ристановић, Љ. Стевковић (ур.) *Малолетничка делинквенција у свету и Србији: Трендови и друштвени одговори*, Београд: Прометеј и Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију, стр. 215–238.

припадности, узраста, етничке припадности, категорији кривичног дела и по припадању одговарајућој јединици територијалне организације дате државе.¹⁵ Наравно, није искључено да се код конкретного индикатора не примени неки од критеријума рашчлањивања, али је, у начелу, пожељно да се укупни подаци операционализују на што већи број поткатегорија. На тај начин се сазнаје много више но што би то било могућно уколико би се комплетна група малолетника, на пример учинилаца кривичних дела из области насилничког криминалитета, посматрала као једна монолитна целина, те је могућно уочавање посебно критичних субгрупа малолетника. У Србији се у подацима Републичког завода за статистику углавном примењују наведени критеријуми рашчлањивања, с тим што је уочљиво да у случају примењивања васпитних налога још увек нема потпуног рашчлањивања података.

Поједини од глобалних индикатора о малолетничком правосуђу нису ни заступљени у нашем систему. То се пре свега односи на неке од глобалних индикатора у вези са лишењем слободе. Тако не постоје подаци о смрти малолетника током лишења слободе. Као релативно мала држава ми се, срећом, не сусрећемо са овом трагичном појавом у правилним временским размацама, али то ипак не би смело да утиче на редовно и студиозно бележење стања по овом изузетно значајном питању. Уз то, свакако, треба пратити и евентуалне случајеве нарушавања менталног и телесног интегритета малолетника у сукобу са законом. Из наведеног следи да преостаје једино да се поједини истраживачи и организације баве истраживањем ових појава, што ипак није адекватно решење.

Такође, не наилазимо на податке о бројности малолетника који при лишавању слободе нису у потпуности издвојени од одраслих. У пракси су забележени случајеви да се малолетници лишавају слободе у просторијама у којима бораве и пунолетна лица. Таква пракса није противзаконита, стога што Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица¹⁶ дозвољава да судија за малолетнике, изузетно, одреди да малолетник буде у притвору заједно са пунолетним лицем, које на њега не би штетно утицало и уколико би, у супротном, усамљење малолетника дуже трајало и оставило штетне последице по развој његове личности (чл. 68, ст.

15 United Nations Office on Drugs and Crime, Office in Vienna. (2006), *op. cit.*, стр. 8.

16 Службени гласник РС, број 85/05 (скраћено: ЗОМУКД).

1 ЗОМУКД). Ипак, у нашим приликама се обично не ради о таквој одлуци судије за малолетнике, већ о простом недостатку техничких и просторних услова за издвајање малолетника.¹⁷ Свакако, било би пожељно да се о (не)издвајању малолетника систематски прикупљају подаци, јер је очигледно да је у питању индикатор од кога у битном зависи укупан положај малолетника у сукобу са законом. У недостатку систематски прикупљених података можемо се ослонити само на повремене извештаје појединих државних органа и комисија, или пак невладиних организација. У том смислу су посебно корисни извештаји Заштитника грађана у функцији Националног механизма за превенцију тортуре у Републици Србији.

Глобални индикатор који је, такође, запостављен у нашим условима јесте удео малолетника који су примали посете блиских сродника или ишли у посете блиским лицима у претходна три месеца. Бројни међународни документи о положају малолетника у сукобу са законом говоре о великом значају одржавања контаката са локалном и широм заједницом, а пре свега са ужом и широм породицом током притварања малолетника или пак извршавања институционалне санкције. У том смислу Правила УН о заштити малолетника лишених слободе (тзв. Хаванска правила) један део текста посвећују проблематици очувања и јачања контаката са друштвеном заједницом. Правило број 59 предвиђа да треба обезбедити сва средства потребна за остваривање одговарајуће комуникације малолетника са спољним светом, што представља интегрални део праведног и хуманог поступања и има суштински значај у припреми малолетника за повратак у друштво. Малолетницима треба допустити да комуницирају са породицом, пријатељима и другим лицима или представницима организација, да напусте установу ради посећивања чланова породице, односно треба им дати посебну дозволу за напуштање установе из образовних, професионалних или других важних разлога. У нашим широј јавности доступним статистичким прегледима не налазимо систематизоване податке о посетама и комуникацији малолетника са спољним светом. Преостаје да се о посетама сродника и одласцима малолетника у посете шира, али и научна и стручна, јавност информисе кроз периодичне и спорадичне извештаје одговарајућих државних органа, или пак невладиних организација и организација цивилног друштва, попут

17 Заштитник грађана. (2012) Национални механизам за превенцију тортуре у Републици Србији, *Извештај за 2012. годину*. Београд, стр. 25.

Хелсиншког одбора за људска права. Неспорно је да у досијеима малолетника који се воде у установама могу постојати и врло детаљни подаци о посетама и контактима са лицима ван завода, али је јасно и да би, ради транспарентности, потпунијег увида у стање, истраживања и других разлога ови подаци требало да буду доступнији. То би се могло постићи и уз пуно поштовање права малолетника на приватност.

Са готово потпуним одсуством података сусрећемо се када је реч о институту постепене заштите малолетних учинилаца кривичних дела. Наиме, један од квантитативних глобалних индикатора малолетничког правосуђа јесте проценат малолетника отпуштених из установа којима је пружена постепена заштита. Истину за вољу, разлози за овакво стање у погледу доступности података, пре свега, се тичу тога што се тешко може говорити о некаквој постпеној помоћи за наше малолетнике након извршења санкција. У том смислу ауторка овог текста је током 2009. године обилазила центре за социјални рад у потрази за подацима о помоћи која се пружа малолетницима.¹⁸ Испоставило се да малолетници могу да рачунају на више но скромну материјалну помоћ и одређене саветодавне услуге. Но и поред тога, бележење статистичких података је конципирано на начин који трећим лицима говори веома мало о раду службе социјалне заштите. С обзиром да се интензивно ради на изменама прописа о малолетним учиниоцима кривичних дела, остаје да се надамо неком адекватнијем и садржајнијем решењу о постпеном прихвату, што ће се потом одразити и на извештавање о овом глобалном индикатору.

И поред значајних проблема, треба нагласити да су у циљу побољшања институционалних и техничких предуслова за прикупљање и презентовање статистичких података о малолетничком правосуђу у претходним годинама предузимани одређени плански и стратешки осмишљени кораци. Србија већ увелико пролази кроз процес усаглашавања званичне статистике са стандардима у обој области у Европској унији.¹⁹ У ту сврху последњих година се ради на усклађивању Закона о званичној статистици са захетвима европске статистике. Наиме, усвојена је Стратегија развоја званичне статистике за период 2009-2012. године, Програм званичне статистике у периоду од 2011.

18 Ковачевић, М. (2011). *Криминалнополитички аспект постпене помоћи*, магистарски рад. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

19 Одлука о Програму званичне статистике у периоду 2011–2015. године, *Службени гласник РС*, бр. 23/11.

до 2015. године²⁰ и Програм званичне статистике у периоду од 2016. до 2020. године²¹ Новина коју су ти документи донели јесте предвиђање одређених индикатора о пунолетним и малолетним учиниоци кривичних дела. У вези са индикаторима према којима ће се вршити евидентирање података о малолетним учиниоцима кривичних дела, Стратегијом је предвиђено да се евидентирају и приказују и подаци о оштећеном лицу, односно жртви, и трајању кривичног поступка према малолетнику²². Следствено томе, а у складу са чл. 166 ЗОМУКД Министарство правде и Врховни суд су 2009. године основали *Савет за праћење и унапређење рада органа кривичног поступка и извршење кривичних санкција према малолетницима*.²³

Савет за праћење и унапређење рада органа кривичног поступка и извршење кривичних санкција према малолетницима је почетком 2011. године формирао Радну групу са задатком да анализира релевантност података који се прикупљају у оквиру малолетничког правосуђа у Србији у односу на глобалне индикаторе. Радна група је на основу резултата анализе упутила надлежним институцијама одређене препоруке. Упућене препоруке су се односиле на:

- термилошко и функционално прилагођавање, односно мењање постојећих образаца СК-3 и СК-4, које попуњавају тужилаштва и судови при обради малолетничких кривичних предмета.

- утврђивање јединственох критеријума за прикупљање и праћење податак од стране надлежних институција и организационих јединица, са прецизно дефинисаним појмовима и радњама, а све са циљем стварања евиденција које би на усклађен и економичан начин чиниле доступним податке о малолетним учиниоцима кривичних дела.²⁴

Први кораци на плану развоја система евидентирања и праћења података у малолетничком правосуђу који ће бити у складу са Глобалним индикаторима у малолетничком правосуђу су конкретне препоруке Савета упућене заводу за статистику, Министарству унутрашњих послова и Министарству рада и социјалне политике.

20 Стевковић, Љ., *op. cit.*, стр. 124.

21 Одлука о Програму званичне статистике у периоду од 2016. до 2020. године. *Службени гласник РС*, бр. 55/15.

22 Стевковић, Љ., *op. cit.*, стр. 124–125.

23 Стевановић, И. (2012) Правац реформе система малолетничког правосуђа у Републици Србији у 2012. години – мере, санкције и начини вођења евиденције. У: Л. Крон (ур.) *Деликт, казна и могућности социјалне профилаксе*, Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, стр. 246.

24 Исто, стр. 245.

На основу препорука упућених Републичком заводу за статистику извршене су измене СК3 и СК4 образаца који су тако измењени достављени тужилаштву и судовима. 2013. године публиковани су први извештаји базирани на новим СК3 и СК4.²⁵

Када су у питању подаци о оштећеним лицима и трајању поступка према малолетницима, као новине у статистичким евиденцијама малолетничког криминалитета, СК4 образац, између осталих, предвиђа евидентирање података о датуму покретања припремног поступка, подношења предлога тужиоца за примену кривичне санкције и датуму доношења првостепене одлуке и правноснажности одлуке. Што се тиче података о оштећеном лицу, у тај образац се бележе само информације везано за број жртава, њихов пол и узраст. Подаци попут односа са малолетним учиниоцем или пак присуства повреда ни у измењеним обрасцима нису узети у обзир. Тиме жртве кривичних дела и даље остају ван оквира званичних статистика и евиденција криминалитета. Посебно питање је шта је од свих тих података доступно научној и стручној јавности.²⁶

Препоруке су уважене када је реч о већем броју и потпунијој дисагрегацији података о лишавању слободе малолетних лица, што се посебно односи на меру притвора и њој сродне мере у припремном поступку. Међутим, препоруке су се односиле и на другачије прикупљање података о васпитним налозима, при чему би имплементација сугестија омогућила далеко детаљније и садржајније податке о овој диверзионој мери. Очекивања Радне групе су била да ће Републички завод за статистику у 2013. години објавити извештај са подацима о броју и врсти васпитних налога, кривичним делима за која су они примењени, полној и старосној структури малолетника и инстанцама које су примениле васпитне налоге. У Саопштењу Републичког завода за статистику о малолетним учиниоцима кривичних дела у Републици Србији у 2013. години и у Билтену „Малолетни учиниоци кривичних дела-пријаве, оптужења и осуде за 2012. годину“, ипак, нема свих тих података.

Иста Радна група је сугерисала и како би се могло унапредити презентовање статистичких података до којих у свом раду са малолетницима долази полиција, као и да се у оквиру Јединственог информационог система евиденције о малолетним учиниоцима кривичних

²⁵ Исто, стр. 252.

²⁶ Стевковић, Љ., *op. cit.*, стр. 125–126.

дела воде независно од евиденција за пунолетна лица, а све са циљем да ти подаци буду доступнији научној и стручној јавности. Такође, сугерисано је и да се прецизно утврди структура статистичких извештаја у области малолетничког криминалитета који ће се публиковати и бити доступни (обим и врста података, индикатори, форме извештавања, ко ће и када ажурирати и коме достављати податке, и слично).²⁷ Међутим, чини се да, за сада, подаци полиције нису битно доступнији но што је то био случај у претходним годинама.²⁸

Коначно, долазимо до глобалних индикатора који су окарактерисани као квалитативни, а који показују стратешку усмереност поступања према малолетницима у једној земљи. У њих се убрајају показатељи о независним инспекцијама у малолетничким институцијама, правним лековима који су доступни малолетницима који борава у установама, специјализованом малолетничком правосуђу и превентивним мерама. Нема сумње да се у Србији спроводи надзор над радом институција за малолетнике, као и да су организације цивилног друштва укључене у ту проблематику.²⁹ Разуме се да су малолетницима доступни правни лекови, као и да се наше малолетничко правосуђе може сматрати специјализованим, с обзиром да у судовима опште надлежности поступају судије за малолетнике и веће за малолетнике, те да се од јавних тужилаца и полицијских службеника захтева да имају посебна знања о потребама, положају и правима детета, уколико са овом популацијом долазе у контакт при обављању својих задужења. Посебна знања морају имати и браниоци и пуномоћници малолетних лица у кривичном поступку. Када је реч о превентивним мерама, у нашој земљи не мањка докумената који стратешки усмеравају поступање у циљу сузбијања малолетничког криминалитета. Међутим, и даље постоји недостатак систематског извештавања, а самим тим и праћења свих ових активности које се „мере“ квалитативним индикаторима.

27 Стевановић, И. (2012) Правац реформе система малолетничког правосуђа у Републици Србији у 2012. години – мере, санкције и начини вођења евиденције. У: Л. Крон (ур.) *Деликт, казна и могућности социјалне профилаксе*, Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, стр. 252.

28 Стевановић, И. (2012). Реформа система прикупљања и праћења података релевантних за систем малолетничког правосуђа у Републици Србији. У: И. Стевановић (ур.) *Малолетничко правосуђе у Републици Србији*, Зборник радова са друге годишње конференције Савета за праћење и унапређење рада органа кривичног поступка и извршење кривичних санкција према малолетницима, Београд: Центар за права детета, стр. 63.

29 Видети: Одбор за људска права Ваљево (2011) *Извештај о стању људских права малолетника у институцијама изолације*.

Закључак

У Србији постоји потреба да се начин прикупљања статистичких података о малолетничком правосуђу усклади са опште прихваћеним индикаторима у овој области. Наиме, постоје предуслови да се наше извештавање у потпуности усклади са тим индикаторима, с обзиром на то да се, на различите начине, већ воде евиденције о свим оним појавама чије кретање и иначе индикатори прате. Потребно је да се прикупљање тих података технички боље организује и систематизује на свеобухватан начин, како би они били лакше доступни и како би већи број актера могао располагати тим подацима. Постоји потреба да се о примени васпитних налога и посебних обавеза прикупљају нешто обимнији подаци, с обзиром на то да нема међународног документа који не препоручује интензивнију примену управо ових мера.

Усклађивање нашег статистичког извештавања са глобалним индикаторима могло би бити од великог значаја, утолико што би омогућило коришћење знања и искустава до којих се дошло на интернационалном нивоу. Не треба губити из вида да се бројни међународни документи и препоруке креирају управо на основу сазнања до којих се долази сложеним, мукотрпним и дуготрајним истраживањем прилика на терену. Таква истраживања ни много богатије државе не могу да спроведу самостално, тако да заиста постоји потреба да се сазнања на овом пољу деле и размењују. Такође, упознавање и уважавање искуства других може резултирати избегавањем експериментисања са мерама и акцијама које су се у државама са сродним социоекономским приликама већ показале као неадекватне. У том смислу, активности и предлози Савета усмеравају област евидентирања криминалитета малолетника у Србији ка изградњи координисаног и интегрисаног система у којем сваки актер малолетничког правосуђа има прецизно дефинисану улогу.³⁰ Како поменути предлози још увек нису наишли на своју пуну имплементацију у пракси, остаје очекивање да ће се евидентирање малолетничког криминалитета у процесу усклађивања са европским стандардима и стандардима Уједињених нација у потпуности усагласити са Глобалним индикаторима малолетничког правосуђа, те на тај начин омогућити бољу доступност релевантних података, као и њихову применљивост у научне и практичне, криминално-политичне сврхе.

³⁰ Стевковић, Љ., *op. cit.*, стр. 112.

ЛИТЕРАТУРА

1. Coleman, C., Moynihan, J., *Understanding crime data: Haunted by the dark figure*, Open University Press, Philadelphia, 1996.
2. Топић, С., Карактеристике савременог правног и друштвеног реаговања на малолетничку делинквенцију у Србији. У: Николић-Ристановић, В., Стевковић Љ. (ур.), *Малолетничка делинквенција у свету и Србији: Трендови и друштвени одговори*, Прометеј и Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију, Београд, 2014, стр. 215–238.
3. Ковачевић, М., *Криминалнополитички аспект постпеналне помоћи, магистарски рад*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
4. Стевановић, И., Реформа система прикупљања и праћења података релевантних за систем малолетничког правосуђа у Републици Србији. У: Стевановић, И. (ур.), *Малолетничко правосуђе у Републици Србији*, Зборник радова са друге годишње конференције Савета за праћење и унапређење рада органа кривичног поступка и извршење кривичних санкција према малолетницима, Центар за права детета, Београд, 2012, стр. 57–65.
5. Стевановић, И., Правац реформе система малолетничког правосуђа у Републици Србији у 2012. години – мере, санкције и начини вођења евиденције. У: Л. Крон (ур.) *Деликт, казна и могућности социјалне профилаксе*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2012, стр. 245–255.
6. Стевковић, Љ., Евидентирање и приказ података о насилном криминалитету малолетника: инострана и искуства из Србије. У: В. Николић-Ристановић (ур.) *Евидентирање криминалитета: искуства из света и Србије*, Прометеј, Београд, 2012, стр. 105–130.

ИЗВЕШТАЈИ И ПРАВНА АКТА

1. Одбор за људска права Ваљево, *Извештај о стању људских права малолетника у институцијама изолације*. Ваљево, 2011, <http://www.odbor.rs/images/odbor/izvestaj%20OdborVA%20pritvor.pdf>, приступљено 29. маја 2014.
2. Одлука о програму званичне статистике у периоду 2011–2015. године, *Службени гласник РС*, бр. 23/11.

3. Одлука о Програму званичне статистике у периоду од 2016. до 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 55/15.
4. Републички завод за социјалну заштиту, *Деца у систему социјалне заштите*. Београд, 2013.
5. Републички завод за статистику, *Упитник о малолетнику према којем је поступак по кривичној пријави и припремни поступак завршен* – СК4, 2012.
6. Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005.
7. Заштитник грађана, *Национални механизам за превенцију тортуре у Републици Србији, Извештај за 2012. годину*, Београд, 2012.
8. United Nations Office on Drugs and Crime (Office in Vienna), *Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators*, United Nations, New York, 2006
9. United Nations Office on Drugs and Crime, Intraagency panel on juvenile justice, *Criteria for the Design and Evaluation of Juvenile Justice Reform Programmes*. United Nations, UNODC, Interagency panel on juvenile justice, New York, 2011.
10. http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Criteria_for_the_Design_and_Evaluation_of_Juvenile_Justice_Reform_Programmes.pdf, приступљено 28. маја 2014.

JUVENILE JUSTICE INDICATORS AND RECORDING OF JUVENILE CRIME IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Milica Kovacevic, PhD

University of Belgrade, Faculty of Special Education and Rehabilitation

Ljiljana Stevkovic, MA

University of Belgrade, Faculty of Special Education and Rehabilitation

Abstract: The paper analyses the compliance of the statistical records of the juvenile justice system in the Republic of Serbia with global indicators in this area. UNICEF has created a list of 15 key indicators that indicate the state of juvenile justice in one country. These indicators do not include all important issues and problems in a juvenile justice system, but they do

provide crucial data on phenomena that are considered most critical for the status and rights of minors who are in conflict with the law, and are very important for designing future policies and actions. The aim of this paper is to point out the level of harmonization of statistical records in Serbia with the aforementioned indicators, and to briefly mark the key issues due to which professional and scientific public could more easily dispose of the data on juvenile justice in the Republic of Serbia.

Keywords: juvenile justice, global indicators, juvenile crime recording, child rights.

КОНТРОЛА НАД ВОДНИМ РЕСУРСИМА КАО ФАКТОР НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Госпава Стојановић

Факултет безбедности Универзитета у Београду

gospava88@gmail.com

доц. др Ненад Путник

Факултет безбедности Универзитета у Београду

nputnik@fb.bg.ac.rs

Сажетак: Свеукупан развој савременог света све више зависи од воде. Вода је у ХХИ веку постала најзначајнији стратешки природни ресурс – неопходна је за живот и здравље човека, али је од виталног значаја и за државе и међународну заједницу. У многим градовима, снабдевање потребним количинама квалитетне воде за пиће постаје све већи проблем, јер њен недостатак директно угрожава људску безбедност. Развој технологије, демографски раст и урбанизација доводе до великог повећања потрошње воде, а због све већег загађења вода повећавају се опасности које прете човеку и околини. Вода је постала економски улог, улог националне и међународне политике, као и генератор конфликтних ситуација међу државама. Дефицит овог природног ресурса, као ограничавајући фактор привредног развоја државе, увек је био детерминанта њених геополитичких аспирација. Неминовна последица таквог стања је стално надметање за контролом над овим природним ресурсом, јер што се водни ресурси у неким зонама смањују, то су веће тензије међу државама које их деле. Да вода има конфликтни потенцијал, показује и податак да је у протеклих педесет година изазвала преко тридесет сукоба услед непостојање договора око коришћења тог природног ресурса. Како се количина пијаће воде буде смањивала, сукоби ће постати све интензивнији. Ти сукоби, у случају екстремног заоштравања, могли би да се претворе у истинске „ратове за воду“.

Кључне речи: водни ресурси, национална безбедност, хумана безбедност, друштвени сукоби.

Увод

Од хране и енергетске безбедности, преко људског здравља и заштите животне средине, вода доприноси напретку социјалног благостања и раста, утичући на средства за живот милијарди људи. Међутим, неодрживи развојни путеви и неуспешно управљање створили су огромне притиске на водне ресурсе, утичући на њихов квалитет и доступност. Током периода од 1960. до 2012. године, раст популације, урбанизација, миграција и индустријализација, заједно са повећањем производње и потрошње, проузроковали су све веће захтеве за водним ресурсима. Исти ти процеси имају такође значајан допринос у загађивању водних ресурса, смањујући њихову тренутну доступност и на тај начин угрожавају капацитет еко-система и природног водног циклуса да задовоље растућу светску тражњу за водом. Капацитет планете да задовољи све веће захтеве за пијаћом водом се умањује, и ту не може бити одрживог развоја, уколико се не успостави равнотежа између понуде и потражње.

Брзе климатске промене такође могу довести до значајних варијација у дистрибуцији и доступности водних ресурса, хране и енергетских ресурса, као и екстремних временских промена. Климатске промене, попут промена у температури воде, њеном протицању, подизању нивоа светског мора, поремећаја у функционисању подземних извора, могу утицати на сам квалитет вода, њену доступност и несатаицу. Поред тога, може се очекивати да ће више температуре воде поспешити многе облике загађења, са евентуалним негативним утицајем на екосистеме, човеково здравље, и водоводни систем. То би последично, услед ограничености ресурса и еколошке штете, могло водити геополитичкој дестабилизацији, па чак и ратним сукобима.

Значај воде за опстанак и просперитет нације

Хигијенски исправна вода за пиће¹ један је од основних предуслова доброг здравља. Светска здравствена организација је водоснабдевање и квалитет воде за пиће сврстала у дванаест основних показатеља

¹ XIX век је био век угља, XX нафте и руда, а стратегији тврде да ће XXI век бити век „плавог злата“ – воде. Вода ће постати ресурс важнији од нафте. На УН самиту о одрживом развоју у Њујорку, 25. септембра 2015. године, усвојена је 2030 Агенда за одрживи развој, као и 17 циљева одрживог развоја, између којих се налази и осигурање доступности и одрживо управ-

здравственог стања становништва једне земље, чиме се потврђује њена значајна улога у заштити и унапређењу здравља. Најновији УН развојни извештај из 2016. године јасно показује да је од кључног значаја за скоро сваки аспект одрживог развоја управо вода, и да циљеви одрживог развоја усмерени на воду могу створити социјалне, економске, финансијске и друге користи како би се смањило сиромаштво, поспешило здравство, образовање, храна и производња енергије, као и животна средина. У извештају се процењује да 663 милиона људи у свету нема лак приступ побољшаним изворима воде за пиће, док је број људи без поузданог приступа води довољно доброг квалитета за људску исхрану најмање 1,8 милијарди, и могуће знатно више.²

Расположиве количине пијаће воде на Земљи нису равномерно распоређене. Када би се постојеће залихе воде равномерно распоредиле, сходно географској расподели становништва, воде би, по Глеику, било довољно за 20 милијарди људи³. Због неравномерне расподеле, поједини региони имају воде у изобиљу, док је у другим има недовољно или у минималним количинама. Међутим, чак и тамо где воде има у изобиљу, постоји проблем са количином која није доступна. Највећу количину пијаће воде поседује Азија – 36% светских залиха, затим следе Јужна Америка са 26%, Северна Америка са 15%, Африка са 11%, Европа са 8% и Аустралија и Океанија са 4%. Уколико наведене вредности упоредимо са друге две величине: површином континента и бројем становника на њима, добијени подаци имају сасвим другачије вредности. Најмање воде годишње по становнику по км² има Африка – 134.000 м³, Аустралија и Океанија са 269.000 м³ и Европа – 277.000 м³, а највише Јужна Америка са 672.000 м³.⁴

Према истраживању Организације Уједињених нација на образовање, науку и културу (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* – *UNESCO*) најквалитетнију воду има Финска, Канада, Нови Зеланд, Велика Британија, Јапан, Норвешка, Русија, Јужна Кореја, Шведска и Француска, а ситуација је најтежа у пустињским и полупустињским областима у подсахарској Африци и Азији. У Евро-

вљање водама и системом санитације за све до 2030. године. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations, 2015, посећено 15. 4. 2016.

