

КРИМИНАЛИТЕТ У СРБИЈИ И ИНСТРУМЕНТИ ДРЖАВНЕ РЕАКЦИЈЕ
ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА I

CRIME IN SERBIA AND INSTRUMENTS OF STATE RESPONSE
THEMATIC COLLECTION OF PAPERS I

THEMATIC COLLECTION OF PAPERS I

**CRIME IN SERBIA
AND INSTRUMENTS
OF STATE RESPONSE**

ACADEMY OF CRIMINALISTIC AND POLICE STUDIES
Belgrade, 2016

ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА I

**КРИМИНАЛИТЕТ У СРБИЈИ
И ИНСТРУМЕНТИ
ДРЖАВНЕ РЕАКЦИЈЕ**

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА
Београд, 2016

CRIME IN SERBIA AND INSTRUMENTS OF STATE RESPONSE
THEMATIC COLLECTION OF PAPERS I

Publisher

ACADEMY OF CRIMINALISTIC AND POLICE STUDIES
Belgrade, Cara Dusana 196 (Zemun)

Editor-in-Chief

Professor DRAGANA KOLARIĆ, PhD
Project Leader

Editors

Professor SLAVIŠA VUKOVIĆ, PhD
Assistant Professor DRAGOSLAVA MIĆOVIĆ, PhD
SAŠA MARKOVIĆ, PhD

Reviewers

Professor DJORDJE DJORDJEVIĆ, PhD
Professor MILAN ŠKULIĆ, PhD
JOVAN ĆIRIĆ, PhD, Principal Research Fellow

Language Editor and Proof-Reader

JASMINA MILETIĆ

Cover design

RENATA SAMARDŽIĆ, PhD

Prepared for printing by

MILOŠ IVOVIĆ

Impression

200 copies

Printed by

Univerzal, Cacak

© 2016 Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

ISBN 978-86-7020-361-7

КРИМИНАЛИТЕТ У СРБИЈИ И ИНСТРУМЕНТИ ДРЖАВНЕ РЕАКЦИЈЕ
ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА I

Издавач

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА
Београд, Цара Душана 196 (Земун)

Главни и одговорни уредник

Проф. др ДРАГАНА КОЛАРИЋ
Руководилац научноистраживачког пројекта

Уредници

Проф. др СЛАВИША ВУКОВИЋ
Доц. др ДРАГОСЛАВА МИЋОВИЋ
Др САША МАРКОВИЋ

Рецензенти

Проф. др ЂОРЂЕ ЂОРЂЕВИЋ
Проф. др МИЛАН ШКУЛИЋ
Др ЈОВАН ЂИРИЋ, научни саветник

Лектор

ЈАСМИНА МИЛЕТИЋ

Дизајн корица

Др РЕНАТА САМАРЦИЋ

Компјутерска припрема

МИЛОШ ИВОВИЋ

Тираж

200 примерака

Штампа

Универзал, Чачак

©2016 Криминалистичко-полицијска академија, Београд

ISBN 978-86-7020-361-7

FOREWORD

Thematic collection of papers “Crime in Serbia and the instruments of state response” has originated as a result of scientific research work on the project of the same name which is being carried out by the scientific research team of the Academy of Criminalistic and Police Studies in the period 2015-2019. This project has been approved and supported by the Ministry of Interior of the Republic of Serbia, and the team members are Professor Dragana Kolarić, PhD, the Head of the Project, Professor Djordje Djordjević, PhD, Professor Dragan Vasiljević, PhD, Professor Srdjan Milašinović, PhD, Professor Milan Žarković, PhD, Professor Darko Simović, PhD, Professor Goran Bošković, PhD, Professor Sreten Jugović, PhD, Professor Biljana Simeunović-Patić, PhD, Professor Tijana Šurlan, PhD, Professor Radomir Zekavica, PhD, Professor Slaviša Vuković, PhD, Professor Zoran Djurdjević, PhD, Professor Darko Marinković, PhD, Professor Nenad Radović, PhD, Professor Dag Kolarević, PhD, Professor Aleksandar Bošković, PhD, Professor Radosav Risimović, PhD, Professor Zvonimir Ivanović, PhD, Assistant Professor Jelena Radović-Stojanović, PhD, Assistant Professor Tanja Kesić, PhD, Assistant Professor Ivana Krstić-Mistridželović, PhD, Assistant Professor Zorica Vukašinović-Radojičić, PhD, Assistant Professor Oliver Lajić, PhD, Assistant Professor Aleksandar Čudan, PhD, Assistant Professor Dragoslava Mićović, PhD, Zoran Kesić, PhD, Dragana Čvorović, PhD, Saša Marković, PhD, Božidar Otašević, PhD, Ivana Radovanović, PhD, Marija Mićović, PhD, Ivana Bodrožić, MA, Renata Samardžić, MA, Ladin Gostimirović, MA and Marta Tomić.