2 The United Nations World Water Development Report 2016, Water and jobs, UNESCO, 2016, посећено 15. 4. 2016.

3 Peter H. Gleick, *Water in Crisis: A Guide to the World's Freshwater Resources*, Oxford University Press, New York, 1993.

4 Гаврило Остојић, Марија Благојевић „Примена хегемоније у решавању међународних спорова око ресурса пијаће воде“, *Међународна политика* 63 (2011): 359–391.

пи се само 5 од 55 река сматра чистим, док је 50 посто становништва у земљама у развоју изложено загађеним изворима воде. У Азији су све реке које пролазе кроз градове значајно загађене, имају три пута више бактерија од људског отпада него што је светски просек⁵. Истраживање које је спровела Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO) рангирало је Србију на 47. место од 180 земаља по количини и квалитету ресурса воде. То значи да Србија не спада у земље сиромашне водом, али ни онолико богате колико се претходних деценија мислило. Међутим, низак степен истражености и експлоатације природних извора (процењује се да их има око 1.300, испитано их је око 250, а експлоатише се тек сваки десети од њих), даје могућност Србији да се у овој области развије иако се, као и све слабије развијене земље, неекономски и нееколошки понаша према тим резервама.

Извештај Међународног панела за климатске промене (*Intergovernmental panel on climate change – IPCC*) недвосмислено указује на то да су залихе водних ресурса угрожене. Према постојећим сценаријима, климатске промене ће до 2030. године довести до тога да ће скоро половина светске популације живети у областима високог водног стреса⁶. Дакле, водни стрес настаје када потребе за водом премашују расположиви износ у одређеном периоду или када слаб квалитет ограничава његову употребу⁷. У свету постоје земље у којима хронична несташица воде за пиће спречава производњу хране, слаби економски развој и изазива озбиљну деградацију животне средине: Кувајт, Катар и Бахреин располажу са 90 до 120м², Саудијска Арабија са 160 м³, Јордан са 260 м³, а Израел са 400 м³ воде. Високи водни стрес се јавља и у Индији, на северу Кине, средњој Азији, на

5 Free Flow: Reaching Water Security Through Cooperation, Unesco, 2013, посећено 15. 4. 2016.

6 Малин Фалкенмарк из Шведске је 1989. године указала на несташицу воде и појаву тзв. водног стреса (*water stress*) успоставивши Индикатор водног стреса (*The Falkenmark Water Stress Indicator*), који је постао један од најчешће коришћених показатеља доступности воде у некој земљи. Наиме, индикатор водног стреса је дефинисан као „део укупног годишњег оптицаја расположивог за употребу. Базиран је на испитивањима у више земаља, као и прорачуном о употреби воде по становнику. На основу коришћења прорачуна употребе по становнику, услови у области водних ресурса могу бити категоризовани као: без стреса, стрес, оскудица и апсолутна оскудица“. Дејана Димитријевић, *Трендови еколошке безбедности у XXI веку*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2010.

7 Водни стрес настаје у подручјима где су годишње залихе пијаће воде мање од 1.700 м³ по особи. Када су вредности 1.000 до 1.700 м³/ст./год. јављају се редовне несташице воде, али када доступност воде падне испод 1.000 м³/ст./год., говоримо о много озбиљнијим проблему, тј. о несташици воде, која узрокује проблеме везане за људско здравље и развој, *Linking climate change and water resources: impacts and responses*, посећено 16. 4. 2016.

Блиском истоку, у медитеранским земљама, источном делу Аустралије, западном делу Латинске Америке, западном делу САД и на северу Мексика⁸. Предвиђа се да ће у 2025. години половина светског становништва остати без воде, нарочито у Африци, Средњем истоку и Јужној Азији, док ће се до 2040. године количина пијаће воде по становнику смањити се за читаву половину, са 8.000 на 4.000 m³. Експерти тврде да ће до 2050. године, само тридесетак од преко 200 земаља света имати довољно воде за сопствене потребе⁹.

Брига о заштити воде као елеменат заштите националних интереса

Брига о снабдевању водом спада у ред друштвених активности које веома битно утичу на функционисање друштва у целини. Од виталног значаја је да се обезбеди одрживо снабдевање са потребним количинама чисте воде, редовно испитивање безбедности воде и управљање водоводним системом. Очекује се да ће потражња за водом да се повећа у свим секторима производње. Предвиђа се да ће се од 2025. године потрошња воде у развијеним земљама повећати за 18%, а у земљама у развоју за читавих 50%. Адекватне испоруке воде потребне су и за све аспекте националне активности, укључујући производњу и коришћење војне моћи. У многим градовима, снабдевање потребним количинама квалитетне воде за пиће постаје све већи проблем, јер њен недостатак директно угрожава људску безбедност и може да допринесе или да појача опасност по националну безбедност изазивањем политичке нестабилности или насилних сукоба.

Крајем децембра 2000. године у Европском парламенту усвојена је Директива 2000/60/ЕС, која утврђује оквир за деловање Европске уније на пољу управљања водама. Усвајање те директиве, која је названа „Оквирна директива о водама“ (*Water Framework Directive – WFD*), представља почетак нове ере у историји управљања водама у Европи. Доношење директиве је мотивисано развијеном свешћу о водама, као најзначајнијем стратешком ресурсу XXI века. Основни циљеви доношења директиве су свеобухватна заштита свих вода, уз примену

⁸ Jonathan Lautze, Herath Manthirithilake, Water security: Old concepts, new package, what value?, *Natural Resources Forum* 36 (2012): 76–87.

⁹ Free Flow: Reaching Water Security Through Cooperation, Unesco, 2013, посећено 15. 4. 2016.

начела интегралног управљања водним ресурсима, интегрално газдовање и управљање речним сливовима, контрола квалитета вода и испуштања загађених вода, правилно утврђивање цена воде, на основу кључних принципа: корисник плаћа, загађивач плаћа, потпуна надокнада трошкова, укључивање јавности у циљу информисања, консултовања и учешћа у одлучивању¹⁰.

Након проширења Европске уније 2004. и 2007. године политичка карта Европе се драстично променила. Нове чланице унеле су нове природне, социјално-економске и културолошке изазове, који су захтевали правовремене и адекватне одговоре. Већина новопридошлих земаља чланица ЕУ се налази у сливу реке Дунав, који је најинтернационалнији речни слив у свету. Побољшање транспортне инфраструктуре, заштита животне средине и ефикасније коришћење енергетских ресурса били су само нека од питања чији се одговор могао пронаћи кроз заједничку акцију подунавских земаља. Постојеће организације (Међународна комисија за заштиту реке Дунав, Процес сарадње на Дунаву итд.) нису биле довољне јер су биле фокусиране на поједине области сарадње. Нису имале тзв. интегрисани приступ нити су могле одговорити на све већу тежњу за повезивањем људи, њихових идеја и потреба. Било је неопходно створити инструмент који би могао осигурати одрживи развој заснован на знању, територијалну и економско-социјалну кохезију унутар Европске уније, те је започет процес израде Стратегије Европске уније за Дунавски регион (*European Union Strategy for Danube Region*). Током 2009. и 2010. године припремљена је „Заједничка свеобухватна стратегија за земље дунавског слива“, односно Стратегија Европске уније за Дунавски регион коју је Европска комисија усвојила децембра 2010. године, а Европски савет потврдио априла 2011. године. Свеобухватна Стратегија Европске уније за Дунавски регион базирана је на четири стуба: повезивање Дунавског региона, заштита животне средине, изградња просперитета и јачање Дунавског региона. Дунавском стратегијом обухваћени су делови или читаве територије 14 земаља чланица Дунавског процеса сарадње (Немачка, Аустрија, Словачка, Чешка Република, Мађарска, Словенија, Хрватска, Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Румунија, Бугарска, Молдавија и Украјина). Ове земље уједно су и потписнице Конвенције о заштити реке Дунав, односно чланице Међуна-

10 The EU Water Framework Directive, European Commission, 2000, посећено 16. 4. 2016.

родне комисије за заштиту реке Дунав (*International Commission for the Protection of the Danube River – ICPDR*)¹¹.

Учешћем у Дунавској стратегији Европске уније, Србији су се отвориле значајне могућности везане за развој инфраструктуре, јачање економије, заштиту животне средине, туризма, транспорта, али и за поспешивање билатералне и мултилатералне сарадње са свим земљама дунавског слива. Испуњење захтева и задовољавање стандарда Европске уније у области вода један је од приоритета наше земље и важан услов у процесу европских интеграција. Једна од активности која води ка усаглашавању са европским стандардима је и примена Оквирне директиве о водама ЕУ (*Water Framework Directive – Directive of European Parliament and of the Council 2000/60/EC*), Директиве о градским отпадним водама ЕУ (*Urban Waste Water Directive – Council Directive 91/271/EEC*) и Нитратне директиве ЕУ (*Nitrate – Council Directive 91/676/EEC*). Република Србија је 2003. године ступила у чланство Међународне комисије за заштиту реке Дунава, чиме је прихватила обавезу имплементације делова Оквирне директиве о водама без обзира што није земља чланица ЕУ.

Контрола над водним ресурсима као фактор националне безбедности

Кретање воде у природи није омеђено државним границама, већ има међународне, па и планетарне димензије. Стога њено загађивање не производи штетне ефекте само у месту загађења. Напротив, последице могу да поприме и регионалне, континенталне или глобалне разmere. Оне се, пре свега, рефлектују на здравствену и социјалну сферу људског живота, као и на сфере међудржавних политичких и економских односа и глобалне безбедности. С друге стране, то загађивање директно утиче и на доступност водних ресурса и количину пијаће воде. Што се овај ресурс више разређује у неким зонама, то су веће тензије међу државама које деле ресурсе. Неминовна последица таквог стања је стално надметање за контролом над стратешким водним ресурсима. Животна средина, као и маргинализовани и угрожени људи, заправо су највећи губитници у надметању за воду.

11 Стратегија Европске Уније за Дунавски регион, Европска комисија, 2010, посећено 17. 4. 2016.

Дефицит природних ресурса као ограничавајући фактор привредног развоја државе увек је био детерминанта њених геополитичких аспирација. Насупрот томе, земље са „вишком“ природних ресурса суочавају се са проблемом како сачувати право на суверено располагање природним богатствима. Економски најразвијеније земље, са израженим потребама за стратешким ресурсима, излаз из настале ситуације траже у задобијању ресурса, смештених на територији других земаља.

И Република Србија спада у ред земаља чији су водни ресурси на мети најразвијенијих европских земаља. Искористивши процес приватизације и распродаје фабрика воде без утврђених критеријума и услова концесије, неки од власника познатих страних компанија постали су водећи произвођачи флаширане воде у Србији. Осим тога, уз купљену фабрику стекли су право на експлоатацију природних изворишта воде, на 99 година. Странци су до изворишта воде долазили и преко Београдске берзе куповином акција пунионица воде. На тај начин, у приватно власништво прешли су „Паланачки кисељак“ из Смедеревске Паланке, „Књаз Милош“ из Аранђеловца, „Власинка“ која производи минералну воду „Роса“, Београдска индустрија пива која експлоатише и флашира минералну воду, „Хеба“ из Бујановца и фабрика минералне воде „Милан Топлица“ из Прокупља. По сличном сценарију могло би доћи и до приватизације предузећа која се баве водоснабдевањем грађана, што би додатно угрозило безбедност Републике Србије. Са каквим проблемом се суочавају грађани држава које су дозволиле приватизовање водоводне (и друге критичне инфраструктуре) те на тај начин изгубиле право на управљање и експлоатисање сопствених ресурса воде, сведочи пример Боливије, која је пре деценију и по поклекла пред притисцима Светске банке. Концесија је подразумевала експлоатисање свих водних ресурса, комуналних водоводних система, па чак и кишнице која се прикупи. Први корак новог власника био је повећање цене воде за 35 одсто, што је изазвало масовне демонстрације које су могле прерасти у друштвени конфликт израженог интензитета.

У наредним годинама, раст становништва, у комбинацији са климатским променама, несумњиво ће појачати тежње за водним ресурсима, посебно широм Блиског истока и Северне Африке, што може изазвати ескалацију сукоба унутар држава, али и међу државама које су тренутно у пријатељским односима. То би последично, услед огра-

ничености ресурса, могло водити геополитичкој дестабилизацији, па чак и ратним сукобима. Међутим, ратови за воду између суседа узводно и низводно од тока реке вероватни су само у суженом броју околности: земља доњег тока мора да буде високо зависна од воде за своју националну добробит, док земља горњег тока мора да буде способна да изврши рестрикцију протока реке. Обавеза узводних земаља је да не изазивају никакву штету државама низводно, јер приступ води представља фундаментално право сваке државе, међутим узводне државе често користе воду као значајно средство притиска. Земља доњег тока мора да буде војно знатно јача од земље горњег тока, ако жели да ефикасно у свом националном интересу утиче на такву нелагодну географску позицију.

Ривалитети у расподели пропусне моћи река или експлоатисању водних ресурса постоје и у окриљу једне државе (па чак и великих градова унутар једне државе), где свако понаособ жели да извуче корист. Како се моћ налази узводно реком, држава (или град) контролише тај простор на рачун оних који се налазе низводно. У Шпанији постоје ривалитети око коришћења вода Ебра, не само између аутономије Арагона и Каталоније, кроз које пролази река, већ и с другим аутономним регионима. Ароганска регија не жели да даје своју воду Каталонији, чији туристички, урбани и пољопривредни развој је значајно повећао потражњу за хидролошким ресурсима. Затим, сукобљавање региона у Француској, група локалне заједнице у Сирији (брана Табка), док се индијски фармери већ боре једни против других због воде, а напетости се из истог разлога повећавају и у Кашмиру. Студије показују да би оваквих конфликта могло да буде све више.

Уједињене нације су пописале седамдесет кризних жаришта везаних за воду, од Блиског истока до Сахела, од Латинске Америке до Индије. Међу бројним рекама око чијих вода постоје или су извесни међудржавни спорови издвајају се: у Африци Нил, на Средњем истоку Јордан, Тигар и Еуфрат, у јужној Азији Инд и Брамапутра, у централној Азији Аму Дарја, у југоисточној Азији Меконг. Ризици сукоба повећаваће се у мери у којој ће се исцрпљивати ресурси. Када пијаћа вода почне да ишчезава, борбе ће постати све озбиљније¹².

У свету постоји око 300 потенцијалних међудржавних конфликта око извора воде. Да вода има конфликтни потенцијал, показује и по-

12 Water Conflict Chronology, Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, November, 2008, посећено 25. 4. 2016.

датак да је у протеклих 50 година изазвала 37 сукоба за које је један од разлога био непостојање договора око коришћења тог природног ресурса. Чак 32 сукоба су се догодила на Блиском истоку. Посебан проблем представља чињеница да се делови територија 145 нација налазе на граничном басену: око 40 одсто светског становништва живи у 250 речних басена који се деле са више од једне земље; отприлике трећина граничних басена издељана је између бар пет земаља; 19 басена на паја бар пет земаља. Око треће подводне резерве слатке воде на свету, Гуаранија, споре се Бразил, Аргентина, Парагвај и Уругвај. Дојранско језеро, које се налази на граници Македоније и Грчке, предмет је спора услед претераног коришћења језерске воде за наводњавање северне Грчке. Од Дејтонског споразума 1995. године актуелизовано је питање реке Саве, премда је стекла статус међународне реке, пролазећи кроз Хрватску, БиХ и Србију. Дунавски басен дели 18 нација, а кризе на Балкану су делимично узроковане тиме¹³. Стога, потребно је уложити знатан напор у превазилажењу економских криза на одржив начин: социоекономски развој, конкурентност, управљање животном срединам и ефикасност у коришћењу ресурса потребно је побољшати, а сигурност и транспорт у региону модернизовати.

На Балкану постоје отворена питања везана за границе, код готово свих суседних држава, што је једна од последица ратова из деведесетих година прошлог века. Бадинтерова комисија је 1992. године заузела став да се бивша Југославија легално распала, а да су границе бивших република постале државне. Међутим, скоро две и по деценије касније, бивше републике још нису решиле питање међусобних граница. Оне настоје да постигну решење преговорима, а у неколико случајева предстоји међународна арбитража. Спорови се воде од Пиранског залива до Уне, Дунава и Превлаке.

Република Србија има нерешене граничне спорове са скоро свим суседним републикама са којима је некада чинила јединствену државу. Република Србија и Република Хрватска се, на пример, споре око тачне линије међусобног разграничења. Наиме, око 10.000 хектара земљишта на левој обали Дунава (у Србији) катастарски припада Хрватској, док Србија књижи око 3.000 хектара који се налазе на хрватској обали, а који по катастарским књигама припадају Србији. Спорна подручја протежу се од границе са Мађарском до Бачке Паланке. Највећи камен спотицања су два речна острва – Шаренградска

¹³ Жак Атали, *Кратка историја будућности*, Архипелаг, Београд, 2010.

и Вуковарска ада. У преговорима о 145 спорних километара дуж реке Дунав, Србија сматра да гранична линија треба да буде повучена средином тока реке, као што је светска пракса у оваквим случајевима, док Хрватска инсистира на уважавању катастарских разграничења којим би се одступало од тока Дунава. Међудржавна комисија за утврђивање овог дела границе формирана је још 2001. године, али до сада није постигла никакав резултат. Како је Дунав у међувремену променио природни ток, а две земље различито тумаче куда се протезала републичка граница, договора још нема.

Граница Републике Србије са Републиком Босном и Херцеговином такође је на неколико места спорна, мада је 95 одсто те границе катастарски утврђено и дефинисано. Споран је један део територије код Јање на Дрини, као и део код ХЕ „Зворник“ и „Бајина Башта“ на Дрини. Објекти припадају Србији, међутим, половина акумулационих језера и брана налази се на територији БиХ, односно пресеца их државна граница, која се протеже коритом Дрине. Централна власт БиХ сматра да јој Србија дугује преко 3,5 милијарди евра на име коришћења „њених“ капацитета хидроелектрана. Српска страна предлаже да на подручју свих хидроцентрала граница иде обалом реке Дрине на босанској страни, тако да све те хидроцентrale укључујући и њихова акумулациона језера територијално припадну Србији, што је, наравно, неприхватљиво за БиХ, због чега договор, по свој прилици, неће ускоро бити постигнут¹⁴.

Република Босна и Херцеговина има више спорних граничних тачака са својим суседима. Најдужу границу та земља има са Републиком Хрватском, због чега је ту и највише отворених питања, првенствено оних која се односе на морску границу и која већ годинама оптерећују односе између две земље. Спорно је подручје код Костајнице, односно морски гребени Мали и Велики Шкој код Пељешца. Проблем је постао посебно изражен након што је суседна држава одлучила да повеже мостом полуострво Пељешац са копном, који би решио проблем подељености хрватске територије на два дела. Босна процењује да би мост спречио улазак већих бродова у луку Неум и угрозио њено право на отворено море, односно излаз ка међународним водама, јер тај излаз пролази поред полуострва Пељешац, односно преко подручја где Хрватска намерава да гради мост копно – Пељешац. Такође,

14 Бошко Јакшић, Арбитражни крај географије, *Политика*; Trinaest godina spora Srbije i Hrvatske zbog Šarengradske ade, *Blic*, посећено 27. 4. 2016.

само на потезу од Новог Града до Козарске Дубице на 19 места државна граница се премешта са једне на другу обалу реке Уне. У последње време пажњу јавности највише је заокупљао спор БиХ и Црне Горе око Суторине, спорног приморског подручја између две земље. Наиме, власти у Сарајеву су покренуле ово питање, иако је Суторина припадала Црној Гори пре распада Југославије и потписивања уговора о разграничењу између две државе¹⁵.

Република Хрватска је држава с највише граничних спорова у региону. Осим са Србијом и БиХ, она има нерешена питања водних граница и са Словенијом (како на мору тако и на копну) и Црном Гором. На двадесетак километара границе с Црном Гором, постоје спорови у вези са Превлаком и ртом Оштро, где је већ деценију и по на снази привремени режим. Представници Црне Горе и Хрватске изразили су заинтересованост да проблем реше договором. Хрватска се са Словенијом (659 километара границе) спори око неколико тачака јужно од реке Драгоње, те на подручју реке Муре, а главно поприште напетости је Пирански залив, јер Хрватска сматра да је граница на половини залива, што Словенији не одговара јер њени бродови не би имали директан приступ из словеначких у међународне воде. Словенци траже да цео Пирански залив припадне Словенији, укључујући и четири засеока уз реку Драгоњу. Две земље жестоко су се међусобно критиковале све док њихове владе нису 2009. прихватиле међународну арбитражу, међутим, Хрватска влада покренула је поступак за престанак споразума о арбитражи са Словенијом због неправилности које су чинили представници Словеније у Међународном арбитражном суду, кроз притиске на Арбитражни суд чиме су себи наводно обезбедили предност у спору око Пиранског залива¹⁶.

Ни Република Црна Гора након стицања независности није утврдила границе са суседима. Црна Гора за сада једино са Албанијом има решено питање границе, пошто је међудржавни споразум о разграничењу потписан. Међутим, ни ту посао није завршен до краја јер је преостало да се обави демаркација границе на мору, односно приступ међународним водама. За Црну Гору Суторина није отворено питање, нити случај за међународну арбитражу или суд, јер је статус тог дела црногорске обале за њу неспоран. То је црногорска територија, што

15 Међе на Балкану још нас свађају, Вечерње новости, посећено 27. 4. 2016.

16 Историја случаја Пиран: шта лежи иза вишедеценијског спора Хрватске и Словеније, *Blic*, посећено 27. 4. 2016.

је верификовала и Бадентерова комисија, чије су одлуке о границама прихватиле све државе настале распадом бивше Југославије.

Закључна разматрања

Вода је у 21. веку постала најзначајнији стратешки природни ресурс, неопходна је за живот и здравље човека, али може непосредно или посредно бити и узрок угрожавања хумане, националне и еколошке безбедности, услед промене састава и квалитета или њеног недостатка. Питање доступности и квалитета воде постаје један од најважнијих проблема савременог човека.

Овладавање водом и њеном расподелом постепено али сигурно постаје све заступљенији извор сукоба. Све је више земаља које се користе агресивним политикама како би се домогле расположивих резерви воде за своје потребе. Сукоби због водних ресурса често заоштравају већ постојеће тензије тамо где постоје нарушени политички односи. Ти сукоби, у случају екстремног заоштравања, могли би да се претворе у истинске глобалне „ратове за воду“. Ипак, међународне размирице у вези са овим ресурсом нису до сада ескалирале на ниво ратних сукоба, барем не у Европи. Статистичке студије земаља које деле трансграничне речне ресурсе указују на чињеницу да те земље сарађују у већој мери.

У циљу очувања мира и стабилности међу државама, како на глобалном тако и на регионалном нивоу, неопходно је интегрисано управљање ресурсима воде и узајамно поштовање међу државама. Државе би требало да уважавају и поштују природне факторе, социоекономске потребе других, као и ефекте коришћења водотока на земље у окружењу. То подразумева бригу о очувању, заштити, и економији у коришћењу водних ресурса. Очување стабилности на подручју Балкана подразумева и додатно предузимање корака на утврђивању државних граница на рекама, морима и језерима. За Републику Србију је од посебног значаја дефинисање међудржавних граница са Републиком Хрватском и Босном и Херцеговином. То питање се поставља као императив, не само са аспекта националне безбедности, већ и са обзиром на тежњу наше државе да се интегрише у Европску унију.

ЛИТЕРАТУРА

1. Grey, D., Sadoff, C. W., Sink or Swim? Water security for growth and development, *Water Policy*, 9, 2007, 545–571.
2. Димитријевић, Д., *Трендови еколошке безбедности у XXI веку*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2010.
3. Остојић, Г., Благојевић, М. Примена хегемоније у решавању међународних спорова око ресурса пијаће воде, *Међународна политика*, 63, 2011, 359–391.
4. Lautze, J., Manthritilake, H., Water security: Old concepts, new package, what value?, *Natural Resources Forum*, 36, 2012, 76–87.
5. Gleick, P. H., *Water in Crisis: A Guide to the World's Freshwater Resources*, Oxford University Press, New York, 1993.
6. Атали, Ж., *Кратка историја будућности*, Архипелаг, Београд, 2010.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

1. Јакшић, Б., Арбитражни крај географије, *Политика*, <http://www.politika.rs/scc/clanak/317785/Arbitrazni-kraj-geografije>.
2. *Free Flow: Reaching Water Security Through Cooperation*, Unesco, 2013, <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002228/222893e.pdf>.
3. Историја случаја *Пиран*: шта лежи иза вишедеценијског спора Хрватске и Словеније, *Blic*, <http://www.blic.rs/vesti/svet/istorija-slucaja-piran-sta-lezi-iza-visedecenijskog-spora-hrvatske-i-slovenije/pvd-jzc7>.
4. *Linking climate change and water resources: impacts and responses*, <http://www.ipcc.ch/pdf/technical-papers/ccw/chapter3.pdf>.
5. Међе на Балкану још нас свађају, *Вечерње новости*, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:561557-Medje-na-Balkanu-jos-nas-svadaju>.
6. *Стратегија Европске Уније за Дунавски регион*, Европска комисија, 2010, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/danube/com2010_715_danube_sr.pdf.
7. *The EU Water Framework Directive*, European Commission, 2000, <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/water-framework-directive.pdf>.

8. *The United Nations World Water Development Report 2016, Water and jobs*, UNESCO, 2016, <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002439/243938e.pdf>.
9. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations, 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.
10. Тринаест година спора Србије и Хрватске збор Шаренградске аде, *Blic*, <http://www.blic.rs/vesti/politika/trinaest-godina-spora-srbije-i-hrvatske-zbog-sarengradske-ade/tsgpgpk>
11. *Water Conflict Chronology*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security. <http://www2.worldwater.org/conflictchronology.pdf>.

CONTROL OVER WATER RESOURCES AS A FACTOR OF NATIONAL SECURITY

Gospava Stojanovic, Msc

University of Belgrade, Faculty of Security Studies

Nenad Putnik, PhD

University of Belgrade, Faculty of Security Studies

Abstract: Overall development of contemporary world largely depends on water. In the 21st water has become the most important strategic natural resource – it is necessary for people's life and health, and it is also of vital importance for states and international community. In many cities, supplying necessary quantities of quality drinking water has become an increasing problem, because its lack directly jeopardizes human security. Development of technology, demographic growth as well as urbanization have led to higher water usage, and due to the increased water pollution, risks that threaten both people and environment increase. Water has become an economic asset, both national and international asset, as well as a generator of conflicts between countries. The deficit of this natural resource, as a limiting factor of economic development of a state has always been a determinant of its geopolitical aspirations. An inevitable consequence of that situation is a constant competition for the control

over this natural resource, because as water resources are becoming scarce, tensions among the states that share them intensify. The fact that water caused more than thirty conflicts because of the lack of agreement over the use of this natural resource during the past fifty years indicates that it has a potential to cause conflicts. As the amount of drinking water reduces, conflicts will become more and more intensive. Those conflicts, in case of an extreme aggravation, could turn into real “water wars”.

Keywords: water resources, national security, human security, social conflicts.

ПРАКСА ПРЕКРШАЈНИХ СУДОВА У БЕОГРАДУ У
СЛУЧАЈЕВИМА СЕКСУАЛНОГ РАДА

Слађана Барош

Медицински факултет Универзитета у Београду

sladjana.baros@gmail.com

Ивана Радовић

АСТРА – Акција против трговине људима

ir@astra.rs

Сташа Плећаш

SWAN мрежа

splecas@gmil.com

Сажетак: Сексуални рад је споразумни сексуални однос између две пунолетне индивидуе, под условима који се подразумевају између продавца и корисника услуга. У правном систему Републике Србије сексуални рад је забрањен. Сексуални радници се кажњавају по Закону о јавном реду и миру – раније искључиво казном затвора (члан 14 ЗЈРМ) до 30 дана, а према новоусвојеном Закону о јавном реду и миру, затворска казна је дупло виша и додата је новчана казна (члан 16 ЗЈРМ). Поред тога, нови Закон је увео и кажњавање клијената.

Три организације – ЈАЗАС, АСТРА и Слобода права – спровеле су 2013. године комбиновану квантитативну и квалитативну студију у којој су анализирани сви случајеви сексуалног рада, тј. „одавања проституцији“, процесуирани пред Прекршајним судом у Београду у периоду 2011–2012 (213 предмета). Истраживачи су обавили и разговоре са прекршајним судијама који ове случајеве процесуирају у пракси. У оквиру 213 поступака укупно је процесуирано 125 особа. Анализа случајева показује да је стигма према сексуалним радницима саставни део свих етапа поступка. Чак у око 70% случајева, особа ухапшена због сексуалног рада затечена је сама, претежно на улици. Даље, у око 50% случајева, доказ да се особа бави сексуалним радом је то што је била на месту где стоје или се окупљају сексуални радници,

а затим следи поседовање кондома. Кондоми затечени код ухапшених особа се одузимају и на крају уништавају као средство извршења дела.

Непрецизна законска одредба чини да сексуални радници непрестано бивају у прекршају. Истраживање је показало да свака непрецизност у формулацији прекршаја даје широке могућности за арбитрарно поступање, тј. да се амбивалентни ставови судија рефлектују на њихове активности (кажњавање). Дефиниција члана 14, заједно са слободним судијским уверењем, даје могућност да њихови лични ставови о сексуалним радницима дођу до изражаја и тиме постају кључни фактор у доношењу пресуда. Имајући у виду да је још рано за анализу ефеката примене новог ЗЈРМ, можемо претпоставити да његова примена неће елиминисати арбитрарност у кажњавању, с обзиром на то да је њиме проширена дефиниција санкционисаних особа и поопштрена казна, а нису дефинисани основни појмови који одређују прекршај.

Кључне речи: сексуални рад, закон о јавном реду и миру, арбитрарност поступка.

Увод

Термин „сексуални рад“ је први пут званично употребила Керол Ли (Carol Leigh) 1984, једна од пионирки покрета за борбу за права сексуалних радника, са намером да се акцентује рад, без моралних импликација које собом носи термин проституција и други сродни термини.¹ Термин је одражавао перспективу самих сексуалних радника и добио је широку примену у академским и јавноздравственим круговима. Тако, УНАИДС дефинише сексуални рад као споразумни однос у ком пунолетна особа (жена, мушкарац или трансродна особа) пружа добровољно сексуалну услугу у замену за новац или неко друго добро.² Сексуални рад је у већини земаља кажњив било кривичним законом, било административним, прекршајним законима. Разли-

1 Sex Workers Education Network: The Etymology of the terms „Sex Work“ and „Sex Worker“, <http://www.bayswan.org/sexwork-oed.html>, приступљено 26. 4. 2016; E. Jaffreys, Sex Worker Politics and the Term „Sex Worker“, Research for Sex Worker, Global Network of Sex Work Projects, Issue 14, September 2015, 1–5; <http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/Sex%20Worker%20Politics%20and%20the%20Term%20%E2%80%98Sex%20Work%E2%80%99%2C%20Research%20for%20Sex%20Work%2014%20-%20August%202015.pdf>, приступљено 26. 4. 2016.

2 UNAIDS Terminology Guidelines, 2015, UNAIDS, Geneva, Switzerland; http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/2015_terminology_guidelines_en.pdf, приступљено 26. 4. 2016.

чити аспекти тог рада, сви или само неки, подлежу санкционисању: продаја сексуалних услуга, куповина сексуалних услуга, посредовање у договарању пружања услуге, обезбеђивање, вођење бордела итд. У неким земљама сексуални рад је легализован, што подразумева да је дозвољен само под одређеним условима. Декриминализација, која је на снази само на Новом Зеланду и у високом степену у Новом Јужном Велсу у Аустралији, подразумева да ниједан аспект сексуалног рада није санкциониран или законом регулисан. Сви облици регулације везани су за здравље и безбедност на раду, као општа места.³ У студијама које се баве ефектима различитих регулатива на сексуалне раднике, тј. на њихова људска права схваћена у најширем смислу, показано је да једино тамо где је сексуални рад у потпуности декриминализован бива значајно смањено насиље према сексуалним радницима, смањена злоупотреба и повећано пријављивање злоупотребе полицији од стране сексуалних радника. У земљама које санкционису неке или све аспекте сексуалног рада и даље се бележе случајеви насиља над сексуалним радницима (како од стране клијената, тако и од стране полиције), њиховог арбитарног хапшења и различитих злоупотреба, као и повећан ризик од ХИВ инфекције и полно-преносивих инфекција (услед настојања да се смањи ризик, примарно од хапшења) и различите форме дискриминације и кршења људских права сексуалних радника.⁴ Увидевши штетност санкционисања, међународне организације, као што су УНАИДС, *Амнести интернешнал*, ЕЦДЦ, све више препоручују декриминализацију, као једини облик уређења сексуалног рада који омогућава поштовање људских права сексуалних радника, посебно права на здравље.⁵

3 Briefing Paper No. 7 – Sex Work and the Law: Understanding Legal Framework and the Struggle for Sex Work Law Reforms, Global Network of Sex Work Projects, Edinburgh, United Kingdom; <http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/Sex%20Work%20&%20The%20Law.pdf>, приступљено 20. 4. 2016; M. R. Decker et al., Human rights violations against sex workers: burden and effect on HIV, *The Lancet*, Vol 385, Issue 9963, 10-16 January 2015: 186-199.

4 Briefing Paper No. 2 – The Criminalization of Clients, Global Network of Sex Work Projects, Edinburgh, United Kingdom, <http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/Criminalisation%20of%20Clients-c.pdf>, приступљено 26. 4. 2016; M. R. Decker et al., op. cit; Community Guide: The Real Impact of the Swedish Model on Sex Workers, Global Network of Sex Work Projects, Edinburgh, United Kingdom, 2015, <http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/Swedish%20Model%20Advocacy%20Toolkit%20Community%20Guide%2C%20NSWP%20-%20November%202015.pdf>, приступљено 20. 4. 2016.

5 UNAIDS Guidance Note on HIV and Sex Work, UNAIDS, Geneva, 2012; European Centre for Disease Prevention and Control. Thematic report: Sex workers. Monitoring implementation of the Dublin Declaration on Partnership to Fight HIV/AIDS in Europe and Central Asia: 2014 progress report, ECDC, Stockholm, 2015; Amnesty International: Sex Workers' Rights are Human

У Републици Србији сексуални рад је забрањен, и то: оглашавање, рекламирање и посредовање у продаји сексуалних услуга према чл. 184 Кривичног законика Републике Србије,⁶ омогућавање и продаја сексуалних услуга према чл. 14 Закона о јавном реду и миру (у даљем тексту: ЗЈРМ),⁷ односно, од фебруара ове године, и омогућавање и продаја и куповина сексуалних услуга према новом ЗЈРМ, чл. 16.⁸ Како код нас нема радова који се баве проценом примене ЗЈРМ, три организације су спровеле студију у циљу бољег сагледавања праксе прекршајних судија у случајевима прекршаја према члану 14 ЗЈРМ (важећем у време спровођења студије) и начина на који се ова пракса рефлектује на људска права сексуалних радника.

Метод

Неколико удружења – Асоцијација за борбу против сиде (ЈАЗАС), Акција против трговине људима (АСТРА) и Слобода права – спровело је квалитативну студију, комбиновану са квантитативном обрадом секундарних извора, у Београду у периоду од новембра 2012. до децембра 2014. године. Студијом је обухваћена анализа укупно 213 судских поступака процесуираних по члану 14 ЗЈРМ у периоду од 1. јануара 2011. до 31. децембра 2012. године. Од тога, 58,7% предмета је процесуирано током 2011. године, а 41,3% током 2012. године. Реч је о 125 особа – једна особа је у просеку процесуирана 1,7 пута у току две године (од једног до девет пута). Особе су већином женског пола (89,6%), док су међу особама мушког пола нешто више заступљене трансродне особе (трансжене) (53,8% од укупног броја особа мушког пола), колико може да се види из податка у предметима. Просечан узраст је 32 године (СД = 9,5), а медијана 31 (мин-мах. 19–62). Доминирају особе које имају незавршену основну школу (39,4%), а затим следе они са средњом школом (31%), основном школом (24,9%), односно вишом/високом (2,3%), док у 2,3% предмета нема података о образовању. У већини предмета реч је о особама које нису у браку (42,7%), а затим следе оне у браку (23%), разведене (18,8%), у ванбрач-

Rights, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/08/sex-workers-rights-are-human-rights/>, приступљено 28. 4. 2016.

6 Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

7 Службени гласник РС, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон и 85/2005 – др. закон.

8 Службени гласник РС, бр. 6/2016.

ним заједницама (8%), удовци и удовице (2,8%), док у 4,7% предмета нема податка о брачном стању. У 63,8% предмета се наводи да особа има децу, и то у просеку двоје (од једног до седморо деце).

У оквиру студије реализовани су и интервјуи са судијама за прекршаје који су ове случајеве процесуирали. На тај начин у студију је методом циљаног узорковања укључено седморо судија од укупно 10 који су процесуирали бар један случај прекршаја по члану 14 ЗЈРМ у дефинисаном периоду, укључујући и двоје сталних судија дежурне службе Прекршајног суда у Београду. У том смислу, кроз разговоре са одабраним судијама за прекршаје покривено је више од две трећине поступака који су се водили у посматраном периоду према члану 14 ЗЈРМ у Прекршајном суду у Београду.

За сакупљање података посебно су дефинисани инструменти у зависности од извора података. За вођење интервјуа са судијама посебно је развијен тематски водич. Разговори са судијама су обухватили пет основних тема: општи подаци о интервјуисаном, искуство и пракса вођења случајева процесуираних по члану 14 ЗЈРМ, разликовање добровољног сексуалног рада од принудног, сам поступак и препоруке за унапређење регулативе везане за сексуални рад. Разговоре са судијама су водиле обучене интервјуерке. Интервјуерке и интервјуисане судије се нису познавали пре разговора. Сви саговорници су информисани о циљевима истраживања и начину учешћа, те су на основу тога давали пристанак за учешће у студији. Учешће у студији је засновано на принципима добровољности, проверљивости, могућности одустајања од истраживања или одговарања на нека питања, поштовању аутономије субјекта истраживања и осигуравање безбедности учешћа. Разговори с судијама су углавном вођени на њиховом радном месту и трајали су приближно сат времена. Сви разговори су звучно бележени, а затим транскрибовани у формату од речи до речи (вербатим). При транскрипцији су избрисана сва лична имена и идентификациони подаци, те су уместо њих стављане словне ознаке (за женска имена ознака X, а за мушка Y). Подаци садржани у пресудама бележени су посебно развијеним структурираним упитником са полуотвореним типом одговора. Бележили су их посебно обучени анкетари, вођени правником који је и сам учествовао у том послу. Наративни метод је даље кодиран према главним темама разговора и даље анализиран користећи интерпретативни метод. Квантитативни подаци су уношени у статистички пакет СПСС и даље статистички

обрађени. Коришћена је дескриптивна статистика (мере централне тенденције, фреквенције, стандардне девијације, χ^2 тест).

Резултати са дискусијом

Сексуални рад за себе везује велику друштвену стигму и бива пре свега морално осуђиван. Стигма је сложен феномен, који на ширем структуралном и когнитивном плану подразумева разврставање и категоризацију припадника друштвене заједнице на основу једне карактеристике, која за себе даље везује најчешће негативне друштвене вредности и норме, те даље сви појединци који су додељени негативно вреднованој категорији губе свој друштвени статус и обично бивају дискриминисани.⁹ Сексуални радници по правилу бивају стигматизовани због занимања којим се баве. Због стигме, читава њихова личност се своди само на ту једну стигматизовану карактеристику – њихов посао. Стигма везана за сексуални рад је садржана у самом односу државе према овом феномену и исказује се примарно кроз закон и његову примену. Наиме, сексуални рад представља кршење члана 14 ЗЈРМ који каже: „Ко се одаје проституцији или ко уступа просторије ради проституције – казниће се казном затвора до 30 дана.“¹⁰ Од фебруара 2016. године на снази је нови ЗЈРМ у ком се члан 16 односи на сексуални рад и који каже „Ко се одаје проституцији, користи услуге проституције или уступа просторије ради проституције казниће се новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара или казном затвора од 30 до 60 дана.“¹¹

При тумачењу циља ЗЈРМ (из 2005. године), судије су махом кретале од општег места да закон служи да спречи или сузбије дело, као и да рехабилитује прекршиоце.

Закони у којима постоје законске одредбе су предвиђени да делују и репресивно и превентивно.

9 A. P. Mahajan, J. N. Sayles, V. A. Patel et al., Stigma in the HIV/AIDS epidemic: A review of the literature and recommendations for the way forward. *AIDS*, London, England, 2010, Vol. 22 (Suppl 2): S67-S79, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2835402/>, приступљено 28. 4. 2016; Arachu Castro, Paul Farmer, Understanding and Addressing AIDS-Related Stigma: From Anthropological Theory to Clinical Practice in Haiti, *American Journal of Public Health*, January 2005, Vol 95, No. 1: 53–59, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1449851/pdf/0950053.pdf>, приступљено 29. 4. 2016.

10 *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон и 85/2005 – др. закон.

11 *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

Међутим, и судије увиђају да закон те циљеве не постиже. У посматраном периоду, 2011–2012, 74,2% предмета вођена су према особама које су раније већ биле кажњаване. Међутим, само у 43,7% тих предмета се наводи по ком основу су особе раније биле кажњаване, и ту је у 96,6% случајева реч о кршењу члана 14 ЗЈРМ.

Током поступка, судије утврђују да ли је прекршај према члану 14 почињен. За утврђивање је битно тумачење члана 14 и сагледавање доказа, на основу чега се формира слободно судијско уверење и доноси пресуда. У утврђивању прекршаја по члану 14 судије крећу од процене да ли се особа „одавала проституцији“ или није. Међутим, не постоји јединствен став судија о томе шта у ствари значи „одавање проституцији“, те се тумачења крећу од нуђења сексуалних услуга другом лицу, преко намере да се сексуална услуга прода, при чему се намера дефинише као стајање на месту где обично стоје сексуалне радници и заустављања аутомобила, до идентификације особе као радника те врсте од стране самог судије (на основу ранијег осуђивања).

Шта је ‘на делу’? Јер у Закону о јавном реду и миру је формулација: ‘ко се одаје проституцији’. То значи: не мора у том тренутку да је затечена; могуће и пре два дана или не знам, пре три сата или тако нешто. Не мора у, у тренутку да, да, да има клијента, да се договара са клијентом или... Уопште то није обележје прекршаја.

Непрецизно значење термина „одавање проституцији“ у суштини чини да је тешко доказати да се особа која је једном осуђена за бављење сексуалним радом није „одавала проституцији“ у време сваког наредног хапшења. У свега једној четвртини предмета особа је затечена на делу у време хапшења. Следећа четвртина је ухапшена у оквиру акција полиције (полицајац се представљао као клијент). Међутим, у половини случајева (51,2%) реч је хапшењу на основу околности доведених у везу са сексуалним радом. У овим предметима се наводи да је разлог хапшења то што је особа стајала на месту где иначе стоје сексуални радници, да је особа према наводима полиције чекала клијента или нудила услуге пролазницима. При томе, чак 70,9% ухапшених особа су затечене саме, без присуства других особа. У преосталим случајевима или су затечене са клијентима – на делу (23,5%) или у друштву колегиница, браће, пријатеља.

Чињенично стање се процењује на основу доказа, а то су пре свега изјаве дате у полицији, према потреби – изјаве сведока, као и изјаве дате на суду. Обично се на месту сведока налазе полицајци који су

особу ухапсили. Додатно, особа се просуђује и на основу свог целокупног држања на суду и изгледа (начина облачења). При давању изјава, у случају да особа тврди да није починила дело, више се уважава изјава сведока, тј. инспектора полиције. Разлог је тај што онај коме се суди има право да лаже, док сведок нема, тј. он би у том случају починио прекршај. Отуд, више се даје поверења изјави сведока за ког се подразумева да не лаже. Изјава сведока је наведена као доказ почињеног дела у 19,7% предмета. Затицање на делу се наводи као доказ у свега 19,4% предмета. Међутим, оно што је основни доказ о постојању дела, судећи према заступљености предмета у којима се овај доказ наводи (63,8%), јесте да је особа затечена на месту где се обично налазе сексуални радници. Тај доказ не може да обори ни тврдња особе да се на локацији нашла из сасвим других разлога.

Ево баш и скоро једна, изашла је, ухватио је, у не знам, један – два ноћу. Баш је била код трафике да купи сок детету. Реко: 'знаш шта? Је л' ти мислиш да сам ја скроз.... И баш тебе', реко' 'и што? Ја ћу да изађем да купим сок – што мене није?' реко''. Је л' видиш како си обучена?' А она у неким мрежастим чарапама, у некој сукњици која је одавде довде. Мислим, једноставно, у очи да Вам упадне! И тако, мислим, кроз разговор [...] Тако, кроз те две – три реченице, имам признање.

Посебно се као доказ дела узима поседовање кондома (у 11,7% предмета). Кондом се по привођењу одузима и уништава као средство извршења дела. Ово је посебно спорно обзиром да је коришћење кондома при сваком сексуалном односу основна мера превенције ХИВ инфекције и других ППИИ. Управо ова мера је препозната и кроз Стратегију о ХИВ инфекцији и АИДС-у Владе Републике Србије¹², а Министарство здравља је дуго низ година набављао из средстава донације Глобалног фонда за борбу против сиде, туберкулозе и маларије¹³ кондоме који су даље дистрибуирани преко невладиних организација. Третирањем кондома као доказа, њихово одузимање и уништавање у потпуности се коси са свим превентивним јавноздравственим напорима наше земље. То показује нелогичности у самом систему и

12 Комисија за борбу против ХИВ/АИДС-а Владе Републике Србије, *Стратегија о ХИВ инфекцији и АИДС-у*, Министарство здравља Републике Србије, Тематска група Уједињених нација за ХИВ/АИДС, Србија, Београд, 2012.

13 Министарство здравља Републике Србије је било примарни прималац средстава из донације Глобалног фонда за борбу против сиде, туберкулозе и маларије за ХИВ пројекте у оквиру рунде 6 (пројекат под називом „Унапређење националног одговора на ХИВ/АИДС децентрализацијом кључних здравствених услуга“, 2007–2012) и рунде 8 (пројекат под називом „Унапређење ХИВ превенције и заштита особа под повећаним ризиком од ХИВ-а“, 2009–2014).

неусаглашеном ставу надлежних министарстава према кондому – као средству превенције или средству извршења дела.

Раније осуђивање према члану 14 ЗЈРМ један је од основа како за узимање изјава самих ухапшених особа, тако и за доказивања да је и у конкретном случају реч о сексуалном раду.

Али ове које, ове које се чешиће, односно које се стално баве тим, да не кажем занатом, и тако даље, оне једноставно и када их приведу, код њих се не поставља питање јесу или нису. Оне одма' признају, само питају кол'ко ће добити дана.

Међутим, иако би правда требало да буде слепа, судије имају различите ставове према сексуалним радницима у зависности од њихове перципиране социокултурне класе. Тако се прави разлика између оних које се сексуалним радом баве „професионално“, а то су по правилу особе за које се сматра да су сиромашне, неписмене и необразоване или зависници од дроге, „са неразвијеним хигијенским навикама“, с једне стране, оних које су „жртве“ и нису „имале избор“ услед ситуације у којој су се нашле, а које су образоване, али без посла у струци или студирају, с друге стране. Судије које праве ову разлику сматрају да би казна требало више да буде прилагођена различитим „профилима“ сексуалних радника.

...ту имате и разних. Ту је, мислим, с једне стране имате те јадне, да кажем, неписмене, необразоване младе наркоманке проститутке, а с друге стране Ви имате те високо образоване, које раде у становима, које су добро обучене, које... Е, сад. Не може бити закон исти и за једне и за друге, мислим... А опет не можете Ви раздвојити сад, па те образоване, ситуиране да плате новчану казну, а ове ће да иду у... у затвор.

Приликом стигматизације, шире друштвено окружење стигматизовану групу или особе перципира као нездрав део друштвене заједнице, неморалан и без ваљаних вредности и норми. У том смислу и сексуални рад подлеже моралној осуди, што даље делује да се сексуалним радницима суди на основу тежине њиховог моралног пада, тј. на основу тога да ли постоји могућност да се морално уздигну и врате у редове „нормалног“ друштва, или та могућност не постоји.

Сам сексуални рад није увек једини разлог подизања оптужнице нити једини основ кажњавања. У посматраним предметима, нешто мање од половине случајева (40,4%) процесуирано је само по основу кршења члана 14 ЗЈРМ. У осталим предметима, поред ЗЈРМ, поступ-

ци су претежно вођени и због кршења Закона о личној карти¹⁴ или Закона о пребивалишту и боравишту грађана¹⁵. Постојање ових додатних оптужница утиче на то да, поред казне затвора, особе добију и новчане казне.

При изрицању казне, у предметима се обично наводи да су у обзир узете све отежавајуће (у 94,4% предмета) и олакшавајуће околности (у 76,6% предмета). Ако се наводе експлицитно, отежавајуће околности су обично претходно кажњавање особе и немање идентификационог документа, док су олакшавајуће околности – то што особа има малолетно дете/одојче, то што је самохрана мајка, трудноћа, генерално специфичне породичне прилике, незапосленост, раније некажњавање, настојање да прибави личну карту.

Па онда њено понашање... Пазите, ако је недвосмислено да је она то учинила, а она то спори, не прихвати и тако даље, то на неки начин није олакшавајуће. Нећу да кажем да је отежавајуће, али је олакшавајуће држање после дела и после прекршаја када она дође и каже 'јесте, шта ћу, кајем се' и тако даље. То је олакшавајуће.

Без обзира на околности узете у обзир при доношењу пресуде, казна затвора је досуђена у 97,2% предмета, док је у 2,8% предмета донета (условно) ослобађајућа пресуда: ослобађање без опомене (једна особа која се породила у периоду унутар шест месеци пре суђења), опомена за почињено дело по члану 14 ЗЈРМ, преиначење затворске у новчану казну и обустава поступка (јер је особа имала дете млађе од годину дана). Казна затвора је изречена у трајању у просеку око 12 дана, са медијаном од 10 дана (мин-мах. 4–30 дана).

Када је реч о дужини казне затвора, нису нађене статистички значајне разлике између оних који су процесуирани први пут по основу дела из члана 14 ЗЈРМ и оних који су раније били осуђивани, као што нема разлике ни између оних који имају личну карту или други идентификациони документ у време привођења и оних који немају. Такође, ни здравствено/психофизичко стање окривљених није имало утицаја на просечну дужину казне затвора. Додатно, новчана казна је изречена у 52,6% случајева, и то у просеку 5.723,21 динар (мин-макс. 1.000–20.000), углавном за дела утврђена Законом о личној карти и Законом о пребивалишту и боравишту грађана.

¹⁴ Службени гласник РС, бр. 62/2006 и 36/2011.

¹⁵ Службени гласник РС, бр. 87/2011.

Ни на једну пресуду изречену у периоду 2011–2012. године није уложена жалба, а извршење пресуде је у 98,6% случајева почело исти дан кад је преуда изречена. Тако сексуалним радницима није остављено потребно време да уложи жалбу, на коју имају право у року од осам дана по доношењу пресуде.