Heterogeneous nature of the research topic and scientific research team, as well as its five-year duration, determined the application of many scientific methods, including philosophical and general science methods, particularly empirical, as well as logical techniques. The sources of data in this research project have been the scientific papers published earlier, particularly the documents of state authorities (official documents, records, etc.) and the officers working in them, as well as other people who had knowledge on the criminal phenomena relevant for this research. As this scientific research project is both theoretical and empirical in character, so are the papers which originated in the course of its implementation both theoretical and empirical in character. They are based on the analyses of

ПРЕДГОВОР

Тематски зборник радова „Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције“ настао је као резултат рада на научноистраживачком пројекту који под истим називом реализује научноистраживачки тим Криминалистичко-полицијске академије у периоду 2015–2019. године. Пројекат је одобрило и подржало Министарство унутрашњих послова Републике Србије, а научноистраживачки тим сачињавају: проф. др Драгана Коларић, руководилац тима, проф. др Ђорђе Ђорђевић, проф. др Драган Васиљевић, проф. др Срђан Милашиновић, проф. др Милан Жарковић, проф. др Дарко Симовић, проф. др Горан Бошковић, проф. др Сретен Југовић, проф. др Биљана Симеуновић-Патић, проф. др Тијана Шурлан проф. др Радомир Зекавица, проф. др Славиша Вуковић, проф. др Зоран Ђурђевић, проф. др Дарко Маринковић, проф. др Ненад Радовић, проф. др Даг Коларевић, проф. др Александар Бошковић, проф. др Радосав Рисимовић, проф. др Звонимир Ивановић, доц. др Јелена Радовић-Стојановић, доц. др Тања Кесић, доц. др Ивана Крстић-Мистрицеловић, доц. др Зорица Вукашиновић-Радојичић, доц. др Оливер Лајић, доц. др Александар Чудан, доц. др Драгослава Мићовић, др Зоран Кесић, др Драгана Чворовић, др Саша Марковић, др Божидар Оташевић, др Ивана Радовановић, др Марија Мићовић, мр Ивана Бодрожић, мр Рената Самарџић, мр Ладин Гостимировић и Марта Томић.

Хетерогена природа предмета овог истраживања и научноистраживачког тима, као и његово петогодишње трајање, определили су примену многобројних научних метода, укључујући филозофске и општенаучне методе, посебно емпиријске, као и логичке технике. Извори података у овом научноистраживачком пројекту јесу раније објављени научни радови, а посебно документи државних органа (службени акти, евиденције и др.) и службеници тих органа, као и друга лица која имају сазнања о криминалном феномену релевантна за предмет истраживања. Како је овај научноистраживачки пројекат теоријско-емпиријског карактера, тако су и радови који су до сада настали кроз његову реализацију теоријског и емпиријског карактера. Засновани су на анализи постојећих теоријских становишта којима се објашњава криминални феномен и указује на могућности његове успешне контроле, као и на обради прикупљених емпиријских података.

the existing theoretical standpoints which are used to describe the criminal phenomena and indicate the possibility of their successful control, as well as on the processing of the collected empirical data.

The subject of research is set broadly and includes various aspects from which the phenomenon of crime can be observed, starting from legal norms that sanction certain forms of crime, through constitutional framework for state action, until the concrete questions on the resolving of which the successful and efficient state response depends. The significance of scientific papers published in this collection reflects primarily in spreading the knowledge on the state and trends of crime as a whole, and especially its contemporary and serious forms, such as organized crime, corruption and terrorism. The knowledge at the level of description and systematization, the research presented in this collection of papers can complement the knowledge on phenomenological, etiological and victimological dimensions of crime. Considering that the material abounds in numerous terms that have not been used in our country so far, the knowledge gained through this research can enrich the literature and conceptual-categorical set of teaching subjects within which the police work is studied, as well as deviant and criminal behaviour in general.

Special justification for the research on this topic results from the dangers and consequences that crime causes at both individual and social levels. Analyzing the state of crime in the Republic of Serbia and the instruments of state response, particularly the position and role of the police, the existing methods used for the analysis of crime and prognosis of its development can be improved, as well as current legal solutions related to the fight against crime.

A prerequisite for efficient state response to problems of crime and security in a wider sense is an adequate legal framework for conduct of the authorities in charge of the fight against crime. In order to improve the existing normative legal solutions for the fight against crime, the collected papers are directed at:

- The analysis of substantive criminal legislation in the Republic of Serbia in order to evaluate the application of current incriminations of the Criminal Code, determine the need for new incriminations or decriminalization of some currently incriminated forms of behaviour, including the evaluation of penal policy;

Предмет истраживања је широко постављен и обухвата различите аспекте са којих се феномен криминалитета може посматрати, почев од правних норми које санкционишу поједине облике криминалитета, преко уставноправних оквира за деловање државе, све до конкретних питања од чијег решавања зависи успешна и ефикасна државна реакција. Значај научних радова објављених у овом зборнику огледа се, пре свега, у ширењу знања о стању и трендовима криминалитета у целини, а посебно његових савремених и тешких облика, као што су организовани криминалитет, корупција и тероризам. Својим сазнањима, на нивоу дескрипције и систематизације, истраживања у оквиру овог зборника могу употпунити знање о феноменолошкој, етиолошкој и виктимолошкој димензији криминалитета. С обзиром да материја обилује бројним, код нас до сада некоришћеним терминима, сазнања добијена овим истраживањем могу обогатити литературу и појмовно-категоријални апарат наставних предмета у којима се изучава деловање полиције, као и девијантно и криминално понашање уопште.

Посебна оправданост истраживања на ову тему произилази из опасности и последица које криминалитет проузрокује на индивидуалном и друштвеном нивоу. Анализирањем стања криминалитета у Републици Србији и инструмената државне реакције на њега, а посебно положаја и улоге полиције, могу се унапредити постојеће методе које се користе за анализу криминалитета и прогнозу његовог развоја, као и тренутна правна решења која се односе на супротстављање криминалитету.

Предуслов за ефикасну државну реакцију на проблеме криминалитета и безбедност у ширем смислу јесте адекватан правни оквир за поступање органа који су надлежни за супротстављање криминалитету. С циљем унапређења постојећих нормативно-правних решења за супротстављање криминалитету, радови које садржи овај зборник усмерени су ка:

- анализи кривичног материјалног законодавства у Републици Србији с циљем евалуације примене тренутних инкриминација у Кривичном законнику, утврђивања потребе за новим инкриминацијама или декриминализацијом неких тренутно инкриминисаних облика понашања, укључујући и евалуацију казнене политике;

- The analysis of criminal procedural legislation in the Republic of Serbia in order to evaluate the application of legal provisions which govern the conduct of police (evaluation of the concept of prosecutorial investigation, problems in the application of new procedural institutes, standards of work with evidence material);
- The analysis of strategies, laws and by-laws which closely govern the manner of police work, especially within the context of implementation of new strategies and methods of work with a view of more successful prevention and repression of crime (for instance, Instructions for suppression of crime, Instructions on apprehended and detained persons, etc.);
- The analysis of laws and by-laws which closely govern the organization of police work (Law on Ministries; Law on Police; Directive on the principles of internal organization and job planning in the ministries, special organizations and services; Directive on the principles of internal organization of the Ministry of Interior; Book of rules on internal organization and job planning in the Ministry of Interior);
- The analysis of legal framework for international operative crime investigation cooperation (conventions, bilateral agreements).

This collection of papers contains twenty two papers referring to almost all mentioned aspects of observation of state response to certain forms of crime. Their authors attempted in their analysis of some phenomena to be not only descriptive but to present many suggestions and guidelines in order to improve and solve the challenges brought before the contemporary community.

In accordance with the previously said, this collection of papers represents a good basis for further research.

September 2016

Head of the Project
Professor Dragana Kolaric, PhD

- анализи кривичног процесног законодавства у Републици Србији с циљем евалуације примене законских одредби којима се уређује поступање полиције (евалуација тужилачког концепта истраге, проблеми у примени нових процесних института, стандарди рада са доказним материјалом);
- анализи стратегија, закона и подзаконских аката којима се ближе уређује начин рада полиције, посебно у контексту имплементације нових стратегија и метода рада с циљем успешније превенције и репресије криминалитета (на пример, Упутство о сузбијању криминалитета, Упутство о доведеним и задржаним лицима, итд);
- анализи закона и подзаконских аката којима се ближе уређује организација рада полиције (Закон о министарствима; Закон о полицији; Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама; Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова; Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова);
- анализи правног оквира за међународну криминалистичко-оперативну сарадњу (конвенције, билатерални уговори).

Овај тематски зборник садржи двадесет два рада који се односе на готово све поменуте аспекте сагледавања државне реакције на поједине облике криминалитета. Њихови аутори настојали су да у анализи појединих појава не остану само при њиховој дескрипцији, већ су износили и бројне предлоге и смернице с циљем унапређења и решавања изазова који се намећу савременој заједници.

У складу са напред наведеним, овај зборник представља добру основу за даља истраживања.

Септембар 2016.

*Руководилац пројекта
проф. др Драгана Коларић*

Table of Contents

Introductory Papers

Dragana Kolaric

THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN CRIMINAL LAW
AND ITS IMPACT ON NATIONAL CRIMINAL LEGISLATIONS 3

Zoran Djurdjevic, Nenad Radovic

INSTITUTIONAL CAPACITIES OF THE REPUBLIC OF SERBIA
FOR COMBATING CRIME AND THE STANDARDS
OF THE EUROPEAN UNION 41

Legal Aspects of Prevention and Suppression of Crime

Zvonimir Ivanovic, Milan Zarkovic

SOME ISSUES OF PROCEDURAL COMPETENCE
IN CYBER ENVIRONMENT 67

Aleksandar Boskovic

HEARING OF A SUSPECT IN CRIMINAL PROCEDURE
LEGISLATION IN SERBIA – SOME CONTROVERSIAL
ISSUES AND DILEMMAS 83

Dragana Cvorovic

HABEAS CORPUS AS AN EXPLICIT OF INTERNATIONAL
STANDARD AND POLICE ARREST AS AN INSTRUMENT
OF STATE REACTION TO CRIME 105

Ivana Bodrozcic

TERRORISM AS A CRIMINAL LAW CATEGORY
IN LEGISLATIONS OF FRANCE AND ITALY 125

Садржај

Уводни радови

Драгана Коларић

РАЗВОЈ ЕВРОПСКОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА
И ЊЕГОВ УТИЦАЈ НА НАЦИОНАЛНА ЗАКОНОДАВСТВА..... 3

Зоран Ђурђевић, Ненад Радовић

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
ЗА СУПРОТСТАВЉАЊЕ КРИМИНАЛИТЕТУ
И СТАНДАРДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 41