Закључци

Непрецизна законска одредба, која се доношењем новог Закона о јавном реду и миру није изменила, чини да сексуални радници непрестано бивају у прекршају. Особа може бити ухапшена или притворена на основу субјективне процене да је реч о сексуалном раду, због налажења на некој локацији, поседовања кондома и општег изгледа. Стигма везана за сексуални рад уводи арбитрарност у читав поступак и особа једном идентификована као сексуални радник практично је у стању сталног прекршаја, јер се по тумачењу увек може теретити за „одавање проституције“. Стигма која је инкорпорирана у структуру система, у комбинацији са термилошки неодређеним законским дефиницијама везаним за сексуални рад, води опстајању структуралног насиља ком су сексуални радници изложени. Структурално насиље подразумева ограничења која друштво поставља једном свом делу у остваривању свог пуног потенцијала, задовољењу основних потреба, остваривању својих људских права.¹⁶ То има велике последице по њихове животе, што психолошке, што економске и социјалне. Овакав закон омогућава константну изложеност психичком, физичком, сексуалном и економском насиљу, а сви ти фактори чине да су сексуални радници стално маргинализована и рањива група. Свака непрецизност у формулацији прекршаја даје широке могућности за арбитрарно поступање, тј. да се амбивалентни ставови судија рефлектују на њихове активност (кажњавање). Дефиниција члана 14, заједно са слободним судијским уверењем, даје могућност да њихови лични ставови о сексуалним радницима дођу до изражаја и тиме постају кључни фактор у доношењу пресуда. Имајући у виду да је још рано за анализу ефеката примене новог Закона о јавном реду и миру, можемо

16 J. Galtung, Violence, Peace, and Peace Research, *Journal of Peace Research*, 1969, Vol. 6, No. 3: 167-191; P. Farmer et. al., Structural Violence and Clinical Medicine, *PLoS Medicine*, October 2006, Vol. 3, Issue 10, e449: 1686-1691, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1621099/pdf/pmed.0030449.pdf>, приступљено 29. 4. 2016.

претпоставити да његова примена неће елиминисати арбитарност у кажњавању, с обзиром да је њиме дефиниција санкционисаних особа проширена, а казна поштрена, и то без дефинисања основних појмова који одређују прекршај и остављају простор за арбитарност. Надаље, ако је циљ закона да спречава и сузбија чињење дела и да рехабилитује починиоце, а тај циљ се по правилу не остварује, произилази да је основни циљ закона да кажњава ради кажњавања. Сексуални рад се притом не посматра као рад – споразумни купопродајни сексуални однос између две пунолетне индивидуе – већ више као морална категорија, што сексуалне раднике излаже сталној стигматизацији, друштвеној маргинализацији и различитим облицима дискриминације и насиља, чиме се крше њихова основна људска права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Amnesty International: Sex Workers' Rights are Human Rights, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/08/sex-workers-rights-are-human-rights/>, приступљено 28. 4. 2016.
2. Mahajan, A. P. Sayles, J. N., Patel, V. A. et al., Stigma in the HIV/AIDS epidemic: A review of the literature and recommendations for the way forward. *AIDS*, London, England, 2010, Vol. 22 (Suppl 2): S67–S79, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2835402/>, приступљено 28. 4. 2016.
3. Castro, A., Farmer, P., Understanding and Addressing AIDS-Related Stigma: From Anthropological Theory to Clinical Practice in Haiti, *American Journal of Public Health*, January 2005, Vol 95; No. 1: 53–59 <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1449851/pdf/0950053.pdf>, приступљено 29. 4. 2016.
4. *Briefing Paper No. 2 – The Criminalization of Clients*, Global Network of Sex Work Projects, Edinburgh, United Kingdom, <http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/Criminalisation%20of%20Clients-c.pdf>, приступљено 26. 4. 2016.
5. *Briefing Paper No. 7 – Sex Work and the Law: Understanding Legal Framework and the Struggle for Sex Work Law Reforms*, Global Network of Sex Work Projects, Edinburgh, United Kingdom; <http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/Sex%20Work%20&%20The%20Law.pdf>, приступљено 20. 4. 2016.

6. *Community Guide: The Real Impact of the Swedish Model on Sex Workers*, Global Network of Sex Work Projects, Edinburgh, United Kingdom, 2015, <http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/Swedish%20Model%20Advocacy%20Toolkit%20Community%20Guide%2C%20NSWP%20-%20November%202015.pdf>, приступљено 20. 4. 2016.
7. Jaffreys, E., Sex Worker Politics and the Term "Sex Worker", *Research for Sex Worker*, Global Network of Sex Work Projects, Issue 14, Septembar 2015, 1–5; <http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/Sex%20Worker%20Politics%20and%20the%20Term%20%E2%80%98Sex%20Work%E2%80%99%2C%20Research%20for%20Sex%20Work%2014%20-%20August%202015.pdf>, приступљено 26. 4. 2016.
8. European Centre for Disease Prevention and Control. *Thematic report: Sex workers. Monitoring implementation of the Dublin Declaration on Partnership to Fight HIV/AIDS in Europe and Central Asia: 2014 progress report*, ECDC, Stockholm, 2015.
9. Galtung, J., Violence, Peace, and Peace Research, *Journal of Peace Research*, 1969, Vol. 6, No. 3, 167–191.
10. Комисија за борбу против ХИВ/АИДС-а Владе Републике Србије, *Стратегија о ХИВ инфекцији и АИДС-у*, Министарство здравља Републике Србије, Тематска група Уједињених нација за ХИВ/АИДС, Србија, Београд, 2012.
11. Decker, M. R. et. al., Human rights violations against sex workers: burden and effect on HIV, *The Lancet*, Vol 385, Issue 9963, 10–16 January 2015, 186–199.
12. Farmer, P. et. al., Structural Violence and Clinical Medicine, *PLoS Medicine*, October 2006, Vol. 3, Issue 10, e449, 1686–1691, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1621099/pdf/pmed.0030449.pdf>, приступљено 29. 4. 2016.
13. Sex Workers Education Network: The Etymology of the terms „Sex Work“ and „Sex Worker“, <http://www.bayswan.org/sexwork-oed.html>, приступљено 26. 4. 2016.
14. *Службени гласник РС*, бр. 62/2006 и 36/2011.
15. *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон и 85/2005 – др. закон.
16. *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

17. *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
18. *Службени гласник РС*, бр. 87/2011.
19. *UNAIDS Guidance Note on HIV and Sex Work*, UNAIDS, Geneva, Switzerland, 2012.
20. *UNAIDS Terminology Guidelines, 2015*, UNAIDS, Geneva, Switzerland, 2015, http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/2015_terminology_guidelines_en.pdf, приступљено 26. 4. 2016.

THE PRACTICE OF THE MAGISTRATE COURTS IN BELGRADE IN CASES OF SEX WORK

Sladjana Baros

University of Belgrade, School of Medicine

Ivana Radovic

ASTRA – Anti Trafficking Action

Stasa Plecas

Sex Workers Advocacy Network

Abstract: Sex work is a consensual sexual relationship between two adults under conditions which generally exist between a buyer and a seller of a service. In the legal system of the Republic of Serbia, sex work is prohibited. Sex workers are punished under the Law on Public Peace and Order – previously prison sentence of up to 30 days was the only possibility (Article 14 LPPPO), while the new Law has doubled prison sentence and added a fine (Article 16 LLPO). Further, the new Law has also introduced the punishing of clients.

Three organizations – JAZAS, ASTRA and Equal Rights conducted, in 2013, a combined quantitative and qualitative study to analyze all the cases of sex work, i.e. “practicing prostitution” prosecuted before the Magistrate Court in Belgrade in the period 2011–2012 (213 cases). The researchers also interviewed magistrate judges who prosecute such cases in practice. Within 213 administrative proceedings, 125 persons were prosecuted. The analysis of cases shows that stigma towards sex workers makes an integral

part of all stages of the proceedings. In as much as 70% of prosecuted cases, a person arrested for sex work was caught alone, mostly on the street. Further, in around 50% of cases the evidence proving that the person is practicing sex work was that she/he was standing where sex workers usually stand followed by the possession of condoms. Condoms found at the arrested persons are confiscated and eventually destroyed as the object of the offence.

Imprecise legal provision makes sex workers be in misdemeanour all the time. The research shows that every imprecision in the formulation of the misdemeanour gives broad possibilities for arbitrary actions, i.e. that ambivalent attitudes of magistrates reflect on their actions, i.e. deciding on punishment. The definition of Article 14, together with judicial discretion, gives a possibility that their personal attitudes towards sex workers become a key factor in rendering judgments. Having in mind that it is still early for the analysis of the effects of the implementation of the new LPPO, we may assume that it will not eliminate arbitrariness in deciding on punishment, since it has only broaden the circle of persons who may be punished and introduced stricter penalties, but the basic terms that define the misdemeanour have not been clarified.

Keywords: sex work, Law on Public Peace and Order, arbitrariness of proceedings.

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА ОДБРАНЕ И БЕЗБЕДНОСТИ КАО БИТНИХ ФУНКЦИЈА ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА

Доц. др Срђан Благојевић

Универзитет одбране

srdjan.blagojevic@mod.gov.rs

Доц. др Михаило Зоговић

Министарства одбране, Управа за односе са јавношћу

mihailo.zogovic@mod.gov.rs

Сажетак: Концептуализација одбране и безбедности једна је од најзначајнијих делатности усклађивања политике и система одбране. Њој претходи зачињање политичке идеје на основу које ће се развити одбрамбена идеја. Задаци државних органа на креирању безбедносне политике првенствено су усмерени ка утврђивању јединственог државног интереса који се, имајући у виду дефинисане интересе на пољу спољне политике и унутрашње безбедности, мора уградити у одбрамбени и безбедносни концепт и модел. У овом раду представљени су неки битни методски проблеми сложеног процеса концептуализације одбране и безбедности као највиших функција политичког система.

Кључне речи: концептуализација, одбрана, безбедност, функција, политички систем.

Увод

Концептуализација одбране и безбедности представља важну фазу процеса усклађивања политике и система одбране и безбедности. У процесу усклађивања политике и система одбране субјекти усклађивања су најчешће моћни наредбодавац и покорни извршилац. У овом случају моћни наредбодавац је политичка власт, а извршилац руководство система одбране и безбедности и њима подчињене јединице и установе. Главни однос у процесу усклађивања свакако је међузависност субјеката. У процесу усклађивања политике и система одбране изражава се интерактиван однос између политичких и војних елита, с тим што у том односу политичке елите имају моћ коначне одлуке. То

не значи да су политичари способнији да доносе рационалније одлуке у овој сфери од „професионалаца“, већ се само ради о томе да одлуке које се тичу одбране и безбедности као најзначајнијих друштвених вредности буду у надлежности демократски изабраних или по демократској процедури постављених политичких власти. У пракси, концептуализација одбране и безбедности сложен и динамичан друштвени и политички процес у коме степен усклађености зависи не само од општих друштвених и политичких околности, већ и од способности и личног угледа и утицаја политичких лидера и руководиоца одбрамбених и безбедносних система.

Појам концептуализације одбране и безбедности

Да би смо разумели суштину појма концептуализације одбране и безбедности у сложеном процесу усклађивања политике и система одбране неопходно је претходно дати кратак преглед значења синтагми замисао и концепт. Осврнимо се на став једне групе аутора који замисао безбедности схватају као „мишљење о безбедности, као идеју о систему безбедности, док концепт за њих представља писмени саставак, основни замишљен нацрт“.¹ Овакав начин виђења замисли одбране и безбедности није прихватљив зато што је мишљење психички, ментално-сазнајни процес који следи одмах након опажања, запажања. Њиме се долази до представе, сазнања. Замисао је резултат промишљања и може бити исказан на разне начине. Општа замисао је скуп идеја о могућем. С тим у вези, замисао о одбрани и безбедности је резултат промишљања о остваривању ових важних државних функција.

С друге стране, неки аутори, када говоре о концептима одбране и безбедности, мисле о појмовима који су шири од замисли о одбрани и безбедности. У Вебстеровом малом, енциклопедијском речнику енглеског језика под концептом се подразумева „генерална свеобухватна замисао, мишљење или идеја; једна идеја сачињена комбинацијом свих карактеристика или делова неке целине.“² Међутим и овде морамо изразити неслагласност са наведеном тврдњом. Идеја је једно и она

1 M. Selaković, I. Vrančić, Š. Balen, *Priručni leksikon*, Nakladni zavod Znanje, Zagreb, 1967, стр. 483.

2 Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language, Gramercy books, New York/Avenal, New Jersey, 1989, стр. 304.

је неодређенија. Замисао је одређенија, док је концепт још одређенији од замисли. Концепти, стога, не могу бити појмовно шири од замисли. Према свим важећим дефиницијама, као и према етимолошком пореклу речи, концептуализација може значити само израду, изградњу, развијање најопштије замисли о претпостављеном, предстојећем... Ова најопштија замисао почиње општом идејом о опаженом односу, о запаженом проблему научне или практичне природе, односно о научнотеоријском или емпиријском проблему.³

За потребе нашег рада нудимо следећу радну дефиницију концепта која гласи: *концепт је исказана, релативно целовита замисао о основним чиниоцима и токовима процеса, која претходи одлуци и реализацији одлуке, тј. одређеном плану и програму*. Стога, концепте одбране и безбедности можемо схватити као исказане релативно целовите замисли о основним чиниоцима и токовима процеса који се одвијају, или ће се одвијати у систему одбране и безбедности, а које претходе одлуци и реализацији одлуке, тј. реализацији планова и програма развоја система одбране и безбедности. Њима претходи опсежно проучавање и промишљање о одбрани и безбедности неке државе, регионалној и међународној безбедности, и стварање замисли као резултата тог промишљања. Концепт, дакле, следи из рационалне разраде идеје на основу провереног знања. Рационалном разрадом идеја тежи се да се узму у разматрање сви чиниоци и односи у постојећим системима одбране и безбедности неке државе, савеза и сл. Концепт је усвојена замисао о којој још увек није донета одлука, па је као такав подложен променама.

Важно је истаћи да се у литератури често помиње синтагма „примена концепта“. Та формулација је неадекватна зато што се концепти не примењују већ се на основу њих израђују планови (оперативни) и програми који се примењују на основу одлука о њиховој примени. На основу таквих одлука (углавном политичких) команде доносе оперативна наређења. Без обзира на бројна неслагања аутора, међу њима постоји консензус у ставу да концептуализација безбедности ствара предуслов ослобађања од „претњи установљеним вредностима“, али највеће спорење међу њима постоји на пољу разматрања шта је у средишту истраживања – шта је референтни објекат одбране и безбедности, индивидуална, национална или пак међународна одбрана и безбедност.

3 С. Милосављевић, И. Радосављевић, *Основи методологије политичких наука*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 413 из Ф. Ц. С. Нортроп, *Логика природних и друштвених истраживања*, Обод, Цетиње, 1969, стр. 13–14, 30, 42–43.

Место и улога концептуализације у сложену процесу усклађивања

Усклађивање политике и система одбране и безбедности одвија се отклањањем препрека за извршење неке политичке одлуке која се у сфери одбрамбених и безбедносних послова доноси са три нивоа власти: врховни командант, парламент и влада. Све битне одлуке доносе се у том троуглу. Субјекти система одбране и безбедности на основу одлука политике дужни су да предузму мере из своје надлежности у циљу усклађивања система са смерницама добијеним од политичке власти. Предмет усклађивања политике и система одбране и безбедности су време, предметни садржаји и одређена понашања. У зависности на који начин је усклађивање извршено можемо издвојити три типа усклађивања и то: усклађивање на бази усаглашавања (договорно, споразумно); усклађивање на бази наредбе и усклађивање применом моћи и насиља.

У сваком од наведених типова усклађивања политике и система одбране и безбедности концептуализација представља битну фазу. Концептуализацији претходи утврђивање политичких, безбедносних и одбрамбених интереса и циљева што представља најопштију политичку делатност засновану на потребама и вредностима које одређена држава настоји да достигне. Политички и одбрамбени циљеви представљају вредности које се желе достићи, пожељне могуће ситуације које се желе остварити, очувати и развијати. Као такви одувек су били у центру пажње државе. Најпре су подразумевали очување државе, а касније се њихов захват проширио на друге друштвене сфере, одбрану државе, повећање националног благостања, промовисање демократских вредности и слично.

Важно је истаћи да утврђивање политичких циљева претходи утврђивању одбрамбених и безбедносних циљева, тј. да се ови потоњи усклађују са политичким. Поједини аутори слажу се да се најважнији политички циљеви неке државе, због свог значаја дефинишу као витални или веома важни. Они наводе да су неки од таквих циљева који представљају трајне вредности следећи: стабилан мир; очување територијалног интегритета и суверенитета; интеграција државе у међународну заједницу; економски развој; унутрашња стабилност државе

и заштита животне средине;⁴ У Стратегији националне безбедности Републике Србије прецизира се следеће: „Интереси Републике Србије израз су виталних вредности и потреба грађана, народа и државе и произилазе из највиших вредности које су утврђене Уставом Републике Србије“.⁵ Република Србија основним националним вредностима сматра, пре свега: независност; суверенитет и територијални интегритет; слободу; једнакост; изградњу и очување мира; владавину права; демократију; социјалну правду; људска права и слободе; националну, расну и верску равноправност и равноправност полова; неповредивост имовине и очување животне средине. Такође овде је важно истаћи да се државне вредности штите остваривањем интереса већине, а да је њихова заштита општи циљ и смисао постојања и функционисања система одбране и безбедности.

Након препознавања државних интереса дефинишу се основне претпоставке за заштиту сопствених државних вредности и оне се, сходно моћи државе, могу одредити уз уважавање интереса других држава у региону и свету или насупрот њима. Најчешће је опредељење свих држава да одлучно употребе све расположиве капацитете и ресурсе за заштиту својих интереса и циљева. Управо те претпоставке представљају полазиште за реализацију концептуализације одбране и безбедности, односно за израду концепата. Остваривањем утврђених политичких циљева штите се или достижу одређене универзалне државне вредности. При утврђивању циљева неопходно је што поузданије предвидети реалност њиховог остварења у конкретним екстерним и интерним условима. При томе, посебна пажња поклања се предвиђању деловања чинилаца на различите фазе остварења утврђених циљева.

Циљеви одбране и безбедности односе се на спречавање наношења штете становништву и држави у било којој области живота због чега подразумевају предузимање одговарајућих мера које укључују и спремност на жртву. Одбрамбени циљеви (*defence ends*) представљају резултате који се захтевају од система одбране у подршци националних интереса и циљева у миру, за време кризе и рата. Парламент и влада имају главну улогу у формулисању одбрамбених циљева. Један од примера дефинисања одбрамбених интереса је следећи: осигурање

4 У начелу, изражавамо сагласност да су горе наведени политички циљеви витални за државу, изузев интеграције државе у међународну заједницу, за коју сматрамо да не може бити витални државни циљ.

5 Стратегија националне безбедности Републике Србије, Београд, 2009, стр 18.

одвраћања од агресије кроз постојање готових снага; испуњење међународних обавеза као што су трагање и спасавање; учешће у мировним мисијама; мирнодопска контрола граница и заштита од невојних претњи и подршка полицији и другим државним органима.⁶

Различити приступи концептуализацији

Постоји више приступа изради концепата безбедности. Они се разликују у томе које школе безбедности ће послужити као основ за израду концепата безбедности. Према Драгану Симићу школе безбедности⁷ могу се поделити у четири групе и то: реалистичка; либералноинституционалистичка; алтернативно-критичка и глобалистичка (као посебна група). За припаднике реалистичке школе је заједничко да је референтни објекат безбедности држава и да су односи између држава у стању анархије, тј. да не постоји никакав ваљани ауторитет или влада која поседује систем принуде, који би регулисао односе и правила у једном светском систему безбедности. Традиционални реалисти сматрају да се питања безбедности налазе у надлежности државе и да се безбедност државе налази у „пресеку претњи и способности“. Бројни теоретичари сматрају да реалистички поглед о међународним односима није способан да обухвати „структуралне супротности савремених безбедносних претњи“⁸ и разуме да су кључне промене у светској политици пресудно утицале на то да се безбедност мора проматрати изван уског концепта националне безбедности.

Либералноинституционалистичка школа прихвата многобројне темељне поставке од реалиста, тако да они верују да је преовлађујуће стање у међународном систему, стање анархије, а суштинска одлика у односима између држава – политика силе. Такође, аутори ове школе прихватају државу као средишњи објекат разматрања безбедности. Присталице ове школе најбоље решење у систему међународне безбедности виде у колективној безбедности – која представља усаврше-

6 L. Le Roux, *The Military Budgeting Process: An Overview (Defence Planning, Programming and Budgeting)*, 2006, стр. 13–14.

7 Види шире у Р. Д. Симић, *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002.

8 S. Brown, *World Interests and the Changing Dimensions of Security*, наведено према: М. Бајагић, *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, Факултет политичких наука, 2006, стр. 23.

ни облик равнотеже снага. Оно што ови мислиоци уводе као новину у промишљању безбедности јесте да се као значајни чиниоци у међународној безбедности помињу: појединац – као полазиште разматрања и разноврсне међународне организације, које они сматрају најпозванијим у решавању међународних сукоба.

Присталице алтернативно-критичке школе сматрају да су у центру пажње разматрања безбедности: појединци и друштвене групе (код постмарксиста су то и друштвене класе). Нарочиту пажњу они усмеравају на невојне видове безбедности и недржавне субјекте. Глобалистичку школу учења безбедности, неки аутори сврставају као подгрупу алтернативно-критичкој. Према овој школи систем суверених држава уступио је место глобалном друштву. Оно што се поуздано зна јесте да густе мреже глобалног економског система, транснационалних компанија, невладиних и владиних међународних организација, комуникација, информација и много чега другог повезују људе мимо државних граница. Припадници ове школе тврде да је размишљање о безбедности које је усредсређено на државу, застарело и да не одражава стварне промене које се догађају на међународној сцени и да је од кључног значаја разматрати безбедност појединца, а не држава.

Савремени концепти одбране и безбедности

Сагледавањем поменутих школа безбедности, може се уочити да је савремена безбедност променила свој облик и да се сада промишља шире и потпуније. Основа промене промишљања безбедности налази се у одређењу референтних објеката безбедности. За Берија Базана ипак је референтни објекат безбедности држава.⁹ Базан тврди да се друштво уздигло на ниво државе и док је претња за државу – претња по њен суверенитет, за друштво је то претња по идентитет. Он дефинише претње по државу у три смисла: идеја државе (национализам), физичка база државе (популација и извори); и институционални израз (политички систем). Исто тако неки научници сматрају да је у центру безбедносних анализа народ и становништво једне државе. Припадници феминистичке струје поимања безбедности опет сматрају да је у жижи безбедносних интересовања *слабији* део попула-

9 B. Buzan, *People, State and Fear: An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Pearson Longman, London, 1991, стр. 26.

ције. Сва ова као и многа друга размишљања о безбедности довела су до проширења значења концепата безбедности и одбране. За већину политичара и научника, главни предмет занимања и интереса су биле војне способности, које су њихове матичне државе развијале како би се суочиле са постојећим изазовима, ризицима и претњама. Оваква идеја и концепт безбедности је често био критикован као преузак, јер је изостављао постојање проблема заснованих на темељима културе.

Савремена безбедност, поред војних, поседује и политичке, економске, социјеталне и еколошке аспекте због чега морамо разматрати концепт свеобухватне безбедности. Природа међународне безбедности је доживела велике промене. Безбедносни изазови се не односе више само на одбрану територије државе, већ су постављени захтеви за посвећивањем веће пажње на: људска права, политичку стабилност и демократију, културни и верски идентитет, социјална питања, загађење, животне средине, миграцију становништва. „Замисао *социјеталне безбедности* означава схватање важности политичког идентитета за безбедност, посебно етнонационалног идентитета. Уопште, њоме се подразумева одрживост у оквиру прихватљивих прилика за еволуцију традиционалних језичких, културних, друштвених, и религијских образаца, али и националне самобитности и обичаја.”¹⁰ Социјетална безбедност је питање идентитета и заснована је на обезбеђивању одређених феномена у друштву, почевши од миграција, претњи идентитета и културног империјализма па до сукоба цивилизација. Замисао социјеталне безбедности, с друге стране, могу искористити, рецимо, неонацисти. Такође, она може послужити за манипулацију лидерима који заступају националне интересе по сваку цену. Актуелна догађања у свету, почев од Арапског пролећа, Украјине и Сирије потврђују многе наведене ставове.

Уочавање еколошких изазова безбедности довело је и до појаве појма еколошке безбедности. Еколошка безбедност је веома сложен процес супротстављања угрожавању из било ког извора, било које врсте и било које компоненте природне целине укључујући и људско друштво, при чему се остварује неки степен заштићености од опасности по егзистенцију, потребе и интересе.¹¹ Тако по мишљењу заговорника проширене замисли безбедности – било који проблем у вези са животном средином је уједно безбедносни проблем. Неки аутори

10 T. Terriff, S. Croft, J. Lucy, P. M. Morgan, *Security Studies Today*, Polity Press, London, 2001, стр. 19.

11 В. Арежина, *Проблеми мерења еколошке безбедности*, Београд, 2010, стр. 172.

сматрају да сваки еколошки проблем не мора водити насилном сукобу, али гледајући дугорочно може се наћи узрочна веза између еколошких питања и промена у политици. С друге стране, има аутора који издвајају три групе еколошко-безбедносних претњи и изазова.¹² Прву групу представљају сукоби између држава које истовремено сматрају да имају права на искоришћење истих природних богатстава; друга група јесу разне миграције становништва, последично се јављајући услед разних еколошких несрећа и катастрофа, када се на нове просторе насељавају различите етно-верске групе па долази до подела и сукоба између њих, јер не деле исте норме и вредности; трећа група претњи се односе на одумирање јавних установа и на унутардржавну *социјеталну нестабилност*, која може довести до сукоба неслућених размера, а при томе су изазвани угрожавањем становништва услед нестајања природних извора, енергетских и сировинских система, загађења животне средине, промене климе, природних катастрофа изазваних непажњом људи итд. Велики проблем који се намеће еколошкој безбедности јесу сиромашна друштва, јер на основу тврдње Хомер-Диксона сиромашне државе вероватно ће пре и јаче бити на удару еколошких проблема него богатија друштва. Као коначно решење за све еколошке проблеме, научници и стручњаци понудили су концепт *система одрживог развоја*, што представља врхунац бриге државних система о усклађивању технолошког и техничког развоја, али уз бригу за животну средину. Систем обухвата прецизно планирање и усклађивање у изградњи објеката од привредног и стамбеног значаја са могућношћу обнављања еколошког система, смањењем угрожавања здраве животне средине.

Као најновију поставку у разматрању свеобухватне безбедности наводимо и *економску безбедност*. Бројне су последице по безбедност, које се могу јавити услед изазова и претњи на пољу економије. Било је много примера кроз историју да су након великих економских криза буктали дуготрајни ратови.

Није тешко констатовати да суочавање са расположивим концептима безбедности и одбране изискује потребу за новим инструментима и стратегијама. Актуелна је потреба за новим инструментима управљања кризама, укључујући традиционално одржање мира, хуманитарне интервенције и помоћ у случају катастрофа заједно са

12 Види шире у: T. F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity and Violence*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 1999.

операцијама за ојачање и подршке миру. У исто време, спречавање сукоба, управљање кризама и операције подршке и наметања мира захтевају већу ефикасност и брзину него пре. Ово наводи на закључак да ће традиционална војна стратегија имати бројна ограничења у будућности. Међутим, мишљења смо да не сме бити занемарена у потпуности. Савремена разматрања безбедности, до скоро била су више базирана на утицају унутардржавних, а не међудржавних сукоба. Овакву појаву великих сукоба на основу културне и верске самобитности унутар једне државе Сигмунд Фројд назива „нарцизмом малих разлика“. Главна последица која се јавља из једног таквог унутардржавног сукоба је појава ширења сукоба на оближње, суседне државе, регионе, па и шире што смо имали прилику да се уверимо на примерима Ирака и Сирије.

Студија случаја професора Ричарда Коена и Мајкла Михалке о „Сарадњи у безбедности“ (*cooperative security*), открива нам неке још увек неостварене концепте безбедности. То је у основи идеалистички концепт безбедности, чије је утопијске одреднице професор Коен покушао да прилагоди и убаци у оквире врло сложене стварности. Замисао професора Коена је била да овакав концепт буде практично употребљив. Оно што је он покушао да објасни је да се сада актери међународне безбедности све више окрећу стабилности и миру, што у пракси није случај. Концепт сарадње у безбедности коју нам Коен нуди, представљена је у облику четири прстена 1. појединачна безбедност; 2. колективна безбедност; 3. колективна одбрана; 4. унапређење и ширење стабилности. *Појединачна безбедност* је основа овакве замисли безбедности и њу обавијају остала три прстена. Ово је прва новина коју је Коен увео у свој концепт. Други прстен представља колективна безбедност која подразумева одржавање мира и стабилности унутар заједничког простора у коме појединци живе. Трећи прстен представља колективна одбрана, тј. узајамна заштита од спољне агресије. Коначно, четврти прстен представља унапређење стабилности. То указује на важност активног унапређења стабилности у свим другим областима где би конфликт могао угрозити заједничку безбедност. Оно се може остварити коришћењем политичких, информационих, економских и, ако је потребно, војних средстава.¹³

13 Види шире: Р. Коен, М. Михалка, *Сарадња у безбедности: Нови хоризонти за међународни поредак*, Београд, 2005, стр 9.

Из концепата безбедности произилазе концепти одбране држава. Концепти одбране (*defence ways*) одређују како ће снаге одбране бити употребљене ради остварења одбрамбених циљева. Постоје различити начини ангажовања снага одбране тј. различити стратегијски и оперативни концепти.¹⁴ Одговорност за развој одбрамбених концепата је дуална тј. политичко-војна. Улога војних експерата огледа се у формулисању предлога и саветовању политичара који су одговорни за одобравање концепата. Примери стратегијских и оперативних концепата су:¹⁵ концепт дефанзивне одбране; концепт истурене мобилне одбране; стратегијска офанзива; одбрана ослонцем на сопствене снаге и одбрана кроз регионалну одбрамбену сарадњу и савезништво итд. Важно је истаћи да је одбрана са ослонцем на сопствене снаге примарна приликом оружаног напада и укључена је у све друге концепте. Такође, осим оружане одбране (фронталне, герилске и сваке друге) истовремено постоји и дипломатска, савезничка (у разним облицима) и сл.

Основу за планирање одбране у НАТО представља Стратегијски концепт. То је документ који описује сврху (мисију) и задатке НАТО, разматра стратегијске перспективе у светлу измењеног међународног окружења и поставља темеље новом приступу безбедности на почетку 21. века. Такође, Стратегијски концепт даје и смернице за трансформацију снага и способности Алијансе.

У одређеном броју земаља дужи низ година, а у неким од њих се и данас израђује концепт тоталне одбране. Примери земаља које су успешно примењивале планове одбране одобрене на основу прихваћених концепата тоталне одбране су: Шведска, Данска, Норвешка, Финска, Швајцарска и Сингапур. Сличан концепт постојао је и у бившој СФРЈ, који се огледао у концепту општенародне одбране и друштвене самозаштите. Тотална одбрана је одбрамбени концепт који подразумева мобилизацију свих друштвених потенцијала у одбрани државе и њених интереса..¹⁶ Концепт подразумева одржавање релативно малих, али добро опремљених оружаних снага у миру које се ојачавају бројним и добро обученим резервним снагама у рату и бивају

14 A.F. Lykke, Toward An Understanding Of Military Strategy, in: *Guide To Strategy*, U.S. Army War College, 2001, стр. 180.

15 L. Le Roux, The Military Budgeting Process: An Overview (Defence Planning, Programming and Budgeting), 2006, стр. 13–14.

16 С. Благојевић, Утицај демографског чиниоца на развој концепта тоталне одбране, *Зборник радова са 28. симпозијума о операционим истраживањима*, Економски факултет, Београд, 2011, стр. 553.

подржане цивилним сектором који је способан за брзу мобилизацију ради подршке. Концепт тоталне одбране пружа оквир за целовит и интегрисан одговор на различите облике угрожавања безбедности. Без обзира да ли се ради о оружаном агресивном или тероризму, концепт тоталне одбране омогућује координирано ангажовање целокупног друштвеног потенцијала у супротстављању безбедносној претњи. Укључује више аспекта, али се по свом значају издвајају војна одбрана и цивилна одбрана. Систем војне одбране треба да буде способан за одбрану од оружаног угрожавања споља, да учествује у изградњи и очувању мира у региону и свету и пружа подршку цивилним властима у супротстављању другим претњама безбедности. Цивилна одбрана обезбеђује претпоставке за функционисање система одбране у целини, врши заштиту и спасавање и учествује у међународним операцијама заштите и спасавања. Влада обезбеђује да концепт тоталне одбране функционише у свим ситуацијама, али је сваки државни орган одговоран за припрему и примену концепта тоталне одбране у домену своје надлежности. Координацију деловања различитих државних органа обавља Министарство одбране.

Имајући у виду променљив карактер савременог безбедносног окружења, као и укупне потенцијале који су ограничени и производе немогућност сталног улагања у замену сложених борбених система, концепт тоталне одбране представља оптималан и одржив приступ за велики број држава са ограниченим ресурсима, међу којима можемо сврстати и нашу државу. Израдом концепта тоталне одбране и применом планова и програма одобрених у складу са њима може се омогућити да се за потребе одбране организују мање снаге у миру, а да се у случају угрожавања одбране земље сви државни субјекти и појединци активно укључе. Такав концепт углавном подразумева успостављање територијалних снага и од велике је важности јер обезбеђује рационално коришћење одбрамбених ресурса у миру и развој потребног нивоа снага у рату.

Закључак

Држава се у процесу усклађивања политике и система одбране и безбедности одлучује за неки од могућих концепата у зависности од циљева које жели остварити, као и од расположивих средстава за ост-

варивање тих циљева. Таква средства се у савременој литератури називају одбрамбена средства (*defence means*). Преко њих се остварују одбрамбени циљеви, а њихово предлагање примарна је одговорност планера у области одбране. С обзиром да су одбрамбена средства у честим случајевима ограничена, политичари врло често остварују доминантан утицај и на њихово коначно одређење. Да би се адекватни концепт одбране и безбедности верификовао и да би се за његову примену одредила и издвојила потребна средства, пожељно је постићи консензус свих релевантних политичких субјеката у држави. На концептуализацију одбране и безбедности у значајној мери утичу државне иницијативе, али је она у пракси у великој мери ограничена међународним правом, разним невладиним покретима и организацијама, као и спољним притисцима и принудама. Из концепта и модела безбедности и одбране следе безбедносне и одбрамбене стратегије, које морају послужити дефинисању система одбране и безбедности, као битних функција политичког система сваке државе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аржина, В., *Проблеми мерења еколошке безбедности*, МСТ Гајић, Београд, 2010.
2. Бајагић, М., *Изазови и претње у измењеном контексту безбедности*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, 2006.
3. Благојевић, С., *Утицај демографског чиниоца на развој концепта тоталне одбране*, Зборник радова са 28. симпозијума о оперативним истраживањима, Економски факултет, Београд, 2011.
4. Buzan, B., *People, State and Fear: An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London: Pearson Longman, 1991.
5. Даниловић, Н., Гордић, М., Благојевић, С., *Савремени системи безбедности*, Завод за уџбенике, Београд, 2015.
6. Коен, Р., Михалка, М., *Сарадња у безбедности: Нови хоризонти за међународни поредак*, Београд, 2005.
7. Ковач, М., Стојковић, Д., *Стратегијско планирање одбране*, Београд, 2009.
8. Le Roux, L., *The Military Budgeting Process: An Overview (Defence Planning, Programming and Budgeting)*, 2006.
9. Lykke, A. F., *Toward An Understanding Of Military Strategy*, in: *Guide To Strategy*, U.S. Army War College 2001.

10. Милосављевић, С., Радосављевић, И., *Основи методологије политичких наука*, Службени гласник, Београд, 2006.
11. Симић, Р. Д., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002.
12. Selaković, M., Vrančić, I., Balen, Š., *Priručni leksikon*, III prerađeno i dopunjeno izdanje, Nakladni zavod Znanje, Zagreb, 1967, str. 483.
13. Terriff, T., Croft, S., Lucy, J., Morgan, P. M., *Security Studies Today*, Polity Press, London, 2001.
14. Homer-Dixon, T. F., *Environment, Scarcity and Violence*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 1999.

CONCEPTUALISATION OF DEFENCE AND SECURITY AS ESSENTIAL FUNCTIONS OF A POLITICAL SYSTEM

Srdjan Blagojevic, PhD
University of Defence

Mihailo Zogovic, PhD
Ministry of Defence, Directorate of Public Relations

Abstract: The conceptualization of defence and security is one of the most important activities of harmonizing of the policy and the defence system. It is preceded by the creation of the political idea, which serves as a base for the development of defensive idea. The tasks of the state authorities regarding creation of the security policies are primarily directed towards establishment of a unique national interest which must be incorporated into the defence and security concept and the model, bearing in mind the defined state interests in the field of foreign policy and internal security. This paper presents some important methodological problems of a complex process of conceptualization of defence and security as the highest function of the political system.

Keywords: conceptualization, defence, security, function, political system.

KAZNENOPRAVNI ODGOVORI NA KORUPCIJU UZ PRIJEDLOGE *DE LEGE FERENDA*¹

Dr Vanda Božić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

vanda.bozic@pravo.hr

Doc. dr Tanja Kesić

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

tanja.kesic@kpa.edu.rs

Sažetak: Korupcija je u najširem smislu svaka zlouporaba ovlasti radi stjecanja privatne koristi. Manifestira se na različite i veoma sofisticirane načine, odvija se kako u javnom, tako i u privatnom sektoru i predstavlja jednu od najvećih prijetnji demokratskom poretku i vladavini prava. Mada je stara koliko i ljudsko društvo i označena kao negativna društvena pojava, još uvijek nije definirana na jedinstven način. Uprkos tome, kaznena zakonodavstva sadrže užu ili širu listu koruptivnih kaznenih djela, predviđaju specijalizaciju državnih organa u suprotstavljanju ovom obliku kriminaliteta i propisuju posebne postupke za njegovo procesuiranje. Pored toga, države čine posebne napore i u pravcu razvijanja i unaprijeđenja međunarodne suradnje i implementacije međunarodnih standarda u ovom području. Stoga će u radu biti analizirani najvažniji međunarodni dokumenti, nacionalna zakonodavstva Republike Hrvatske i Republike Srbije, uz osvrt na primjere dobre prakse u suzbijanju koruptivnih kaznenih djela. Posebno će biti analizirane mogućnosti uspješnije borbe protiv korupcije, s obzirom da brojni faktori, među kojima i oni kaznenoprocenog karaktera, utječu na efikasnost i djelotvornost istrage, a time i kaznenog postupka u cjelini.

Ključne riječi: korupcija, koruptivna kaznena djela, procesuiranje korupcije.

¹ Rad je pisan u okviru potpore Hrvatske zaklade za znanost i odobrenog projekta pod br. 1949. „Multidisciplinary Research Cluster on Crime in Transition – Trafficking in Human Beings, Corruption and Economic Crime“.

Pojam i vrste korupcije

Korupcija, *lat. corruptio – pokvarenost, podmitljivost, potkupljivost, podmićivanje*,² jedna je od najnegativnijih i najštetnijih društvenih pojava koja ugrožava temeljne društvene i moralne vrijednosti. Korupciju je moguće i najlakše odrediti kao kršenje moralne norme.³ Koruptivno ponašanje predstavlja svaki oblik zloupotrebe ovlasti radi osobne ili skupne koristi⁴ u javnom i privatnom sektoru. Opasnost korupcije je u tome što ona ugrožava institucije i vrijednosti demokracije, etičke vrijednosti i pravdu.⁵ Najjednostavnije rečeno, korupcija je svaki čin zluporabe ovlasti radi privatne koristi. Prisutna je u gotovo svim institucijama, u gotovo svim granama djelatnosti, u zdravstvu, policiji, gospodarstvu, pravosuđu, politici, medijima, prosvjeti, kulturi, i drugim. Korupcija označava devijantno ponašanje djelatnika javne uprave, ponašanje koje nije u skladu s postupanjem po službenoj dužnosti, a koje se čini s namjerom stjecanja privatnog bogatstva ili statusa pojedinca, uže obitelji ili povezane grupe ljudi.⁶ Svaka službena ili odgovorana osoba koja zanemari opći interes te iskoristi svoj položaj i ovlasti, a pritom postupi protivno zakonu kako bi za sebe ili neku drugu osobu izvukla korist, korumpirana je. S druge strane, korumpirana je i ona osoba koja službenoj ili odgovornoj osobi nudi mito ili daje mito kako bi joj izvršila ili propustila izvršiti tražene usluge. Korupciju je nemoguće u potpunosti iskorijeniti, međutim, može se suzbiti političkom voljom, pravnim normama i antikorupcijskim svjetonazorom.⁷

U literaturi se možemo susresti s različitim vidovima i oblicima korupcije, ovisno o tome gdje se pojavljuju i u kojem obliku. Najznačajnija korupcija događa se u javnom sektoru unutar kojeg, s obzirom na rang ovlasti u odlučivanju, možemo razlikovati političku⁸ i administrativnu⁹

2 B. Klaić, *Rječnik stranih riječi*, Zagreb, 1990, str. 744.

3 D. Derenčinović, *Mit(o) korupciji*, Zagreb, 2001, str. 2.

4 *Transparency International* definira korupciju kao „zluporabu povjerenih ovlasti za privatnu korist“. *Transparency International Hrvatska: Program predavanja Korupcija i antikorupcijske strategije*, dostupno na: http://www.transparency.hr/upload_data/site_files/198040337020849532211545588342_program-predavanja-korupcija-i-antikorupcijske-strategije.pdf (15. 4. 2016.).

5 A. Kurtović, *Standardi i instrumenti Konvencije UN protiv korupcije u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*, Zagreb, 2005, str. 3.

6 Vidi: J. S. Nye, *Corruption and Political Development*, 1967.

7 G. E. Caiden, *Towards a General Theory of Official Corruption*, *Asian Journal of Public Administration*, 10(3), 1988, str. 3–26.

8 Više o tome u: J. Budak, *Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rasta, problemi ostaju, Privredna kretanja i ekonomska politika*, 106/2006, Zagreb, str. 67–98.

9 Npr. izdavanje određenog rješenja, uvjerenja ili dozvole po hitnom postupku u zamjenu za mito.

korupciju. Politička korupcija, korupcija visokog ranga (engl. *grand corruption*) zastupljena je među visokim državnim dužnosnicima i političarima koji na osnovu svoje političke moći „vladaju“ institucijama. Administrativna ili birokratska korupcija (engl. *petty corruption*) odnosi se na službene ili odgovorne osobe u javnoj upravi koje su zadužene za donošenje odluka, rješenja, uvjerenja te za izdavanje potvrda. Korupcija ima više oblika, javlja se kroz podmićivanje, pronevjeru, sukob interesa, pristranost, iznuđivanje.¹⁰ Podmićivanje obuhvaća nuđenje ili davanje mita radi kojeg će službena ili odgovorna osoba učiniti neku radnju koju ne bi smjela učiniti odnosno koju bi trebala učiniti. Podmićivanje, osim dva saveznika, davatelja i primatelja, može uključivati i posrednika kao treću osobu. Pronevjera sredstava obuhvaća utaju ili krađu sredstava od osobe kojoj su ta sredstva povjerena. O sukobu interesa govorimo kad privatni interes dužnosnika utječe ili može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti.¹¹ O pristranosti je riječ kad pojedine osobe dobiju posao bez obzira na njihove sposobnosti, a o nepotizmu se radi kad je posao dodijeljen članovima obitelji. Iznuda podrazumijeva protuzakonit pritisak na osobu koji se manifestira prijetnjama ili zastrašivanjem s namjerom da ju se prisili da nešto nezakonito učini.

Svim oblicima koruptivnih radnji urušava se pravni poredak, gubi se povjerenje građana u institucije i vladajući politički poredak, povećava se nejednakost među građanima, a žrtve korupcije postaju oni najslabiji, najsiromašniji i najnezaštićeniji građani.

Korupcija kao veoma složen fenomen može se proučavati s različitih aspekata, od kojih je jedan i kaznenopravni. Baviti se kaznenopravnim aspektom korupcije, zapravo znači ustanoviti da li su i na koji način definirana koruptivna kaznena djela uz analizu specifičnosti kaznenog postupka, odnosno procesnog mehanizma otkrivanja i dokazivanja ovih kaznenih djela. Već pri odgovoru na prvo pitanje nailazimo na problem koji se manifestira u nedostatku jedinstvene definicije korupcije, jer naime, kazneno zakonodavstvo ne sadrži definiciju koruptivnih kaznenih djela, pa se tako korupcija najčešće shvaća kao zloupotreba ovlasti radi privatne koristi (*abuse of power for private gain*).¹²

10 Antikorupcija: Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, <https://pravosudje.gov.hr/istaknute teme/antikorupcija/6154>, isto i, Zajedno protiv korupcije, <http://www.zajednoprotivkorupcije.org/najcesci-oblici-korupcije/> (15. 4. 2016.).

11 Čl. 2. st. 2. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, NN, br. 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15.

12 Ovaj koncept se koristi u Globalnom programu Ujedinjenih naroda protiv korupcije, koji je prihvaćen i u praksi Europske unije (posebno je spominje Izvještaj Europske unije o borbi protiv korupcije iz 2011. godine).

Međunarodni pravni okvir borbe protiv korupcije

Temeljni Međunarodni pravni okvir borbe protiv korupcije obuhvaća Kaznenopravnu konvenciju Vijeća Europe o korupciji (CLC),¹³ Građanskopravnu konvenciju o korupciji¹⁴ te Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC).¹⁵ Građanskopravna konvencija o korupciji definira korupciju kao traženje, nuđenje, davanje ili primanje, izravno ili neizravno, mita ili bilo koje druge nedopuštene koristi ili mogućnost stjecanja takve koristi koja remeti pravilno izvršavanje bilo koje dužnosti ili ponašanje koje se traži od primatelja mita, nedopuštene koristi ili mogućnosti stjecanja takve koristi.¹⁶ Skupina država za suzbijanje korupcije (GRECO) prati provedbu Građanskopravne konvencije o korupciji od strane stranaka.¹⁷ Prema Kaznenopravnoj konvenciji Vijeća Europe o korupciji (CLC) svaka država potpisnica mora donijeti pravne i druge mjere kojima će u kaznenom zakonodavstvu inkriminirati aktivno i pasivno podmićivanje,¹⁸ trgovanje utjecajem,¹⁹ pranje novca stečenog prekršajima vezanim uz korupciju,²⁰ te u vezi s tim i računovodstvene prekršaje.²¹ Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) nalaže svakoj državi stranki dužnost donošenja zakonodavnih i drugih potrebnih mjera kako bi se odredila kao kaznena djela, u slučaju namjernog počinjenja: *podmićivanje domaćih i stranih državnih službenika i službenika javnih međunarodnih organizacija*,²² *podmićivanje u privatnom sektoru*,²³ *pronevjera, protupravno prisvajanje tuđe imovine ili drugo preusmjeravanje od strane državnog službenika, pronevjera imovine u privatnom sektoru*,²⁴

13 Criminal Law Convention on Corruption, European Treaty Series – No. 173, Strasbourg, 27. I. 1999, dostupno na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f5> (17. 4. 2016.), NN, MU, br. 11/00.

14 Civil Law Convention on Corruption, European Treaty Series – No. 174, Strasbourg, 4. XI. 1999, dostupno na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f3> (17. 4. 2016.)

15 United Nations Convention against Corruption, UN, New York, 2004, dostupno na: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (17. 4. 2016.), NN, MU, br. 2/05

16 Čl. 2. Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji, NN, MU, br. 6/03.

17 Čl. 14. *Ibid.*

18 Čl. 2–11. Zakon o potvrđivanju Kaznenopravne konvencije o korupciji, NN, MU, br. 11/00.

19 Čl. 12. *Ibid.*

20 Čl. 13. *Ibid.*

21 Čl. 14. *Ibid.*

22 Čl. 15. i 16. Zakona o potvrđivanju konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, NN, MU 02/05.

23 Čl. 21. *Ibid.*

24 Čl. 17. i 22. *Ibid.*

*trgovanje utjecajem,*²⁵ *zlouporaba položaja,*²⁶ *nezakonito bogaćenje*²⁷ *te pranje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom.*²⁸

I Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnoga organiziranog kriminaliteta propisana je državama strankama obveza inkriminiranja korupcije.²⁹

Antikorupcijski pravni okvir Republike Hrvatske

Posljednjih godina, ulaskom u Europsku uniju, Republika Hrvatska je uspostavila opsežan antikorupcijski pravni okvir koji se sastoji od odredaba kaznenog zakonodavstva,³⁰ Zakona o USKOK-u,³¹ Zakona o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti,³² Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela,³³ Zakona o zaštiti svjedoka,³⁴ Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma,³⁵ Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima,³⁶ Zakona o pravu na pristup informacijama³⁷ kao i od međunarodnih pravnih dokumenata koje je Republika Hrvatska ratificirala. 1. 1. 2013. godine stupio je na snagu novi Kazneni zakon koji predviđa osjetno strožije kazne za koruptivna kaznena djela. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku³⁸ ukinuta je sudska istraga, a uvedena državnoodvjetnička, uveden je institut mogućeg donošenja nagodbe između tužitelja i okrivljenika u vidu presude na temelju sporazuma stranaka prema kojoj okrivljenik na temelju priznanja dobiva blažu sankciju, a tužitelj okončava kazneni postupak osuđujućom

25 Čl. 18. *Ibid.*

26 Čl. 19. *Ibid.*

27 Čl. 20. *Ibid.*

28 Čl. 23. *Ibid.*

29 Čl. 8. Zakona o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnoga organiziranog kriminaliteta, Protokola za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovanja ljudima, posebice žena i djece te Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, kojima se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnoga organiziranog kriminaliteta, NN, MU, br. 14/02, 13/03, 11/04.

30 Kazneni zakon Republike Hrvatske, NN, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15.

31 Zakon o USKOK-u, NN, br. 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13.

32 Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, NN, br. 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15.

33 Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, NN, br. 151/03, 110/07, 45/11, 143/12.

34 Zakon o zaštiti svjedoka, NN, br. 163/03, 18/11.

35 Zakon o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, NN, br. 87/08, 25/12.

36 Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, NN, br. 178/04.

37 Zakon o pravu na pristup informacijama, NN, br. 25/13, 85/15.

38 NN br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14.

presudom. Zakonom o radu³⁹ i Zakonom o državnim službenicima⁴⁰ osigurana je zaštita *zviždača* što se tiče njihova prijavljivanja korupcije. Oduzimanje imovine osuđenom za koruptivna kaznena djela, osigurava Kazneni zakon.