Правни аспекти спречавања и сузбијања криминалитета

Звонимир Ивановић, Милан Жарковић

НЕКА ПИТАЊА ПРОЦЕСНЕ НАДЛЕЖНОСТИ
У САЈБЕР ОКРУЖЕЊУ 67

Александар Бошковић

САСЛУШАЊЕ ОСУМЊИЧЕНОГ У КРИВИЧНОМ
ПРОЦЕСНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ СРБИЈЕ
– НЕКА СПОРНА ПИТАЊА И ДИЛЕМЕ 83

Драгана Чворовић

HABEAS CORPUS КАО ЕКСПЛИЦИТ МЕЂУНАРОДНОГ
СТАНДАРДА И ПОЛИЦИЈСКО ЛИШЕЊЕ СЛОБОДЕ КАО
ИНСТРУМЕНТ ДРЖАВНЕ РЕАКЦИЈЕ НА КРИМИНАЛИТЕТ ... 105

Ивана Бодрожич

ТЕРОРИЗАМ КАО КРИВИЧОПРАВНА КАТЕГОРИЈА
У ЗАКОНОДАВСТВУ ФРАНЦУСКЕ И ИТАЛИЈЕ 125

Djordje Djordjevic

REMITTANCE OF PUNISHMENT IN MISDEMEANOR LAW143

Tijana Surlan*AMICUS CURIAE* – PHENOMENA OF THE
INTERNATIONAL CRIMINAL JUSTICE.....161**Sreten Jugovic, Darko Simovic**FORMS OF EXERCISE AND PROTECTION OF THE RIGHT
TO INFORMATION AND THE RIGHT TO PRIVACY
IN THE REPUBLIC OF SERBIA181**Tanja Kesic, Biljana Simeunovic Patic**

WHISTLEBLOWER PROTECTION199

Dragan VasiljevicADMINISTRATIVE UNIQUE PLACE AS A LEGAL INSTITUTE
IN THE NEW LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE
PROCEDURE OF THE REPUBLIC OF SERBIA225**Zorica Vukasinovic Radojicic, Ivana Krstic Mistrizdelovic**CIVIL SERVICE LEGISLATION IN SERBIA BEFORE
THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 1869235**Criminal-Investigative, Criminological Aspects and
Scientific Study of Crime****Sasa Markovic**CRIMINALISTIC STRATEGY FOR COMBATING
DOMESTIC VIOLENCE.....265**Slavisa Vukovic, Goran Boskovic**PREVENTIVE LOCAL POLICING IN SERBIA AND
COMPARATIVE EXPERIENCES287**Radomir Zekavica**PERCEPTION OF POLICE ON DISCRIMINATION IN SERBIA
– RESULTS OF THE SURVEY ON THE ATTITUDES
OF PUBLIC ORDER AND TRAFFIC POLICE OFFICERS.....305

Ђорђе Ђорђевић

ОСЛОБОЂЕЊЕ ОД КАЗНЕ У ПРЕКРШАЈНОМ ПРАВУ143

Тијана Шурлан*AMICUS CURIAE* – ФЕНОМЕН МЕЂУНАРОДНОГ
КРИВИЧНОГ ПРАВОСУЂА161**Сретен Југовић, Дарко Симовић**ОБЛИЦИ ОСТВАРИВАЊА И ЗАШТИТЕ ПРАВА НА
ОБАВЕШТЕНОСТ И ПРАВА НА ПРИВАТНОСТ
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ181**Тања Кесић, Биљана Симеуновић Патић**

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА.....199

Драган ВасиљевићЈЕДИНСТВЕНО УПРАВНО МЕСТО КАО ПРАВНИ
ИНСТИТУТ У НОВОМ ЗАКОНУ О ОПШТЕМ УПРАВНОМ
ПОСТУПКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ225**Зорица Вукашиновић Радојичић, Ивана Крстић Мистрицеловић**СЛУЖБЕНИЧКО ЗАКОНОДАВСТВО У СРБИЈИ
ДО УСТАВНЕ РЕФОРМЕ 1869. ГОДИНЕ.....235**Криминалистички, криминолошки аспекти и
научно истраживање криминалитета****Саша Марковић**КРИМИНАЛИСТИЧКА СТРАТЕГИЈА СУПРОТСТАВЉАЊА
НАСИЉУ У ПОРОДИЦИ.....265**Славиша Вуковић, Горан Бошковић**ЛОКАЛНИ ПРЕВЕНТИВНИ РАД ПОЛИЦИЈЕ
У СРБИЈИ И УПОРЕДНА ИСКУСТВА287**Радомир Зековица**ЕМПИРИЈСКА ИСТРАЖИВАЊА ПЕРЦЕПЦИЈЕ
ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ПОЛИЦИЈЕ РС У ОКВИРУ ИНТЕРНИХ
НАУЧНО-ИСТРАЖИВАЧКИХ ПРОЈЕКТА
КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКЕ АКАДЕМИЈЕ305

Zoran Kesic

PUNITIVE REACTION TO ACTS OF CORRUPTION IN THE POLICE – ANALYSIS OF THE CURRENT COURT PRACTICE IN THE REPUBLIC OF SERBIA.....	327
---	-----

Ivana Radovanovic, Oliver Lajic

DRUG ABUSE AS A FORM OF CRIME OF MINORS – RESEARCH PROBLEMS, PHENOMENOLOGICAL CHARACTERISTICS AND RELATION TO SOME BIHEVIOURAL DISORDERS	343
--	-----

Aleksandar Cudan, Aleksandar Petkovic

HISTORICAL GENESIS OF CORRUPTION	377
--	-----

Jelena Radovic Stojanovic

TRENDS IN JUDICIARY STATISTICS IN THE REPUBLIC OF SERBIA 2001–2014	395
---	-----

Marta Tomic, Marija Micovic

STUDIES OF WOMEN IN THE POLICE PROFESSION	415
---	-----

Bozidar Otasevic

DATA COLLECTION AND ANALYSIS OF VIOLENT FAN GROUPS	431
---	-----

General Issues**Dragoslava Micovic**

SCIENTIFIC AND TECHNICAL TRANSLATION IN NEW LAW ON CULTURE.....	451
--	-----

Зоран Кесић

КАЗНЕНА РЕАКЦИЈА НА ДЕЛА КОРУПЦИЈЕ У ПОЛИЦИЈИ
– АНАЛИЗА АКТУЕЛНЕ СУДСКЕ ПРАКСЕ
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ327

Ивана Радовановић, Оливер Лајић

ЗЛОУПОТРЕБА ДРОГЕ КАО ОБЛИК КРИМИНАЛА
МАЛОЛЕТНИКА – ПРОБЛЕМИ ИСТРАЖИВАЊА,
ФЕНОМЕНОЛОШКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ И ОДНОС
СА НЕКИМ ПОРЕМЕЋАЈИМА ПОНАШАЊА343

Александар Чудан, Александар Петковић

ИСТОРИЈСКА ГЕНЕЗА КОРУПЦИЈЕ377

Јелена Радовић Стојановић

ТРЕНДОВИ У СТАТИСТИЦИ ПРАВОСУЂА
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 2001–2014395

Марта Томић, Марија Мићовић

НЕКА НОВИЈА ИСТРАЖИВАЊА И ДРЖАВНА ПОЛИТИКА
СРБИЈЕ О ПОЛОЖАЈУ ЖЕНА У ПОЛИЦИЈСКОЈ ПРОФЕСИЈИ ... 415

Божидар Оташевић

ПРИКУПЉАЊЕ И АНАЛИЗА ПОДАТАКА О НАСИЛНИМ
НАВИЈАЧКИМ ГРУПАМА431

Општа питања**Драгослава Мићовић**

НАУЧНО И СТРУЧНО ПРЕВОЂЕЊЕ
У НОВОМ ЗАКОНУ О КУЛТУРИ.....451

Уводни радови

Introductory Papers

THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN CRIMINAL LAW AND ITS IMPACT ON NATIONAL CRIMINAL LEGISLATIONS

Dragana Kolaric, PhD¹

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: In this paper the author deals with the possibilities of unification in the field of substantive criminal law of the EU observing that with the Treaty of Lisbon coming into effect a new stage started in the development of the EU criminal law, which reflects on national criminal legislations. It has changed to a degree the legal and institutional framework within which the EU functions. At the very beginning the author is sceptical regarding harmonization of the EU substantive criminal law, acknowledging though that European harmonization is possible to implement more easily at least at the level of acceptance of basic principles than at the level of the entire international community. This is why the author further deals with basic principles and postulates of criminal law, i.e. *nullum crimen nulla poena sine lege* principle and its effect at the European level, but also regarding direct implementation of international agreements. The author insists upon subsidiary character of criminal law pointing out that it is *ultima ratio* and indicates to which degree this feature of criminal law has been endangered within the European context, and particularly taking into account the provisions of Articles 82 and 83 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Finally, it has been stated that the European criminal law suffers from partialization and solving of current problems, being therefore still far away from the claim that it is scientifically founded and ordered doctrine.

Keywords: Criminal Code, European criminal law, European integrations, *ultima ratio*, rule of law, the Treaty of Lisbon, EU.

¹ dragana.kolaric@kpa.edu.rs, Full Professor at the Academy of Criminalistic and Police Studies.

Introductory Remarks

The topic *European integration and substantive criminal legislation* enables the author a dual approach – the first one critical, dogmatic, which implies systematic scientific study of legal solutions and provisions of EU *acquis*, and the second one followed by the expression of satisfaction that Serbia is on the path of the European integration and that some forms of harmonization in the area of criminal law have been implemented.

The author has opted for the first approach, not avoiding commending the things that are good in the process of the European integration. It is obvious that, at the EU level, there is no single criminal law that symbolizes a state, such as is the case with national legislations. The creators of “the European legislation” are also aware of this. Article 5 of the Treaty on EU² stresses that in accordance with the principle of subsidiarity, in the areas which do not fall within its exclusive competence, the Union acts only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local levels, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at the Union level. Thus, the principle of subsidiarity means that in implementation of its competencies, the Union may act only if the goals of the proposed actions cannot be sufficiently achieved by the measures undertaken by Member States. With this, actually, it has been acknowledged that the EU criminal law is subsidiary in relation to national criminal law, i.e. that it acts only when necessary for the protection of mutual values and principles. In theory, in terms of Article 5, it has been emphasized that it actually represents protection of the European federalism.³

The second approach is risky and there is a danger of falling into a trap of populist action, which is characterized by intertwinement of politicized approach and selective choice of questions in the area of criminal law that are being given priority in the process of EU accession, although these are behaviours for which adequate criminalizations already exist – legal provisions which have been a part of the internal criminal law for years. Our Criminal Code still belongs to the modern codes, with clear criminal

² Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 83, 30 March 2010.