Pod koruptivnim kaznenim djelima u užem smislu prvenstveno se misli na kaznena djela aktivnog i pasivnog podmićivanja, dok će se u određivanju koruptivnih kaznenih djela u širem smislu voditi računa o samim zakonskim inkriminacijama kaznenih djela i njihovim definicijama, sudskoj praksi te obvezujućim međunarodnim dokumentima. Pozitivno kazneno zakonodavstvo usklađeno je s međunarodnim dokumentima pa je tako novi kazneni zakon dobio i nova kaznena djela. U skladu s navedenim, prema Kaznenom zakonu, koruptivnim kaznenim djelima smatraju se *davanje i primanje mita* (čl. 293. i 294.), *davanje i primanje mita u gospodarskom poslovanju* (čl. 252. i 253.), *trgovanje utjecajem* (čl. 295.), *davanje mita za trgovanje utjecajem* (čl. 296.), *nezakonito pogodovanje* (čl. 292.), *zlouporaba u postupku javne nabave* (čl. 254.), *zlouporaba položaja i ovlasti* (čl. 291.), *primanje i davanje mita u postupku stečaja* (čl. 251.), *podmićivanje zastupnika* (čl. 339.), *pranje novca* (čl. 265.),⁴¹ i dr. Pojam podmićivanja obuhvaćen je kroz devet kaznenih djela, što u samom nazivu što u opisu kaznenog djela čime su se htjela obuhvatiti različita društvena područja u kojima postoji rizik od korupcijskih djelovanja.

Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), osnovan 2001. g., obavlja poslove državnog odvjetništva u predmetima korupcijskih kaznenih djela⁴² te zajedno s Policijskim nacionalnim uredom za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK) provodi istrage koje se odnose na koruptivne radnje, u posljednje vrijeme visoko pozicioniranih osoba, s ciljem što efikasnije i učinkovitije borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala, međutim, čini se da su djelovanja usmjerena više na suzbijanje korupcije, nego na njezino sprječavanje.

Primanje i davanje mita sinonim su za korupciju. Kazneno djelo *primanje mita*,⁴³ tzv. pasivno podmićivanje, zahtijevanje ili primanje mita odnosno

39 Čl. 155. st. 3. ZOR, štiti radnika koji prijavi nezakonito postupanje, od nezakonitog otkaza. NN br. 93/14.

40 Prema čl. 14.a. Radniku se ne može dati otkaz zbog prijavljivanja opravdane sumnje na korupciju. NN br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15.

41 Prema bivšem KZ, koruptivnim kaznenim djelima smatrala su se: Koruptivna kaznena djela, str. 11., Državni zavod za statistiku, dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv/publication/korupcija/koruptivna_kaznena_djela_2009.pdf (15. 4. 2016.).

42 Čl. 21. Zakon o USKOK-u taksativno navodi kaznena djela iz nadležnosti USKOK-a.

43 Čl. 293. KZ RH.

prihvat ponude ili obećanje mita od strane službene⁴⁴ ili odgovorne⁴⁵ osobe da za sebe ili drugoga, unutar ili izvan granica svoje ovlasti, obavi službenu ili drugu radnju, može se javiti kao *pravo* (riječ je o obavljanju radnje koja se ne bi smjela obaviti odnosno neobavljanju one koja bi se morala obaviti) za koje je propisana kazna zatvora od jedne do deset godina, zatim kao *nepravo* (riječ je o obavljanju radnje koja bi se morala obaviti odnosno neobavljanju one koja se ne bi smjela obaviti), za koje je propisana kazna zatvora od jedne do osam godina i na kraju, može se javiti kao *naknadno pasivno podmićivanje* (kad službena ili odgovorna osoba nakon obavljanja, odnosno neobavljanja službene ili druge radnje, a u vezi s njom, zahtijeva ili primi mito), kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine. Radnja službene ili odgovorne osobe se odnosi na zahtijevanje mita, primanje mita i primanje obećanja mita. Postavlja se pitanje zašto je naknadno pasivno podmićivanje inkriminirano kao kazneno djelo s obzirom da je tražena usluga već izvršena, a dano mito nije imalo utjecaja na izvršenje tražene usluge. Međutim, odgovor možemo pronaći u stavu institucija prema kojem službene i odgovorne osobe ne smiju primati nagrade za svoj rad jer time narušavaju povjerenu im službu kao i sam ugled institucije u kojoj rade. Isto tako, primanje nagrade *a posteriori* može djelovati kontraproduktivno na službenu ili odgovornu osobu koja prema drugom klijentu može *a priori* zahtijevati davanje nagrade.

Kazneno djelo *davanje mita*,⁴⁶ nuđenje, davanje ili obećanje mita službenoj ili odgovornoj osobi, namijenjeno toj ili drugoj osobi, da unutar ili izvan granica svoje ovlasti, obavi službenu ili drugu radnju, ima dva oblika, *pravo* (gdje je riječ o radnji koja se ne smije obaviti ili o neobavljanju radnje koja se mora obaviti, a uključuje i posredovanje) i *nepravo* aktivno podmićivanje (gdje je riječ o radnji koja se mora obaviti odnosno o neobavljanju radnje koja se ne smije obaviti, a uključuje i posredovanje). Za pravo aktivno podmićivanje propisana je kazna zatvora od jedne do osam godina, a za nepravo kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina. Naknadno aktivno podmićivanje, davanje mita nakon učinjenog ne

44 Službena osoba je državni dužnosnik ili službenik, dužnosnik ili službenik u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, nositelj pravosudne dužnosti, sudac porotnik, član Državnog sudbenog vijeća ili Državnoodvjetničkog vijeća, arbitar i javni bilježnik. Službenom osobom smatra se i osoba koja u Europskoj uniji, stranoj državi, međunarodnoj organizaciji koje je Republika Hrvatska član, međunarodnom sudu ili arbitraži čiju sudbenost RH prihvaća, obavlja dužnosti povjerene osobama iz prethodne rečenice. Čl. 87. st. 3. KZ.

45 Odgovorna osoba je fizička osoba koja vodi poslove pravne osobe ili joj je izričito ili stvarno povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe ili državnih tijela ili tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Čl. 87. st. 6. KZ.

46 Čl. 294. *Ibid.*

predstavlja kazneno djelo iz razloga što se davanje poklona smatra jednim znakom pažnje i zahvalnosti nakon učinjene radnje, a koje nema i nije imalo utjecaja na poduzetu radnju jer bi u protivnom poklon bio dan unaprijed. Međutim, u ovom objašnjenju opravdali smo postupanje samog davatelja poklona *a posteriori* službenoj ili odgovornoj osobi, ali nismo uzeli u obzir da ovakvim postupanjem davatelj poklona može stvoriti kod navedenih osoba, koje će poslije učinjenih radnji primiti poklon, krivu percepciju o kojoj smo pisali. Valjalo bi razmisliti bar o propisivanju mogućeg ograničenja vrijednosti poklona čime bi predmetni poklon i mogao biti svrstan u mali znak pažnje. U protivnom, radilo bi se o nezakonitom postupanju. Zakonom je predviđena mogućnost da se počinitelj kaznenog djela davanja mita može osloboditi kazne ako prijavi djelo prije nego što bude otkriveno. Navedena odredba nije spretno riješena iz razloga što počinitelju kaznenog djela daje samo mogućnost da ga se u kaznenom postupku oslobodi od kazne, ali isto tako, i ne mora. Postavlja se pitanje koliko će se građana usuditi prijaviti davanje mita u kojem su sudjelovali kao počinitelji samo da bi otkrili koruptivne radnje.

Trgovanje utjecajem,⁴⁷ kazneno je djelo koje je u bivšem KZ⁴⁸ postojalo pod nazivom *Protuzakonito posredovanje* te time ne predstavlja novo kazneno djelo, već je ono usklađeno sa Zakonom o potvrđivanju Kaznenopravne konvencije⁴⁹ o korupciji i Zakonom o potvrđivanju Konvencije UN protiv korupcije.⁵⁰ Kazneno djelo se može javiti u tri oblika. Prvi oblik odnosi se na iskorištavanje službenog ili društvenog položaja ili utjecaja za posredovanje da se obavi službena ili druga radnja koja se ne bi smjela obaviti ili da se ne obavi službena ili druga radnja koja bi se morala obaviti, za što je propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina. Drugi oblik uključuje prvi uz okolnost da je zbog toga zahtijevano ili primljeno mito odnosno prihvaćena ponuda ili obećanje mita za sebe ili drugoga, a predviđena je kazna zatvora od jedne do deset godina. Treći oblik sličan je drugom, međutim odnosi se na obavljanje radnje koja bi se morala obaviti odnosno neobavljanje radnje koja se ne bi smjela obaviti, a propisana kazna je kazna zatvora od jedne do osam godina.

Posebno inkriminirano davanje mita jest za trgovanje utjecajem.⁵¹ *Davanje mita za trgovanje utjecajem* ne predstavlja novo kazneno djelo već

47 Čl. 295. KZ.

48 Bivši Kazneni zakon RH, NN br. 110/97, 129/00, 51/01, 111/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08.

49 Čl. 12.

50 Čl. 18.

51 Čl. 296. KZ.

samo novi naziv kaznenog djela, a koje je u bivšem KZ bilo obuhvaćeno kaznenim djelom protuzakonitog posredovanja.⁵² Tko drugome ponudi, obeća ili daje mito, namijenjeno toj ili drugoj osobi, da ostvari sva zakonska obilježja kaznenog djela trgovanja utjecajem, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do osam godina za teži oblik, odnosno kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina za lakši oblik.

Kazneno djelo *zlouporabe položaja i ovlasti*⁵³ može počiniti službena ili odgovorna osoba koja iskoristi svoj položaj ili ovlast, prekorači granice svoje ovlasti ili ne obavi dužnost pa time sebi ili drugoj osobi pribavi korist ili drugome prouzroči štetu. Propisana kazna je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, a ukoliko je kaznenim djelom pribavljena znatna imovinska korist ili je prouzročena znatna šteta, kazna je zatvor od jedne do dvanaest godina. Ovo kazneno djelo vrlo je slično s kaznenim djelom *zloupotrebe službenog položaja*, jedina je razlika u svojstvu počinitelja kaznenog djela i u nešto šire propisanim posljedicama što rezultira i nešto višim kaznama nego za kazneno djelo zloupotrebe položaja odgovornog lica.

Službena ili odgovorna osoba koja sporazumno pogoduje gospodarskom subjektu na način da mu prilagodi uvjete javne nabave ili sklopi ugovor s ponuditeljem čija je ponuda u suprotnosti s uvjetima iz dokumentacije za nadmetanje, čini kazneno djelo *nezakonitog pogodovanja*.⁵⁴ Zakon za počinitelja predviđa kaznu zatvora od šest mjeseci do pet godina kao i za službenu ili odgovornu osobu koja iskoristi položaj ili ovlast pogodovanjem u davanju, preuzimanju ili ugovaranju poslova za svoju djelatnost ili djelatnost osoba s kojima je interesno povezana.⁵⁵ Kazneno djelo sadrži i obuhvaća u jednostavnijoj formi kazneno djelo zlouporabe u obavljanju dužnosti državne vlasti⁵⁶ iz bivšeg KZ/97.

Stavljanje ponude temeljene na zabranjenom dogovoru između gospodarskih subjekata u postupku javne nabave s ciljem da naručitelj prihvati određenu ponudu predstavlja novo kazneno djelo *zlouporabe u postupku javne nabave*.⁵⁷ Zakonom je propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, a ukoliko je kaznenim djelom pribavljena znatna imovinska korist ili je prouzročena znatna šteta,⁵⁸ zakon propisuje

52 Čl. 343. st. 4. i 5. KZ/97.

53 Čl. 291. KZ.

54 Čl. 292. KZ.

55 *Ibid.*, st. 2.

56 Čl. 338. KZ/97.

57 Čl. 254. KZ.

58 *Ibid.*, st. 2.

kaznu zatvora od jedne do deset godina. Zakon predviđa i mogućnost fakultativnog oslobođenja od kazne onog počinitelja koji dobrovoljno spriječi naručitelja da prihvati ponudu.⁵⁹ Na 10 do 15% vrijednosti javnih ugovora procijenjen je učinak koruptivnih kaznenih djela u postupcima javne nabave u Hrvatskoj.⁶⁰

Za razdoblje od 2015. do 2020. godine. donesena je i nova Strategija suzbijanja korupcije koja je fokusirana na prevenciju korupcije kroz detekciju korupcijskih rizika i uklanjanje preostalih zakonodavnih i institucionalnih nedostataka.⁶¹

U tablicama pod rednim brojem 1 i 2. možemo pogledati omjer između prijavljenih i osuđenih punoljetnih osoba za kaznena djela korupcije u Republici Hrvatskoj u 2014. godini.⁶²

Tablica 1. *Broj kaznenih prijava protiv punoljetnih osoba u 2014. godini u RH*

Kaznena djela	2014
Zloupotrebavanje položaja i ovlasti	810
Trgovanje utjecajem	20
Primanje mita	67
Davanje mita	50
Davanje mita za trgovanje utjecajem	6
Nezakonito pogodovanje	6

Tablica 2. *Osuđeni punoljetni počinitelji prema koruptivnim kaznenim djelima i izrečenim kaznenim sankcijama u 2014. godini u RH*

KORUPTIVNA KAZNENA DJELA	UKUPNO	KAZNA ZATVORA	NOVČANA KAZNA	UVJETNA OSUDA
Zloupotrebavanje položaja i ovlasti	150	60	-	90
Trgovanje utjecajem	6	4	-	2
Primanje mita	289	183	-	106

⁵⁹ *Ibid.*, str. 3.

⁶⁰ J. Radojčić, Corruption in Croatian public procurement 2012., dostupno na: <http://www.docstoc.com/docs/136907647/Corruption-in-Croatian-public-procurement> (15. 4. 2016.).

⁶¹ Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, NN, br. 26/15.

⁶² *Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2014. godini*, Državni Zavod za statistiku RH, Zagreb, 2015, dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2015/SI-1551.pdf (25. 4. 2016.).

Davanje mita	45	13	-	32
Davanje mita za trgovanje utjecajem	6	-	-	6
Nezakonito pogodovanje	3	3	-	-

Kao što proizlazi iz tablica, najveći broj kaznenih prijava podnesen je za kazneno djelo *zloupotreba položaja i ovlasti* koje predstavlja najčešći oblik korupcije (810), dok broj osuđenih osoba iznosi 150, od čega je njih 60 osuđeno na kaznu zatvora, a 90 uvjetno. Zatim slijedi kazneno djelo *primanje mita* za koje je podneseno svega 67 kaznenih prijava, a osuđeno je 289 osoba, od kojih 183 na bezuvjetnu kaznu zatvora, a 106 na uvjetnu. Uočena distinkcija između malog broja prijavljenih i enormnog broja osuđenih za kazneno djelo primanja mita dogodila se iz razloga Optužnog akta u aferi Hipokrat u kojoj su krajem 2013. godine optužena 364 liječnika.⁶³ Za kazneno djelo *davanje mita* podneseno je 50 kaznenih prijava, osuđeno je 45 osoba, od toga njih 13 na kaznu zatvora, a 32 uvjetno, dok je za kazneno djelo *davanje mita za trgovanje utjecajem* prijavljeno 6 osoba i osuđeno 6 osoba, od toga svi uvjetno. Za kazneno djelo *trgovanje utjecajem* podneseno je 20 kaznenih prijava, osuđeno je 6 osoba, od toga 4 na bezuvjetnu kaznu zatvora, a 2 uvjetno. I na kraju, za kazneno djelo *nezakonito pogodovanje* podneseno je 6 kaznenih prijava, a donesene su 3 osuđujuće presude, sve na bezuvjetnu kaznu zatvora.

Antikorupcijski pravni okvir Republike Srbije

U Krivičnom zakoniku Srbije⁶⁴ postoji šest koruptivnih kaznenih djela,⁶⁵ to su *zloupotreba službenog položaja* (član 359), *trgovina uticajem* (član 366), *primanje mita* (član 367), *davanje mita* (član 368), *zloupotreba položaja odgovornog lica* (član 234) i *zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom* (član 234a).⁶⁶ Definicija korupcije sadržana je u *Zakonu o Agenciji za borbu protiv*

63 Više o tome vidi: V. Božić, Kazneno djelo primanja mita kroz prizmu korupcije između ugovornih liječnika obiteljske medicine i tvornice lijekova, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti*, Vol. VI, broj 1/2015, Zagreb, str. 101–150.

64 Krivični zakonik Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14.

65 Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji” (PACS), 2014., str. 41.

66 Kazneno djelo *zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom* uvedeno je u KZ RS 2012. godine.

korupcije, koja korupciju određuje kao „odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga“. ⁶⁷ Pored izostanka jasnog određenja korupcije u KZ, za primijetiti je da KZ ⁶⁸ ne sadrži ni posebnu grupu koruptivnih kaznenih djela, što ostavlja prostor za različita teorijska tumačenja ovog pitanja. ⁶⁹ Tako jedan broj teoretičara pod pojam koruptivnih kaznenih djela podvodi kaznena djela *protiv službene dužnosti, privrede, pravnog saobraćaja*, a drugi veoma restriktivno određuju ova kaznena djela i poistovjećuju ih s podmićivanjem. Pojedini autori u pojam korupcije pored pojedinih službenih kaznenih djela (*zloupotreba službenog položaja, primanje mita, davanje mita, protivzakonito posredovanje, prevara u službi, posluga, nesavestan rad u službi*) svrstavaju i *falsifikovanje službene isprave i pranje novca*. ⁷⁰ Drugi, proširuju taj krug još i na zaključenje štetnog ugovora, odavanje poslovne i službene tajne. ⁷¹ Neki autori pak prave razliku između korupcije u širem i užem smislu, svrstavajući u korupciju u širem smislu, pored *primanja i davanja mita, protivzakonitog posredovanja i falsifikovanja službene isprave* (*prava krivična dela korupcije*) i *nesavestan rad u privrednom poslovanju, poslugu i proneveru* (*neprava krivična dela korupcije*). ⁷²

Zloupotreba službenog položaja, ⁷³ temeljno kazneno djelo protiv službene dužnosti, sastoji se u pribavljanju sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakve koristi, nanošenju drugome kakve štete ili u težoj povredi prava drugog, od strane službenog lica koji radnju činjenja ili nečinjenja može počinuti iskorištavanjem službenog položaja, prekoračenjem granica službenog ovlaštenja ili nevršenjem službene dužnosti. Ovisno o ostvarenoj imovinskoj koristi, ⁷⁴ propisana kazna za osnovni oblik kaznenog djela je

67 Čl. 2. *Službeni glasnik RS*, br. 97/08, 53/10 i 66/11 – US.

68 *Ibid.*, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 i 108/14.

69 U kratkom vremenskom periodu, od 2002. do 2005. godine u KZ RS postojala je grupa kaznenih djela korupcije, koja se odnosila na devet kaznenih djela: *korupciju u organima uprave, nenamensko raspolaganje sredstvima iz budžeta, korupciju u javnim nabavkama, korupciju u postupku privatizacije, korupciju u pravosuđu, zloupotrebu funkcije branioca ili punomoćnika, korupciju u zdravstvu, korupciju u prosveti i ugovaranje ishoda takmičenja*), *Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakona Republike Srbije*, *Službeni glasnik RS*, br. 10/02.

70 N. Teofilović, M. Jelačić, *Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca*, Policijska akademija, Beograd, 2006, str. 70.

71 M. Jelačić, *Korupcija, društveno-pravni aspekti i metodi suprotstavljanja*, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 1996, str. 43.

72 Jovašević, D. *Krivična dela korupcije*, *Službeni glasnik*, Beograd, 2009, str. 91.

73 Čl. 359. KZ RS.

74 Prvi teži oblik odnosi se na slučajeve ostvarene protupravne imovinska korist koja prelazi iznos od 450 000 dinara, a drugi teži oblik na iznos preko milijun i petsto tisuća dinara.

kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina. Za prvi teži oblik predviđena je kazna zatvora od jedne do osam godina, a za drugi teži oblik kazna zatvora od dvije do dvanaest godina.

Trgovina uticajem,⁷⁵ kazneno djelo koje je u bivšem KZ RS⁷⁶ postojalo pod nazivom *protivzakonito posredovanje*. Kazneno djelo propisano je u pet mogućih oblika koji se odnose na posredovanje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, korištenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja, za što može i ne mora biti dana nagrada. Za najblaži oblik kaznenog djela propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, a za najteži oblik kazna zatvora od dvije do deset godina.

Kazneno djelo *primanje mita*,⁷⁷ tzv. pasivno podmićivanje, ima tri svoja oblika: *pravo* (primanje ili obećanje poklona ili druge koristi radi izvršenja službene radnje koja se ne smije izvršiti ili neizvršenja radnje koja se mora izvršiti, za koje je propisana kazna zatvora od dvije do dvanaest godina), *nepravo* (primanje ili obećanje poklona ili druge koristi radi izvršenja službene radnje koja se treba izvršiti ili ne izvršenja službene radnje koja se ne smije izvršiti, za koje je propisana kazna zatvora od tri mjeseca do tri godine) i *naknadno pasivno podmićivanje* (primanje ili obećanje poklona ili druge koristi koje nije unaprijed obećano nakon izvršene ili neizvršene radnje, za koje je propisana kazna zatvora od dvije do osam godina). Kaznom zatvora od tri do petnaest godina kaznit će se počinitelj za pravo i nepravo pasivno podmićivanje ako je djelo počinjeno u vezi s otkrivanjem kaznenog djela, pokretanjem ili vođenjem kaznenog postupka, izricanjem sankcije ili u vezi s izvršenjem izrečene sankcije.⁷⁸ Valjalo bi razmisliti da se navedena inkriminacija za kvalificirani oblik počinjenja djela uvrsti i u kazneni zakon RH.

Kod kaznenog djela *davanje mita*⁷⁹ razlikujemo samo pravo (ponuda ili obećanje poklona ili druge koristi službenoj ili odgovornoj osobi da izvrši radnju koju ne smije izvršiti ili da ne izvrši radnju koju bi morala izvršiti, što uključuje i posredovanje pri podmićivanju) i nepravo aktivno podmićivanje (ponuda ili obećanje poklona ili druge koristi službenoj ili odgovornoj osobi da izvrši službenu radnju koju bi morala izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne smije izvršiti, a uključuje i posredovanje

75 Čl. 366. KZ RS.

76 Do donošenja Zakona o izmjenama i dopunama KZ iz 2009. godine.

77 Čl. 367. KZ RS.

78 Čl. 367. st. 3. *Ibid.*

79 Čl. 368. *Ibid.*

pri podmićivanju). Za pravo aktivno podmićivanje propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, a za nepravo kazna zatvora do tri godine. Radnja se sastoji od davanja, nuđenja, ili obećanja poklona ili neke druge koristi te od posredovanja pri podmićivanju. Kao i kod kaznenog djela primanja mita, nameće se nužnim pojam *poklona ili druge koristi* zamijeniti s pojmom *mita* koji je kao takav i definiran u međunarodnim dokumentima.⁸⁰

Odgovorno lice koje iskoristi svoj položaj ili ovlasti, prekorači granice svojih ovlasti ili nevršenjem svojih dužnosti pribavi sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu protupravnu imovinsku korist ili drugom nanese imovinsku štetu, čini kazneno djelo *zloupotrebe položaja odgovornog lica*⁸¹ za koje je propisana kazna zatvora od tri mjeseca do tri godine, dok je za kvalificirani oblik predviđena kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina⁸² odnosno od dvije do deset godina.⁸³

*Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom*⁸⁴ odnosi se na zloupotrebu od strane ponuđača kao odgovorne osobe (podnošenje ponude koja se temelji na lažnim podacima u vezi sa javnom nabavkom, dogovaranje s drugim ponuđačima na nedozvoljen način, poduzimanje druge protupravne radnje s namjerom utjecaja na donošenje odluka naručitelja javne nabavke) i zloupotrebu od strane naručitelja kao odgovorne ili službene osobe (iskorištavanjem svog položaja ili ovlaštenja, prekoračenjem granice svog ovlaštenja i nevršenjem svoje dužnosti). Šteta nad javnim sredstvima posljedica je ovog počinjenog kaznenog djela, a propisana kazna za osnovni oblik je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina te kazna zatvora od jedne do deset godina⁸⁵ za kvalificirani oblik.

Donošenjem *Zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku* iz 2009. godine, došlo je do izmjena i u okviru glave 29a koja je dobila naziv *Posebne odredbe o postupku za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije i druga izuzetno teška krivična dela* u kojoj je određen pojam korupcije: „U krivična dela korupcije i ako nisu rezultat delovanja organizovane kriminalne grupe, spadaju krivična dela: zloupotreba službenog položaja (čl. 359. KZS), trgovina uticajem (čl. 366. KZS),

80 Prema Čl. 2. Građanskopravne konvencije o korupciji, korupcija znači traženje, nuđenje, davanje ili primanje, izravno ili neizravno, mita.

81 Čl. 234. KZ RS, Inkriminacija unesena u KZ Zakonom o izmjenama i dopunama KZ iz 2012. godine.

82 Ako je izvršenjem djela pribavljena imovinska korist u iznosu preko *četiristo pedeset hiljada dinara*.

83 Ako vrijednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od *milijon i petsto hiljada dinara*.

84 Čl. 234.a. KZ RS, Inkriminacija unesena u KZ Zakonom o izmjenama i dopunama KZ iz 2012. godine.