³ S. Melander, *Ultima ratio in European Criminal Law*, *Onati Socio-Legal Series*, Onati International Institute for the Sociology of Law, 1/2013, p. 48.

and political postulates, but it has found itself in the middle of a tornado called “European integration”, which slowly sucks in in its whirlpool the uniqueness, authenticity and distinctiveness of the criminal justice system of Serbia.

One of the main reasons for establishing the EU is the idea of economic cooperation, that is, the creation of a common, single market with free movement of people, goods, services and capital. This indirectly influences the development of the EU criminal law, followed by harmonization of national legislations with *acquis communautaire*.

The topic of this paper refers to the Chapter 23. The matter discussed in this Chapter refers to four thematic areas: reform of judiciary, anti-corruption policy, fundamental rights and rights of the EU citizens. There is but a few regulations at the EU level regulating this area. Unlike the Chapter 24, where *acquis communautaire* are very extensive, in Chapter 23 they for the most part are not in a uniform manner regulated by the EU regulations, but consist of international documents and best practices (conventions of the UN, European Council, etc.). However, bearing in mind that since recently the contents of the Chapter 23 has been observed within the Chapter 24, there are no obstacles to also address combating organized crime, human trafficking, terrorism, drug abuse and some other issues that are the subject of negotiations within the Chapter 24. Although when it comes to the reform of judiciary and its independence, impartiality, professionalism and efficiency, almost every criminal offence from the Special part of the Criminal Code can be addressed.

But, before considering some of these issues, the author will give an overview of the European criminal law, i.e. of its (non)existence.

Tempora Mutantur

Times change and so do we. This statement is accurate and can be viewed from the standpoint of the development of European criminal law. It is difficult to talk about a European criminal law in the true sense of the term. Actually, this term appears too pretentious and unrealistic.

If one were to accept the term European criminal law, this would imply at least three things. Firstly, an appropriate doctrinal basis on which

a consensus should exist, much like the national criminal law has its scientific basis, secondly, a supranational legislature, and thirdly, it would be necessary that this new legislator, i.e. the EU, has the right to *iuspuniendi*, i.e. that European criminal code exists. The right to punishment belongs only to the state. Exercising of this right is based on state's coercion, and therefore criminal law as a branch of law and a part of public law is highly a state law.⁴ All the previously mentioned reasons are in a mutually correlative relation, but many other issues that stand in the way of the development of the European criminal law can be listed as well, such as language barrier, terminological differences, differences between the continental and common (Anglo-Saxon) legal approach, different approaches in creating basic principles and systematization of criminal justice system.⁵

For these reasons, the discussion about the European criminal law will be reduced to some provisions of substantive criminal law that derives from the EU's activities.

By entry into force of the Treaty of Lisbon,⁶ a new phase in the development of the EU law has begun, and hence its impact on national criminal legislations has been more intense. To some extent it changed the legal and institutional framework in which the EU acts. Namely, the legal foundations of the European integration today are the Treaty on EU and the Treaty on the Functioning of the EU.⁷ Besides the traditional interests and priorities of the Union, the Lisbon Treaty for the first time more intensely emphasizes the fundamental human rights dimension. It assigns to *the Charter of Fundamental Rights of the EU* the power of binding legal norm by incorporating it in the integral text of the Lisbon Treaty.⁸ All three legal documents are formally and legally equal.

4 З. Стојановић, *Кривично право – општи део*, Београд, 2015, р. 5.

5 И. Симовић-Хибер, *Систем расправа о идеји владавине права основама кривичног закона појму злочиначке групе и интернационализацији кривичног права*, Београд, 2007, р. 117.

6 It entered into force on 1 December 2009. By its entry into force, the EU and the European Community have merged into one changed EU. Namely, provisions on police and judiciary cooperation were included in the Treaty on the European Community, and its name was changed into the Treaty on the Functioning of the EU, and the Treaty on EU remained in force. Since then, the EU has had legal personality. Earlier, it was only the European Community.

7 *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, *Official Journal of the European Union*, C 83, 30 March 2010.

8 CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION, *Official Journal of the European Communities*, (2000/C 364/01).

Article 5 of the Treaty on EU stresses that in accordance with the principle of subsidiarity, in the areas which do not fall within its exclusive competence, the Union acts only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at the Union level. Thus, the principle of subsidiarity means that in implementation of its competencies, the Union may act only if the goals of the proposed actions cannot be sufficiently achieved by the measures undertaken by Member States. With this, actually, it has been acknowledged that the EU criminal law is subsidiary in relation to national criminal law, i.e. that it acts only when necessary for the protection of mutual values and principles. It also mentions the principle of proportionality – in accordance with the principle of proportionality the actions of the EU do not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaty.

Subsidiarity of the EU criminal law is closely connected to the division of competencies between the EU and Member States. It is clear that the EU should not regulate those areas in which the desired objectives can be better achieved through the national criminal legislations.

The question arises of what significance this provision is to the EU Member States. Here it can be concluded that some issues are in the exclusive competence of the EU, that in terms of some issues competencies are shared, and of some other issues there is a complementary competence of the EU. The EU has exclusive competence over those issues over which the Union acquired exclusive right to decide, thus States can no longer decide on those issues, even in the case if the EU did not solve them. The areas of exclusive competence are few, and the Lisbon Treaty lists the following: customs union, the establishing of the competition rules necessary for the functioning of the internal market, monetary policy for the Member States whose currency is the euro, the conservation of marine biological resources under the common fisheries policy, and common commercial policy. The Union also has exclusive competence for the conclusion of international agreements, if their conclusion is provided for in a legislative act of the EU or is necessary to enable the EU to exercise its internal competence, or if the conclusion of an international agreement may affect common rules or alter their scope. Shared competencies are those in which both the Union and Member States retain the right to legal regulation. Such norms

are preemptory, i.e. once the EU regulates an issue, Member States can no longer regulate it differently as long as a source that solves that issue at the European level exists. Most issues are in shared competence between the EU and Member States. The Treaty here lists internal market, social policy for the aspects defined by Treaty, economic, social and territorial cohesion, agriculture and fisheries, environmental protection, consumer protection, transport, trans-European networks, energy policy, the area of freedom, security and justice, and common safety issues in the area of public health. And finally, some competencies assigned to the Union, which are called complementary, do not authorize the Union for the legislative actions, but only for the support to the actions of Member States. Such situation is, for example, in the area of health protection, industry policy, culture, tourism, education, sport, civil protection, and administrative cooperation. The reason for emphasizing and clearer explanation of the division of competencies in the Treaty probably lies in the increasingly frequent objections to “silent” expansion of the Union’s competencies.⁹ In addition to a more clear division of competencies, the Union has also been authorized in some new areas. Thus, for example, a new legal basis for energy policy was included in the Treaty, and in the chapter dealing with the environmental protection, combating climate change was emphasized as the main objective of that policy. Space policy, sport and civil protection were also given an independent legal basis.¹⁰

Therefore, it is clear that the Lisbon Treaty does not mention exclusive competence in the area of criminal law. Nevertheless, it does broaden the opportunities for the EU’s action through the contents of Articles 82 and 83.

Article 82 of the Treaty on the Functioning of the EU states that judicial cooperation in criminal matters in the Union is based on the principle of mutual recognition of judgments and judicial decisions and includes the approximation of the laws and regulations of the Member States in the areas referred to in Paragraph 2 and in Article 83. Paragraph 2 of Article 82 states that *to the extent necessary to facilitate mutual recognition of judgments and judicial decisions*, as well as police and judicial cooperation in criminal matters with a cross-border dimension, the European Parliament and the Council may, through directives, establish minimum rules. The remaining

9 Т. Тапета, Европска Унија по Лисабонском уговору, *Хрватска јавна управа*, No. 1/2010, pp. 35–47.

10 *Ibidem*.

text of the Article lists things to which these rules apply (admissibility of evidence in accordance with the principle of mutuality, the rights of individuals in criminal procedure, the rights of victims of crime, other specific aspects of criminal procedure, which the Council has unanimously identified in advance, upon the consent of the European Parliament).

Paragraph 1 of Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU states that the European Parliament and the Council of Ministers of the EU may through *directives* adopted in the ordinary legislative procedure, establish *minimum rules* for defining criminal offences and sanctions for particularly serious crime *with a cross-border dimension deriving from the nature or consequences of such offences or from a special need to jointly combat them*. These forms of crime include: terrorism, human trafficking and sexual exploitation of women and children, illicit drug trafficking, illicit arms trafficking, money laundering, corruption, counterfeiting of means of payment, computer crime and organised crime. And as further stated, based on the developments in crime, *the Council may adopt a decision identifying other areas of crime* that meet the mentioned criteria.

Paragraph 2 of Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU states that *when approximation of criminal laws and regulations of the Member States is essential to ensure the effective implementation of the Union's policy* in an area encompassed by harmonisation measures, directives may establish minimum rules for defining criminal offences and sanctions in that area.

It is interesting to note that framework decisions have been replaced by directives. Previously, within the EU's third pillar, the most important legal documents were framework decisions,¹¹ and now they are directives,¹² which indicates the legal power of a passed regulation. Also, police and judiciary cooperation have been moved from the third pillar to the first pillar, i.e. the matter of the second and third pillars to the first. As stated in Article 34 of the Treaty of Amsterdam, framework decisions did not entail direct effect, which complicated the implementation of measures from the

¹¹ *Framework decisions* aim at harmonizing the legislation of Member States. They oblige States in terms of the results they should achieve, leaving to States to choose form and methods for achieving the set results. They are applied only after the implementation in the national legislation, which clearly derives from Article 34 of the Treaty on EU.