85 Ukoliko je kazneno djelo učinjeno u vezi s javnom nabavkom čija vrijednost prelazi iznos od *sto pedeset miliona dinara*.

primanje mita (čl. 367. KZS) i davanje mita (čl. 368. KZS)⁸⁶ Nakon toga donesene su izmjene i dopune *Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala*,⁸⁷ kojim je promijenjen naziv zakona u *Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela*. Njime je uvedena lista kaznenih djela koja se imaju smatrati kaznenim djelima korupcije (*zloupotreba službenog položaja, trgovina uticajem, primanje mita i davanje mita*) na koja će se primijenjivati odredbe ovog zakona „kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca kada vrednost pribavljene imovinske koristi, krivičnim delom zloupotrebe službenog položaja prelazi iznos od 200 000 000 dinara“.⁸⁸

Sadašnji *Zakonik o krivičnom postupku*⁸⁹ ne sadrži više poglavlje koje se odnosi na posebne odredbe o postupku za kaznena djela organiziranog kriminala, korupcije i druga izuzetno teška kaznena djela, ali govori o kaznenim djelima u odnosu na koja se izvode posebne dokazne radnje, odnosno vodi poseban postupak za kaznena djela korupcije. Tu spadaju: *zloupotreba službenog položaja* (čl. 359. KZ), *trgovina uticajem* (čl. 366. KZ), *primanje mita* (čl. 367. KZ) i *davanje mita* (čl. 368. KZ). Izmjenama KZ iz 2012. godine izdvojeno je kazneno djelo *zloupotreba službenog položaja odgovornog lica* i uvedeno posebno kazneno djelo – *zloupotreba položaja odgovornog lica*. Propisano je i novo kazneno djelo *zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom* i oba su svrstana u koruptivna kaznena djela.⁹⁰ Nadalje, izvršene su izmjene u *Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela* (čl. 2)⁹¹ i *Zakoniku o krivičnom postupku* (čl. 162).⁹²

Trenutno u kaznenom zakonodavstvu Srbije postoji šest koruptivnih kaznenih djela, kao što smo naveli u uvodu ovog poglavlja, no i dalje se kao problem percipira činjenica nedostatka inkriminacije kaznenog djela

86 *Službeni glasnik RS*, br. 72/09.

87 *Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela*, *Službeni glasnik RS*, br. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11, 101/11, 32/13.

88 Čl. 2. st. 3. i 4.

89 *Zakonik o krivičnom postupku*, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14.

90 *Ibid.*, br. 121/12.

91 *Ibid.*, br. 32/13.

92 *Ibid.*, br. 32/13.

nezakonitog bogaćenja, a u zadnjem Izvještaju Europske komisije o napretku RS ističe se potreba hitnih izmjena KZ o koruptivnim kaznenim djelima (posebno čl. 234 o zloupotrebi položaja odgovornog lica) i kaznenim djelima protiv privrede, sa ciljem da se utvrdi pouzdan i predvidljiv okvir kaznenog prava.⁹³

Za razliku od kaznenog materijalnog prava, kazneno procesno pravo pruža odgovor na pitanja o procesnim mehanizmima otkrivanja i dokazivanja koruptivnih kaznenih djela i specifičnostima postupka u kojem se procesuiraju. Ovdje, prije svega, imamo u vidu mogućnost poduzimanja posebnih dokaznih radnji čime je ispunjen jedan od međunarodno priznatih antikorupcijskih standarda.⁹⁴ Također, propisivanjem odredaba o zaštiti svjedoka, točnije o mogućnosti određivanja statusa zaštićenog svjedoka u slučaju koruptivnih kaznenih djela i njihovog ispitivanja pod mjerama posebne zaštite, a koje obuhvaćaju ispitivanje zaštićenog svjedoka pod uvjetima i na način koji osiguravaju da se njegova istovjetnost ne otkrije javnosti, a izuzetno ni okrivljenom niti njegovom branitelju (uz obavezu otkrivanja podataka 15 dana prije početka glavnog pretresa),⁹⁵ pružaju se dodatne garancije u pravcu dobivanja vjerodostojnog iskaza i osiguravanja kvalitetnog dokaza u procesuiranju ovih kaznenih djela. Značajno je za napomenuti da je osigurana i sudska zaštita *uzbunjivača* donošenjem *Zakona o zaštiti uzbunjivača*.⁹⁶

Budući da je jedan od antikorupcijskih standarda i specijalizacija nadležnih državnih organa u otkrivanju i procesuiranju ovih kaznenih djela, zakonodavstvo Republike Srbije sadrži odredbe kojima je predviđeno formiranje ovakvih specijaliziranih državnih organa. Važno je istaknuti da pored Zakonika o krivičnom postupku i drugi zakoni reguliraju pitanja antikorupcijskog djelovanja sa kazneno procesnog aspekta. Ovdje imamo u vidu *Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku* kojim je regulirano pitanje uključivanja u program zaštite učesnika krivičnog postupka i njima bliskih osoba, koji su uslijed davanja iskaza ili obavijesti značajnih za dokazivanje u kaznenom postupku izloženi opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet, slobodu ili imovinu (čl. 1).⁹⁷ Značajno je za

93 Radni dokument Evropske komisije – Republika Srbija 2015 izveštaj o napretku, Brisel, 10. 11. 2015. godine, str. 14, dostupan na: www.seio.gov.rs (27. 4. 2016.).

94 Bejatović, S. Novi ZKP RS i adekvatnost državne reakcije na kriminalitet. Zbornik radova *Teški oblici kriminaliteta i državna reakcija*, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Trebinje, 2013, str. 31–53.

95 Čl. 106. st. 3. Zakonika o krivičnom postupku RS.

96 Zakon o zaštiti uzbunjivača, *Službeni glasnik RS*, br. 128/2014.

97 Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, *Službeni glasnik RS*, br. 32/13.

spomenuti i *Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela*⁹⁸ kojim je predviđeno oduzimanje imovinske koristi koja potječe od korupcije kao i način raspolaganja s njom, dok je teret dokazivanja na okrivljenom.

U tablicama pod rednim brojem 3 i 4. možemo pogledati omjer između prijavljenih i osuđenih punoljetnih osoba za kaznena djela korupcije u Republici Srbiji u 2014. godini.⁹⁹

Tablica 3. Broj kaznenih prijava protiv punoljetnih osoba u 2014. godini u RS

Kaznena djela	2014
Zloupotreba službenog položaja	1 306
Trgovina uticajem	19
Primanje mita	58
Davanje mita	27
Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom	17
Zloupotreba položaja odgovornog lica	684

Tablica 4. Osuđeni punoljetni počinitelji prema koruptivnim kaznenim djelima i izrečenim kaznenim sankcijama u 2014. godini u RS

KORUPTIVNA KAZNENA DJELA	UKUPNO	KAZNA ZATVORA	NOVČANA KAZNA	UVJETNA OSUDA
<i>Zloupotreba službenog položaja</i>	201	73	-	128
<i>Trgovina uticajem</i>	1	-	-	1
<i>Primanje mita</i>	35	29	-	6
<i>Davanje mita</i>	41	17	1	23
<i>Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom</i>	2	1	-	1
<i>Zloupotreba položaja odgovornog lica</i>	337	169	3	165

Kao što možemo vidjeti, najveći broj kaznenih prijava podniet je za kazneno djelo *zloupotrebe službenog položaja*, koje predstavlja najčešći oblik korupcije (1306), s tim da je osuđena samo 201 osoba od čega njih 73 na kaznu zatvora, dok je 128 osoba dobilo uvjetnu osudu. Zatim slijedi kazneno djelo *zloupotrebe položaja odgovornog lica*, za koje su podnesene 684 kaznene prijave, a osuđeno je 337 osoba, od kojih 169 na bezuvjetnu kaznu zatvora, 165 na uvjetnu kaznu i 3 osobe na novčanu kaznu. Za kazneno djelo *primanja mita* podneseno je 58 kaznenih prijava, od čega

⁹⁸ *Ibid.*, br. 32/13.

⁹⁹ *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2014 (SK12)*, Republički zavod za statistiku, dostupno na: www.stat.gov.rs (25. 4. 2016.).

je osuđeno 35 osoba, njih 29 na kaznu zatvora, a 6 uvjetno. Za kazneno djelo *trgovina uticajem* podneseno je 19 kaznenih prijava, a donesena je samo jedna osuđujuća presuda kojom je izrečena uvjetna osuda. I na kraju, za kazneno djelo *zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom* podneseno je 17 kaznenih prijava, a donesene su dvije osuđujuće presude, jedna na zatvorsku kaznu i jedna uvjetna osuda.

Nažalost, možemo zaključiti da je veoma mali broj osoba osuđen za kaznena djela koja su im stavljena na teret i da su uglavnom prevladavale uvjetne osude, što govori u prilog ne samo blage kaznene politike, već sugerira potrebupoduzimanja odgovarajućih normativnih i institucionalnih promjena radi povećanja efikasnosti u procesuiranju koruptivnih kaznenih djela. Stoga je u Izvještaju Europske komisije o napretku Srbije u 2015. godini navedeno da je „Srbija ostvarila izvjestan nivo pripremljenosti u pogledu borbe protiv korupcije, ali je korupcija i dalje široko rasprostranjena te da je neophodno uspostaviti evidenciju o istragama, optužnicama i pravomoćnim presudama u slučajevima korupcije na visokom nivou, izgraditi stabilan sistem za koordinaciju i praćenje provođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i akcijskog plana, osiguravajući da sve ključne institucije imaju odgovarajuće kapacitete i resurse da djelotvorno ispune dužnosti iz svoje nadležnosti i brzo usvoje nov *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije* kako bi se ojačala njena uloga kao ključne institucije u još djelotvornijoj borbi protiv korupcije.“

MJERENJE KORUPCIJE

a) Indeks percepcije korupcije

Transparency International već dvadeset godina svake godine objavljuje Indeks percepcije korupcije (*Corruption Perceptions Index – CPI*)¹⁰⁰ koji na godišnjoj razini rangira države na temelju mjerenja Indeksa percepcije korupcije. U istraživanju i mjerenju Indeksa percepcije korupcije uključeno je za sada 177 država, a dobivena brojčana oznaka Indeksa percepcije korupcije može se kretati u rasponu od 0 do 100, s tim što je broj veći, dakle bliži 100, riječ je o državi bez korupcije ili vrlo malo korumpiranoj državi, u odnosu na onu državu čiji je dobiven Indeks manji broj, pa tako govorimo o jako korumpiranoj državi.

¹⁰⁰ Više na: <http://www.transparency.hr/hr/sto-radimo/indeks-percepcije-korupcije/50> (15. 4. 2016.).

Iz tablice pod rednim brojem 5. možemo vidjeti najviše i najmanje korumpirane države na rang ljestvici, te u skladu s tim, i njihov dobiveni Indeks percpcije korupcije za 2015. godinu. Među najkorumpiranijim državama su Somaliya, Sjeverna Koreja, Afganistan, Sudan i Južni Sudan, dok su najrazvijenije države najmanje korumpirane, kao što su Danska, Finska, Švedska, Novi Zeland, Nizozemska, Norveška, Švicarska, Singapur, Kanada i Njemačka. Indeks percepcije korupcije za pet najviše korumpiranih država kreće se u rasponu od 8 do 12, dok je Indeks pet najmanje korumpiranih država od 91 do 87.

Tablica 5. Najviše i najmanje korumpirane države u 2015. prema Indeksu percepcije korupcije¹⁰¹

DRŽAVA	IPC 2015	DRŽAVA	IPC 2015	DRŽAVA	IPC 2015
DANSKA	91	NORVEŠKA	87	SOMALIJA	8
FINSKA	90	ŠVICARSKA	85	SJ. KOREJA	8
ŠVEDSKA	89	SINGAPUR	83	AFGANISTAN	11
NOVI ZELAND	88	KANADA	81	SUDAN	12
NIZOZEMSKA	87	NJEMAČKA	81	JUŽNI SUDAN	15

Iz tablice pod rednim brojem 6. možemo pogledati kakva je situacija među državama regije u 2015. godini kao i u prethodnom petogodišnjem razdoblju. Najmanje korumpirana država regije jest Slovenija čiji Indeks u 2015. g. iznosi 60, potom ju slijedi Hrvatska s Indeksom 51. Na trećem mjestu je Crna Gora čiji je Indeks 44, dok je na četvrtom mjestu Makedonija s Indeksom 42. Peto mjesto zauzima Srbija s Indeksom 40. Najviše korumpiranom državom u 2015. g. od zemalja regije smatra se Bosna i Hercegovina. Ukoliko pogledamo istraživanja i mjerenja Indeksa percepcije korupcije u prethodnom petogodišnjem razdoblju možemo zamijetiti povećanje Indeksa za Hrvatsku, Srbiju, Bosnu i Hercegovinu i Crnu Goru u 2015. g. u odnosu na 2010. g. Međutim, to ne možemo reći i za Makedoniju i za Sloveniju. Makedonija u navedenom petogodišnjem periodu održava svoj izmjereni Indeks i nažalost ne pokazuje tendenciju ka njegovu povećanju. Slovenija, iako spada među najmanje korumpirane države regije, ne održava dobiveni Indeks u 2010. g. koji je iznosio 64 i bio najviši do sada.

101 Transparency International, *Corruption perceptions index*, dostupno na: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> (15. 4. 2016.).

Tablica 6. *Indeks percepcije korupcije za države regije od 2010–2015. godine*¹⁰²

DRŽAVA	2015	2014	2013	2012	2011	2010
HRVATSKA	51	48	48	46	40	41
SRBIJA	40	41	42	39	33	35
SLOVENIJA	60	58	57	61	59	64
BIH	38	39	42	42	32	32
CRNA GORA	44	42	44	41	40	37
MAKEDONIJA	42	45	44	43	39	41

b) Globalni barometar korupcije

Globalni barometar korupcije (*Global Corruption Barometer – GCB*) predstavlja najveće svjetsko istraživanje koje se temelji na iskustvima građana s korupcijom i njihovim percepcijama o prisustvu korupcije u društvu, a koja se reflektiraju i na uspješnost pojedine države u samoj borbi protiv korupcije. Istraživanje provode *Transparency International* i *WIN/ Gallup International*.¹⁰³ Je li korupcija u porastu ili u opadanju, jesu li u protekloj godini nekome nudili ili davali mito, bi li prijavili korupciju, koji sektor smatraju najkorumpiranijim, kako mogu ocijeniti antikorupcijske mjere koje se provode na razini države, samo su neka od pitanja koja se postavljaju građanima u istraživanju. Rezultati istraživanja Globalnog barometra korupcije koji su objavljeni 2013. godine uključuju ukupno 107 država i ukupno 114 300 ispitanika.¹⁰⁴ U Hrvatskoj je istraživanje provedeno na uzorku od 1 000 ispitanika.¹⁰⁵

Prema rezultatima istraživanja na svjetskoj razini,¹⁰⁶ davanje mita vrlo je rasprostranjeno, čak 27% ispitanika platilo je mito službenim osobama u javnim institucijama u protekloj godini dana. Najsklonije su primanju mita

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Globalni barometar korupcije je istraživanje koje *Transparency International* provodi svake dvije godine u saradnji sa mrežom Gallup-a. U istraživanju se mjere iskustva i percepcija reprezentativnog broja stanovnika svake pojedine države.

¹⁰⁴ Predstavljane Globalnog barometra korupcije *Transparency International* za 2012/2013, dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/stari/index.php?option=com_content&view=article&id=307%3Apredstavljane-globalnog-barometra-korupcije-transparency-international-za-20122013&catid=14%3Avesti&Itemid=40&lang=sr (17. 4. 2016.).

¹⁰⁵ Globalni korupcijski barometar 2013, dostupno na: <http://www.transparency.hr/hr/clanak/globalni-korupcijski-barometar-2013-gradani-hrvatske-najkorumpiranijim-smatraju-politicke-stranke-sudstvo-i-javne-sluzbenike/14> (17. 4. 2016.).

¹⁰⁶ *Ibid.*

policija i pravosuđe, 31% ispitanika koji su došli u kontakt s policijom i 24% ispitanika koji su došli u kontakt sa sudstvom prijavilo je davanje mita. Političke su stranke najkorumpiranije, navodi se u istraživanju. Građani smatraju kako nije uvijek riječ o davanju novca kao koruptivnom djelu, puno je zastupljena i korumpiranost koja se temelji na faktoru poznanstva i osobnih veza, u što vjeruje gotovo 2 od 3 ispitanika. Građani su iskazali spremnost i volju u prijavljivanju korupcije, tako bi 9 od 10 ispitanika prijavilo korupciju, a 2/3 ispitanika od kojih je zatraženo mito odbilo je i dati mito. Građani najkorumpiranijima smatraju političke stranke i sudstvo, javne službenike, predstavnička tijela i zdravstvo, policiju, privatni sektor, obrazovni sustav, a najmanje korumpiranim doživljavaju vjerske organizacije, nevladine udruge i vojsku.¹⁰⁷ I na kraju, što se tiče poduzimanja antikorupcijskih mjera, 54 posto ispitanika smatra da vlade nisu uspješne u borbi protiv korupcije.

S obzirom na visoku percepciju korupcije u svijesti građana nužnim se nameće provoditi proaktivne mjere kojima će se građanima dati do znanja da se korupcija ne može u potpunosti iskorijeniti, ali da su upravo građani ti koji svojim aktivnim djelovanjem mogu doprinijeti suzbijanju korupcije na način da s jedne strane, prijave svaki slučaj mogućih koruptivnih radnji koja im se nude ili su za njih saznala, a s druge strane da osobno ne sudjeluju u podmićivanju službenih ili odgovornih osoba čime će utjecati i na smanjenje zasigurno velike *tamne brojke* počinitelja koruptivnih kaznenih djela.

KORUPCIJA U SUDSKOJ PRAKSI

a) Prijave, optužbe i osude za koruptivna kaznena djela u Republici Hrvatskoj

Iz tablice pod rednim brojem 7. možemo vidjeti broj prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela u devetogodišnjem razdoblju, od 2002–2010. godine. Podneseno je ukupno 11 126 kaznenih prijava koja se odnose na koruptivna kaznena djela, optuženo je 3 555 osoba, a osuđene su 1 406 osoba. Od ukupnog broja podnesenih kaznenih prijava,

¹⁰⁷ *Ibid.*, Vidi i: Božić, V., Kazneno djelo primanja mita kroz prizmu korupcije između ugovornih liječnika obiteljske medicine i tvornice lijekova, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti*, Vol. VI, broj 1/2015, Zagreb, str. 101–150.

optuženo je 31,95% prijavljenih osoba, a osuđeno je 12,64% prijavljenih odnosno 39,55% optuženih osoba. Već na prvi pogled, iz godine u godinu, vidljiv je porast broja podnesenih kaznenih prijava, ali i broja optuženih i osuđenih osoba. Tako je najviše kaznenih prijava podneseno u 2010. godini (1433), a najmanje u 2002. godini (872). Najviše optuženih bilo je u 2009. godini (492), a najmanje u 2003. godini (292). Najviše osuđenih bilježi 2010. godina (236), a najmanje 2005. godina (108).

Tablica 7. *Prijave, optužbe i osude za korupcijska kaznena djela od 2002–2010. godine¹⁰⁸*

KORUPCIJSKA KAZNENA DJELA	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PRIJAVE	872	1 195	1 287	1 018	1 320	1 326	1 308	1 367	1 433
OPTUŽBE	295	292	346	352	421	429	461	492	467
OSUDE	111	129	121	108	137	168	168	228	236

b) Prijave, optužbe i osude za koruptivna kaznena djela u Republici Srbiji

Broj prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za koruptivna kaznena djela u Republici Srbiji možemo vidjeti iz tablice pod rednim brojem 8. U sedmogodišnjem razdoblju, od 2006. do 2012. godine, ukupno je prijavljeno 18 198 osoba, optuženo je 6 905 osoba, a osuđeno je 3 777 osoba. Od ukupnog broja prijavljenih osoba optuženo je 37,94%, a osuđeno je 20,76% osoba od prijavljenih odnosno 54,70% od optuženih osoba. Za razliku od Republike Hrvatske, u Republici Srbiji trend podnesenih kaznenih prijava iz godine u godinu se smanjuje, tako je najviše podnesenih kaznenih prijava bilo u 2006. i 2007. godini (2918), da bi u 2010. godini broj prijavljenih bio najmanji i iznosio 2035 osoba. Nadalje, u 2011. i 2012. godini povećan je broj prijavljenih u odnosu na 2010., međutim još je uvijek osjetno manji broj nego 2006. i 2007. godine. Broj optuženih i osuđenih osoba također je iz godine u godinu manji, izuzev 2012. godine koja bilježi porast optuženih i osuđenih u odnosu na proteklo razdoblje. Najviše optuženih osoba evidentirano je u 2006. godini (1205), a najmanje u 2010. godini

108 M. Mrčela, D. Novosel, D. Rogić-Hadžalić, *Korupcija: pravni okvir i pojavni oblici 2008–2010. godine*, RH Državni zavod za statistiku, Zagreb, 2012, isto i M. Mrčela, D. Novosel, D. Rogić-Hadžalić, *Koruptivna kaznena djela 2002–2007. godine*, RH Državni zavod za statistiku, Zagreb, 2009.

(571). Najviše donesenih osuđujućih presuda za koruptivna kaznena djela zabilježeno je u 2006. godini (684), dok je najmanje u 2010. godini (322).

Ukoliko pogledamo zadnju zajedničku godinu Republike Hrvatske i Republike Srbije u analizi prijave, optužbi i osuda za korupcijska kaznena djela, 2010. godinu, možemo konstatirati da je Republika Srbija zastupljena s većim brojem prijave, optužbi i osuda nego Republika Hrvatska, međutim, osvrnemo li se i na skoro duplo veći ukupni broj stanovnika od Republike Hrvatske¹⁰⁹ onda je to i za očekivati, a što je u konačnici ipak manje prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba u odnosu na ukupni broj stanovnika Republike Hrvatske.

Tablica 8. Prijave, optužbe i osude za korupcijska kaznena djela od 2006–2012. godine¹¹⁰

KORUPCIJSKA KAZNENA DJELA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PRIJAVE	2 918	2 918	2 872	2 764	2 035	2 413	2 278
OPTUŽBE	1 205	1 032	1 046	1 020	571	889	1 142
OSUDE	684	591	576	593	322	435	576

Zaključna razmatranja

Nažalost, korupcija je prisutna u gotovo svim sferama javnog i privatnog sektora, najviše u tranzicijskim i slabije razvijenim državama, a najmanje u razvijenim državama poput Danske, Finske i Švedske. U skladu sa svim navedenim i analiziranim, nameće se potreba jačanja svijesti kod građana o štetnosti korupcije, o negativnim posljedicama korupcije, s jedne strane, i samoj aktivnoj ulozi građana s druge strane, koju mogu ostvariti pokazivanjem na koruptivna djela za koja su saznali i koja su im nametnuta. Da bi građani tu ulogu prihvatili, potrebno im je to i omogućiti, a ne da zato budu kažnjeni, kao i poboljšati sam sustav prijave koruptivnog ponašanja. Nulta stopa na toleranciju ne smije biti samo u domeni izjave, već ona mora biti stav države i društva. Nastavno, potrebno je urediti zakonski okvir koji se odnosi na zaštitu zviždača. Na taj način, sigurno će se učinkovitije otkrivati i suzbijati korupcija. Od velike je važnosti u borbi protiv korupcije

¹⁰⁹ Prema podacima Državnog zavoda za statistiku i Republičkog fonda za statistiku za 2013. godinu, Republika Hrvatska ima 4,253 milijuna stanovnika, a Republika Srbija 7,164 milijuna stanovnika.

¹¹⁰ Izvor podataka: Republički zavod za statistiku, dostupno na: <http://www.stat.gov.rs>.

učinkovita provedba zakona, suradnja sa civilnim društvom, ali isto tako, i na razini država, međunarodna suradnja. Što se tiče zdravstva, potrebno je pojačati kontrolu na svim razinama sustava zdravstvene zaštite, liste čekanja moraju biti transparentne, edukacija i usavršavanje liječnika na teret doniranih sredstava treba biti u cijelosti zakonski regulirana. Što se tiče pravosuđa, kako bi se smanjile koruptivne radnje, nužna je njegova efikasnost i neovisnost, a dosadašnja sudska praksa pokazatelj je (ne) kažnjavanja korupcije, pa se shodno tome, i građanima šalje poruka kako velik broj prijavljenih neće biti osuđen. Izrečene kazne za koruptivna kaznena djela dosta su blage što daje odraz neprimjerenog kažnjavanja počinitelja za korupciju. Nužno je poduzimanje antikorupcijskih mjera u javnom sektoru te mjera koja se odnose na moguće sukobe interesa. I na kraju, valjalo bi ipak razmisliti o posebnoj glavi koruptivnih kaznenih djela s obzirom na zaštitni objekt u Kaznenom zakonu.

LITERATURA

1. Bejatović, S., Novi ZKP RS i adekvatnost državne reakcije na kriminalitet, *Zbornik radova „Teški oblici kriminaliteta i državna reakcija“*, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Trebinje, 2013.
2. Božić, V., Kazneno djelo primanja mita kroz prizmu korupcije između ugovornih liječnika obiteljske medicine i tvornice lijekova, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti*, Vol. VI, broj 1/2015, Zagreb.
3. Budak, J., Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju, *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 106/2006, Zagreb.
4. Caiden, G. E., Towards a General Theory of Official Corruption, *Asian Journal of Public Administration*, 10(3), 1988.
5. Criminal Law Convention on Corruption, European Treaty Series – No. 173, Strasbourg, 27. I. 1999, dostupno na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f5>, NN, MU br. 11/00.
6. Civil Law Convention on Corruption, European Treaty Series – No. 174, Strasbourg, 4. XI. 1999, dostupno na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f3>
7. Derenčinović, D., *Mit(o) korupciji*, Zagreb, 2001.

8. Jelačić, M. *Korupcija, društveno-pravni aspekti i metodi suprotstavljanja*, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 1996.
9. Jovašević, D. *Krivična dela korupcije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
10. Kazneni zakon Republike Hrvatske, NN, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15.
11. Kazneni zakon RH – bivši, NN, br. 110/97, 129/00, 51/01, 111/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08.
12. Klaić, B., *Rječnik stranih riječi*, Zagreb, 1990.
13. Krivični zakonik Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14.
14. Kurtović, A., *Standardi i instrumenti Konvencije UN protiv korupcije u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu*, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva, Zagreb, 2005.
15. *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2014 (SK12)*, Republički zavod za statistiku, dostupno na: www.stat.gov.rs
16. Mrčela, M., Novosel, D., Rogić-Hadžalić, D., *Korupcija: pravni okvir i pojavi oblici 2008–2010. godine*, RH Državni zavod za statistiku, Zagreb, 2012.
17. Mrčela, M., Novosel, D., Rogić-Hadžalić, D., *Koruptivna kaznena djela 2002–2007. godine*, RH Državni zavod za statistiku, Zagreb, 2009.
18. Nye, J. S., *Corruption and Political Development*, 1967.
19. Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2014. godini, Državni Zavod za statistiku RH, Zagreb, 2015, dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2015/SI-1551.pdf
20. Radni dokument Evropske komisije – Republika Srbija 2015 izveštaj o napretku, Brisel, 10. 11. 2015. godine, dostupan na: www.seio.gov.rs
21. Republički zavod za statistiku, dostupan na: <http://www.stat.gov.rs>
22. Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, NN, br. 26/15.
23. Teofilović, N., Jelačić, M., *Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca*, Policijska akademija, Beograd, 2006.
24. Transparency International Hrvatska, *Program predavanja Korupcija i antikorupcijske strategije*, dostupno na: http://www.transparency.hr/upload_data/site_files/198040337020849532211545588342_program-predavanja-korupcija-i-antikorupcijske-strategije.pdf

25. *UN Convention against Corruption*, UN, New York, 2004, dostupno na: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf, NN, MU br. 2/05.
26. Zakon o zaštiti uzbunjivača, *Službeni glasnik RS*, br. 128/14.
27. Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, *Službeni glasnik RS*, br. 32/13.
28. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, *Službeni glasnik RS*, br. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11, 101/11, 32/13.
29. Zakon o kaznenom postupku, NN, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14.
30. Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14.
31. Zakon o sprječavanju sukoba interesa, NN, br. 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15.
32. Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji, NN, MU, br. 6/03.
33. Zakon o potvrđivanju Kaznenopravne konvencije o korupciji, NN, MU, br. 11/00.
34. Zakon o potvrđivanju konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, NN, MU, 02/05.
35. Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakona Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 10/02.
36. Zakon o potvrđivanju Konvencije UN protiv transnacionalnoga organiziranog kriminaliteta, Protokola za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovanja ljudima, posebice žena i djece te Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, kojima se dopunjuje Konvencija UN protiv transnacionalnoga organiziranog kriminaliteta, NN, MU, br. 14/02, 13/03, 11/04.
37. Zakon o USKOK-u, NN, br. 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13.
38. Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, NN, br. 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15.
39. Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, NN, br. 151/03, 110/07, 45/11, 143/12.

40. Zakon o zaštiti svjedoka, NN, br. 163/03, 18/11.
41. Zakon o radu, NN br. 93/14.
42. Zakon o državnim službenicima, NN, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15.
43. Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, NN, br. 87/08, 25/12.
44. Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, NN, br. 178/04.
45. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN, br. 25/13, 85/15.
46. Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji” (PACS), 2014.

WEB ADRESE

1. http://www.dzs.hr/Hrv/publication/korupcija/koruptivna_kaznena_djela_2009.pdf
2. <http://www.zajednoprotyvkorupcije.org/najcesci-oblici-korupcije/>
3. <https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/antikorupcija/6154>
4. <http://www.transparency.hr/hr/sto-radimo/indeks-percepcije-korupcije/50>
5. <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>
6. <http://www.transparency.hr/hr/clanak/globalni-korupcijski-barometar-2013-gradani-hrvatske---najkorumpiranim-smatraju-politicke-stranke-sudstvo-i-javne-sluzbenike/14>
7. http://www.transparentnost.org.rs/stari/index.php?option=com_content&view=article&id=307%3Apredstavljanje-globalnog-barometra-korupcije-transparency-international-za-20122013&catid=14%3Avesti&Itemid=40&lang=sr

CRIMINAL LAW ANSWERS TO CORRUPTION
WITH PROPOSALS DE LEGE FERENDA

Vanda Bozic, PhD

University of Zagreb, Faculty of Law

Tanja Kesic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Corruption in the broadest sense is any abuse of authority in order to obtain private benefits. It manifests itself in different and very sophisticated ways, takes place in both the public and private sector and is one of the greatest threats to democratic order and the rule of law. Although it is as old as human society and labelled as a negative social phenomenon, it has not yet been defined in a unique way. Nonetheless, criminal legislation contain narrower or wider list of criminal acts of corruption, provide for the specialization of the state bodies in fighting this forms of crime and prescribe specific procedures for its prosecution. In addition, countries make special efforts to develop and promote international cooperation and implementation of international standards in this area. Therefore, this paper will analyze the most important international documents, national legislation of the Republic of Croatia and the Republic of Serbia, with references to the examples of good practice in combating corruption offenses. Special attention will be paid to analyzing possibilities for more efficient fight against corruption, considering that a number of factors, including those of criminal procedure character, affect the efficiency and effectiveness of the investigation, and thus the criminal proceedings as a whole.

Keywords: corruption, corruption offenses, prosecution of corruption.

THE IMPACT OF NEW TECHNOLOGIES IN THE FIELD OF CRIME SCENE INVESTIGATION

Georgică Panfil, PhD

“Alexandru Ioan Cuza” Police Academy, Bucharest

Mihaela Marin

“Alexandru Ioan Cuza” Police Academy, Bucharest

panfil.george@gmail.com, mihaela.marin1995@gmail.com

Abstract: The paper tackles the main aspects related to the impact of new technologies over the forensic structures. It is obvious that in the current context in which the developments of science tend to be rapidly implemented within the activity of forensic specialists and experts, the persons in charge (management layer) have challenges to respond to. The challenges are even bigger for the actual workers, as they are the ones who confront with new methods and technologies of work and must also deal with a continuous training within their field of work. There are continuous issues related to testing and implementing new devices for crime scene investigation and laboratories activities. Furthermore, current paper also tackles some of the innovations that have been implemented within the forensic structures from Romania, like LIDAR technology, devices intended for crime scene investigation, different types of new software solutions, existing databases, etc. The paper also emphasizes the (sometimes) minuses related to the implementation of new technologies.

Keywords: crime scene investigation, new technologies, modernization.

Introduction

Forensic science has always been considered an important element in the chain of law enforcement institutions, as it is the sole provider of material evidence to support the guilt or innocence of a suspected person. While this discipline has a different position within the judiciary systems of different countries across the Europe, it is obvious that the forensic scientist's job is basically the same, varying from crime scene investigation to the laboratory analysis and forensic identification.

One of the main advantages and, at the same time, disadvantages of this domain is related to the dynamics of the criminal environment¹. Day by day, new ways of committing crimes appear, expecting proportional answers from the law enforcement institutions. However, from our point of view, forensic science is one of the most adaptive domains of the police, having – as said – the biggest amount of chances to efficiently counter the criminal threats. Of course, one could state that the classic principles of forensic science will never change – which is actually a true statement – yet day by day, new methods and technologies appear and some can be put in the use of the specialists and experts from this complex and also sensitive environment.

Current paper tackles the problems related to the way that the implementation of new technologies influence the forensic activities, especially referring to the crime scene investigation. Lately many of the newest technologies have been implemented in the structures of forensic science from Romania – a vital aspect in order to keep up with the trends of criminality but also for the efficiency of work.

The need to implement modern technologies in the field of forensic activities

While there is no doubt that modern advances in technology have led to numerous crimes being solved (that would have been, perhaps, dismissed as a cold case decades ago), there haven't always been the technological advances in the field. It is clear that recent advances in forensic technology are built on centuries of progress in this area of science. The early days of forensic science must have been quite frustrating for detectives with a lack of options, outside of their own skills of inquiry and a trusty magnifying glass. Modern marvels such as DNA analysis or image enhancement technologies, have made forensic science easier in one respect. However, the methods of criminals have changed with advancement of technology as well. Forensic scientists not only solve for murders and other violent crimes, but for chemical attacks, cybercrimes, terrorist attacks, airplane crashes and any other acts of violence that come with the modern technologies.

¹ G. Panfil, D. Nechita, P. Enache, V. Vasile, Forensic science – from theory to practice, Estfalia Publishing House, Bucharest, 2014, p. 21.

Scientific advances already play an important role in solving crimes. Labs can analyze smaller pieces of evidence than ever before, and law enforcement officials can gain valuable information from evidence that, in the past, would have been degraded and unusable due to weathering or time. New technology also allows investigators to find and analyze evidence that they would likely not have found via earlier methods.

Currently one can identify a challenge for every management layer related to the very idea of buying, developing, and of course to the implementation of such modern technologies. Many innovations are developed day by day in different corners of the world, and, as such, those trends can be only disseminated through international contacts, be there the traditional channels of international police cooperation or the dissemination through scientific events (congresses, conferences) or publications. As such, one of the most important areas to actually “modernize” is the one related to human resource perceptions and development. The authors believe it is fair to state that every worker from the field of police should manifest a constant interest for the field of scientific research and exchange of information². Furthermore, the managers from the forensic structures should be concerned about the effective possibilities to implement good practices and certain technologies, while taking in consideration aspects such as budget, compatibility, actual needs, etc.

Issues related to implementation of modern technologies

Every measure taken to modify something has positive aspects as well as minuses. From an objective point of view, the management layer must take under consideration every aspect related to the implementation of modern technologies in a forensic structure. Beyond the obvious positive aspects, there are also multiple issues to consider when considering modernization, such as:

- budgetary restraints One of the biggest problems when discussing modernization and implementation of new devices, technologies or software is related to the budget allotted for that unit. Under current context of budgetary restraints, and due to the high prices of modern technologies,

² Proceedings of the 4th International Scientific Conference “Romanian Educational System of Forensic Science”, Bucharest, Romania, 2016.

the authors believe that it is a common aspect for every forensic unit to have problems in having the latest technology in use.

- the bureaucracy related to acquisition procedures. In most of the countries, as stated before, the forensic units are subordinated to public or state institutions (usually within the Ministry of Internal Affairs, Ministry of Justice, Public Ministry, etc.). As such, in direct relation to the principle of institutional transparency, there are multiple procedures and documents to be followed and made, resulting in long periods of time needed to effectively buy a certain device. Beyond that, there can be contestation in case of public acquisitions and public bidding, as well as the ones related to the acquisition procedure, sometimes during long periods of time, resulting – again – in long pending periods related to the implementation of a device.

- the vast offer from different providers and developers. This aspect is related to the management process, as the manager is the one to choose and decide, in accordance with every unit's necessities and possibilities, which is the best solution from the point of view of implementation, efficiency, cost-quality report etc.

- the time needed for personnel training. Another issue for implementing a new device or software program is related to the period needed from the moment of implementation to the effective use of the device or program. In some situations, there might be a need to send personnel for training, or to calibrate/test a device in order to be able to provide error-free results.

- the adaptation period of the personnel. When implementing a new solution related to laboratory analysis or crime scene investigation, it is beyond doubt the fact that a certain amount of time must be taken under consideration for the officers involved to be fully aware of how that technology really works. Some of the workers actually find the adaptation period with a new way of work a bit more difficult – be there subjective causes (age, lack of technologic knowledge, lack of certain complementary training, lack of interest, etc.) or objective (large amount of information to be processed, lack of time due to ordinary job tasks, supplementary courses/trainings needed, etc.).

- the supplementary requirements for hardware/software implementation. Sometimes is not enough to have some new device or a software; in some cases there is a need for the use of supplementary investments, such as hardware (for example, in case of a software used for

crime-scene processing, the computer needs serious computing-power) or a dedicated environment (for example, some of the microscopes used to analyse samples need some investments in minimal-vibration rooms, etc.).

Beyond the specified aspects, there can be multiple issues related to the implementation of new techniques when discussing the local realities from every system or country.

Current realities in implementation of modern technologies in the field of forensic science for Romanian Police

Until 2004-2006, the level of endowments within the forensic laboratories and of course in the area of crime scene investigation was quite scarce, determining the management layer of the Romanian Police to take measures in order to align this segment of work to the realities of other countries with a greater evolution in this field. As such, within the last decade multiple investments were made (the amount of money is placed beyond 20 million Euro), bringing the level of development at a superior dimension. Together with the idea of investing large amounts of money in order to modernize this segment, there were steps taken for implementing policies related to accreditation of the laboratories, certification of personnel and standardization of the laboratory/crime scene working procedures. Since 2006, the National Institute of Forensic Science from the Romanian Police is a proud member of the European Network of Forensic Science Institutes.

The following modern technologies have been implemented in order to sustain the forensic activities related to crime scene investigation:

- the usage of new crime-scene investigation kits, adapted to the needs of every specialist, containing items adapted for the specifics of every situation (special inventory for murders, traffic accidents, explosions, etc.);
- the implementation of single-use kits for all types of traces, from biologic traces to metal, fibers, etc., in order to prevent contamination and inter-contamination of the traces and samples;
- the use of adapted vehicles for the area with difficult access – recent cases have proven the necessity for the investigators to arrive as soon as possible at the crime scene, yet when some events occurred in difficult terrain, the need for specialized vehicles was raised;

- the use of trending devices for scanning of the crime scene, such as sphero-camera (based on fisheye objectives) and 3D Laser Camera (based on LIDAR Technology) devices;
- the use of actual software for composing and reconstructing the crime scene areal, such as PCCrash or CrimeZone (CAD-based software);
- the use of computer solution provided by Google Sketchup or Microsoft Visio in order to realise sketches of the crime-scene environment;
- the use of the latest technologies in the field of digital camera technology for exploitation of the realities from the crime zone;
- the use of modern devices for discovering the different categories of latent traces and biological traces in different categories of crimes, such as variable light sources (ex. CrimeLight)³.

The impact of modern technologies over the crime scene investigation

As stated before, crime scene investigation is the very first action and concern for judiciary units once a crime was committed, as it provides the best environment to find and exploit different sort of evidence. Over the years, the basic principles and rules related to crime scene investigation have remained, basically, the same. Another aspect to have remained unchanged is the presence of professional specialists or experts with dedicated training in the field of forensic science.

However, one of the evident aspects related to crime scene investigation is not how it's made (objectivity, efficiency, professionalism, etc.), but rather by what means, devices or technologies.

The first – and, from our point of view, the most important – aspect of the usage of modern technologies is related to the quality of work, as this aspect is the one to provide direct support for the perception of the personnel involved in the activities. Once a forensic scientist is fully aware of the efficiency of his/her work, and of the investments made for his/her efforts to be smaller, the motivational factor is increased, which is in the interest for a better result⁴.

³ www.politiaromana.ro, www.enfsi.eu.

⁴ G. Panfil, D. Nechita, P. Enache, V. Vasile, *op. cit.*, p. 117.

Another aspect is related to the time/efficiency. Basically every step of the crime scene investigation can be finalized by classical means, yet for everyone is far better when the same goal can be achieved through modern options (let us imagine the impact of digital photography compared with the classical 35 mm film). Complex crime scenes can be processed with few specialists, while in the past a bigger team was needed – as such, there were serious issues related to the increased need of personnel. Within the Romanian Police there were multiple situations in which sensitive cases needed a fast documentation period – as such, the use of 3D sketches or the processing of crime scene using spherocamera or a laser scanning system eased the work of the investigators.

A third point of view concerns the results and the documentation of the activity. At current point, the use of modern techniques related to 3D rendering of the crime scene helps to the real reconstruction of the objective reality and, as such, makes easier the understanding from the point of view of the judge involved in interpreting the case and establishing a sentence. Also, there are sufficient reasons to use the different software options for a better case management, establishing databases with data related to different typologies of crimes, etc.

Another important point of view related to the impact of implementation of modern technologies (not only within the crime scene investigation activities, but as well as related to all the forensic activities, generally tackled) is the one of the subjective perception from the point of view of two (very important) categories of involved personnel:

- the general perception of the beneficiary of the forensic services (in this case, the society and the population) related to the very image of forensic structures themselves and their efficiency (advanced technology resulting in superior results);
- the motivation for the current personnel involved in those forensic activities, based on the fact that an individual is more concerned related to his/her work having at hand efficient and time-saving solutions, in contrast with someone forced to improvise and to use ancient techniques and methods to interact with crime scene.

Perspectives in the filed of modern technologies

Examining evidence for traces of blood or other biological material is time-consuming for law enforcement and crime-lab personnel, and it requires techniques that can compromise or destroy evidence. One project in this field involves developing a camera with multispectral and fluorescence imaging capabilities to detect and identify fingerprints, body fluids, stains and other residues at crime scenes. Such imaging technology would make it easier for investigators to find and process evidence while minimizing evidence contamination.

Researchers working on another project are developing methods that will allow investigators to identify the body fluids in a stain without destroying any of the stained material. Researchers are also exploring how to use one sample to determine multiple pieces of information, such as body fluid type and genetic information associated with identity.

First of all, without all these intriguing technologies, the investigators and forensic experts wouldn't have been able to solve the most brutal and challenging crimes today, including rape, murder, and arson. Take, for example, the introduction of forensic DNA analysis in 1985. Innovation is an essential way to assist crime labs. High-tech robotic workstations can now process large numbers of DNA samples simultaneously, allowing crime labs to work more efficiently. The workstations not only make labs more efficient but also lower the cost of DNA processing. If it hadn't been for this invention, millions of forensic DNA tests wouldn't have been conducted in the United States and around the world. In a major advance, the analysis of DNA has evolved from a laborious process taking weeks or even months to a procedure that can be completed in a matter of two days. DNA analysis is unlocking the mysteries of human identity. In the forensic world, its impact has been felt as profoundly as the discovery of fire. Since this breakthrough in the 1980s, innovations and new applications have occurred with breath-taking speed. Advances in miniaturization and microchip technologies have been combined with the analytic techniques of DNA analysis to give us impressive new capabilities. Data mining of databases, such the Combined DNA Index System (CODIS⁵) and the Automated Fingerprint Identification Systems (AFIS) help crack cases

⁵ <https://www.fbi.gov/about-us/lab/biometric-analysis/codis>.

that would have been unsolvable a few years ago. And computer science is enabling police to collect evidence from e-mail and other digital files⁶.

Secondly, advances have also been achieved in many other areas of forensic science, such as fingerprints. Technology also has improved in the ability to detect latent fingerprints, which are among the most valuable types of physical evidence in criminal investigations. Fingerprints are accepted by the courts as good evidence for personal identification. There are many chemical and physical methods for detecting and visualizing latent prints at a crime scene. These techniques have expanded the capabilities of investigators at crime scenes. Fingerprints can be systematically filed using classic fingerprint classification systems and automated identification systems. These files allow for the rapid retrieval of a particular fingerprint card and the arrest of a specific suspect.

Thirdly, a number of non-destructive photographic techniques have been developed to enhance imprints and impressions. These include the use of filters to vary contrast and alternate lighting techniques, such as oblique lighting, polarized light, ultraviolet light, infrared light and various wavelengths produced by alternate forensic light sources. Advances in image-enhancement technology are helping police visualize evidence, such as imprints and impressions. Imprints are patterns left on hard surfaces. Impressions are three-dimensional patterns or indentations made in a softer medium such as mud, sand or snow. Image enhancement technologies are enabling investigators to read clues such as fingerprints, footprints and bite marks. Images can also be enhanced with chemicals. The material picked up by a shoe to make an imprint could contain trace elements, minerals, blood and other compounds. These substances can be made more visible though enhancement using various chemicals.

Another example of this increasingly sophisticated technology is a method that could help forensic scientists analyze dust and other particles that piggyback on carpet fibers to determine whether fibers found in different locations are consistent with having originated from the same source. In some instances, such a comparison could provide investigative leads associating a suspect or victim with a crime scene.

Also, broken glass at a crime scene can often be important evidence for investigators. In hit-and-run crimes, for example, examiners can analyze glass fragments to see whether the characteristics of the fragments are

6 G. Panfil, *Forensic Science Fundamentals*, vol. I-III, Estfalia Publishing House, Bucharest, Romania, 2013, p. 27.

consistent with samples taken from a suspect's car. A team of scientists has developed two new standards for forensic glass analysis to ensure that testing is administered consistently in different labs.

Forensic technology has also developed a prototype virtual comparison microscope (VCM). This particularly advanced technology utilizes images from the company's BulletTrax-3D system and is especially useful with deformed bullets, various types of rifling, and bullet fragments. Examining these products in a traditional microscope is extremely time-consuming because of the need to constantly readjust focus, lighting, and perspective to achieve different views. With the VCM, bullets can be moved in any direction while maintaining a consistent appearance. In a fraction of the time, using standard techniques, examiners can more easily find significant markings and make their assessments.

Last, but not least, researchers working on a current project are developing a simple yet sophisticated device that may soon allow law enforcement personnel to quickly identify illegal drugs using a handheld fluorometer and a smartphone. This is one of the most difficult challenges for police officers working in the field today – accurately identifying substances that may be illegal drugs. This problem has grown in recent years with the widespread use of ever-evolving novel psychoactive substances, such as “bath salts” and synthetic cannabinoids, which are specifically created not only to mimic the effects of other drugs but also to avoid being classified as illegal. The fluorometer, constructed for about \$45 with a 3-D printer, allows investigators to identify powders and other substances using a paper test strip soaked in copper iodide. Certain classes of drugs react with the copper by giving off a fluorescent light signature unique to the drug. An investigator in the field can photograph the fluorescence spectrum with a smartphone, upload the results to the Cloud, compare it to known spectra in an online database for identification, and use that information in building a criminal case. According to the lead researcher, the system requires only a small amount of the drug for testing and has not shown false positive readings. The goal of the research is to make drug identification faster, easier, safer and more accurate. One study aimed at improving identification of drugs and their metabolites involves obtaining blood, urine and oral fluid samples from volunteers at electronic dance music festivals who have ingested drugs.

Conclusions

Many of the forensic sciences were completely unknown in the early 1920s. Although such a brief history makes Criminalistics a relatively new discipline, it has enjoyed rapid growth, increased credibility, and steady acceptance by the courts. Additional benefits come from continued cooperation between science and law enforcement. Scientists must not be “blinkerred”, as one scientist put it, to other methods, equipment, or techniques that might be applicable to criminalistics. Neither should law enforcement be intimidated by disciplines that sometimes seem too complicated or difficult to understand. If law enforcement and science work together, forensic science can continue to achieve state-of-the-art technology and keep police on the cutting edge of law enforcement⁷.

Innovations from forensic science research and development (R&D) are bringing new techniques to crime solving and increasing the reliability and efficiency of forensic testing. Just as medical research is crucial for advancing public health, sustained progress in the research underlying forensic science is critical for advancing public safety and the administration of justice.

From a closer look, the idea of modernization is related to connecting a system to the newest technologies, in order to provide efficiency in fulfilling the general organizational purposes – in case of law enforcement institutions, the tasks related to the domain of public order and national security. Furthermore, the modernization is also referring to the use of the newest devices used by similar police (especially forensic, in our case) structures from other countries with a high level of efficiency. New technologies can also be related to creating a better environment of trust for the personnel, fully aware that they have the means to counteract the criminal threat and to ease their work within the crime scene. One must not forget about the importance of human factor, as the quality of the devices and the technical advances are completely useless without the personnel to manipulate them.

To sum up, as technology infiltrates every aspect of our lives, it is no wonder that solving crimes has become almost futuristic in its advances. Law enforcement investigators, as well as scientists and technicians in crime labs, must rely on new technologies and scientific innovations to more efficiently identify, gather and process evidence related to criminal

⁷ *Proceedings of the 11th International Scientific Conference “eLearning and Software for Education”, Bucharest, Romania, 2015.*

activity. From retinal scanning to trace evidence chemistry, actual forensic technologies are so advanced at helping to solve crimes that they seem like something from a science fiction thriller. Nevertheless, whether it's DNA, fingerprints, e-mail or other evidence, technology is giving us new tools that are helping not only to solve crimes, but also to prove the innocence of those wrongly accused.

REFERENCES

1. G. Panfil, D. Nechita, P. Enache, V. Vasile, Forensic science – from theory to practice, Estfalia Publishing House, Bucharest, 2014.
2. G. Panfil, Forensic Science Fundamentals, vol. I-III, Estfalia Publishing House, Bucharest, Romania, 2013.
3. Proceedings of the 4th International Scientific Conference “Romanian Educational System of Forensic Science”, Bucharest, Romania, 2016.
4. Proceedings of the 11th International Scientific Conference “eLearning and Software for Education”, Bucharest, Romania, 2015.
5. www.enfsi.eu.
6. www.politiaromana.ro.
7. www.fbi.gov/about-us/lab/biometric-analysis/codis.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.85(082)
343.2/.7(082)
351.86(082)

**НАУЧНО-стручни скуп са међународним учешћем Европске интеграције:
правда, слобода и безбедност (2016 ; Тара)**

Зборник радова. Том 1 / Научно-стручни скуп са међународним учешћем
Европске интеграције: правда, слобода и безбедност, Тара, 24-26. мај 2016.
године ; [организатори] Криминалистичко-полицијска академија, Фондација
Ханс Зајдел. - Београд : Криминалистичко-полицијска академија, 2016
(Београд : Пекограф). - VIII, 494 стр. ; 24 cm

Радови на срп. и енгл. језику. - Тираж 200. - Напомене и библиографске
референце уз текст. - Библиографија уз већину радова. - Abstracts.

ISBN 978-86-7020-353-2

1. Криминалистичко-полицијска академија (Београд) 2. Фондација Ханс Зајдел
(Београд)

а) Кривичноправна заштита - Зборници б) Безбедност - Зборници
с) Криминалитет - Сузбијање - Зборници

COBISS.SR-ID 225801484