¹² *Directives* are binding; however they cannot be applied directly, but must in an appropriate way be implemented in the national legislations of Member States. However, if directives were badly implemented or not implemented at all, the European Court of Justice developed a special mechanism with which directives can acquire direct effect.

third pillar. Here it is important to mention the opinion of the Court of Justice¹³ in Pupino case¹⁴ which in a way represents an avant-garde court decision in terms of the effect of framework decisions. The Court found that Member States are required to interpret the law in accordance with the EU law in the area of the third pillar, i.e. that when applying national law, it must be interpreted in accordance with the purpose of the framework decision, in order to achieve the wanted result. In this case, the Court of Justice has not engaged itself in the sensitive issue of supremacy of the EU law, but it has emphasized that framework decisions have indirect effect, adding what, in our opinion, is crucial – that national courts should take into account the entire national law, in order to determine to which extent it could be changed, without being contrary to the framework decision. It is clear that the Court emphasizes the importance of the framework decisions, but it does so in a careful and subtle way, with certain limitations. Nevertheless, regardless of that, the importance of this decision at the time was huge.

Member States agreed on a consensus that the EU regulations regulate only certain criminal offences, which in the end leads to the partial development of the EU substantive criminal legislation, to be specific, its special part, while one can hardly speak of the general part of the EU criminal law. This fact represents a great potential danger to a uniform application of the EU law, having in mind that some directives very explicitly require Member States to also criminalize, for example, attempt as an institute of the general part which is differently regulated in the EU Member States.

13 In accordance with Article 267 of the Treaty on Functioning of the EU, the Court of Justice of the European Union was given jurisdiction to decide on the questions raised by national courts of Member States, concerning the application of the EU law in concrete cases pending before that court. This implies that the Court of Justice decides on the question raised before it by a national court of Member State, but not on the decision on facts in main proceedings and implementation of national law.

14 In the Pupino Case, the Court in Florence raised the question to which extent the Italian Code of Criminal Procedure can be interpreted in accordance with the Framework Decision 2001/220/JHA on the standing of victims in criminal proceedings, in order to ensure that children who have suffered abuse can testify against their teacher according to the special rules of procedure, and not in regular proceedings. The Court stated that in order to achieve goals set in the framework decision, it should be ensured that national courts apply special rules, especially to vulnerable victims, at the same time taking into account the protection of the accused in accordance with Article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *See more about this in: A. Чавошки, Правна природа и правно дејство правних аката у трећем стубу, in: Право и политика ЕУ из перспективе домаћих аутора*, Београд, 2009, p. 19.

(Un)Acceptable Influence of the European Legislator on National Criminal Law

The basic purpose of criminal law is to protect the society from crime. At the EU level, the same requirements should also exist in terms of prescribing the general elements of criminal offence and sanctions, with full respect of the basic principles of criminal law. However, some provisions adopted at the EU level raise doubts in this respect. Particular attention should be drawn to the fact that some terms that are generally accepted in international documents do not have the criminal law character, such as, for example, corruption,¹⁵ and imply a whole set of behaviours, which brings into question the segment *lex certa*. In addition, when harmonizing the national legislation with the EU regulations, the traditional standpoint according to which criminal law is *ultima ratio*, is more and more threatened. Thus, for example, the Treaty on the Functioning of the EU in Article 83, paragraph 1 states that the European Parliament and the Council of Ministers of the EU may, through directives adopted in ordinary legal proceedings, establish minimum rules for defining criminal offences and sanctions for particularly serious crimes with a cross-border dimension that derive from the nature or consequences of such offences or from a special need to jointly combat them.

The mere referencing of particularly serious forms of crime in the text of the mentioned Article is not enough for full respect of the rule *ultima ratio*. Even when it comes to extremely serious criminal offences, such as, for example, terrorism, the possibility that there are other means that do

15 See: Criminal Law Convention on Corruption of the Council of Europe (the Convention was opened for signing on 27 January 1999, and entered into force on 1 July 2002. The Republic of Serbia ratified *the Criminal Law Convention on Corruption* (ETC 173) on 18 December 2002. See: Службени лист СРЈ, Међународни уговори, No. 2/2002 and Службени лист СЦГ, Међународни уговори, No. 18/2005. The Convention entered into force in Serbia on 1 April 2003. The Criminal Law Convention on Corruption has been adopted without any reserve); Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption (the Protocol was opened for signing on 15 May 2003, and entered into force on 1 February 2005. The Republic of Serbia ratified *the Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption* (ETC 191) on 9 January 2008. See: Службени гласник РС, Међународни уговори, No. 102/2008. It entered into force in Serbia on 1 May 2008. The Republic of Serbia has adopted the Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption without any reserve); the United Nations Convention against Corruption (the Republic of Serbia has ratified *the United Nations Convention against Corruption*. The Convention entered into force in the Republic of Serbia on 30 October 2005. See: Службени лист СЦГ, Међународни уговори, No. 12/2005).

not necessarily imply resorting to criminalization cannot be eliminated. In this area, for example, *the Council Framework Decision on Combating Terrorism of 13 July 2002¹⁶ with changes and amendments of 2008¹⁷* is in contradiction with the basic principles of criminal law. It requires criminalization of public provocation to commit a terrorist offence and recruitment and training for terrorism, which many countries have done. By going over the newest international measures in the area of combating terrorism, it can be concluded that a balance must be made between the need to prevent the terrorist acts and protection of the fundamental human rights. Protection of civil society and security implies a partial interference with some of the fundamental human rights, such as, for example, freedom of association and freedom of expression. Here a crucial question emerges: Who protects us from the protectors? The fear of global terrorism leads to the transformation of the society into a surveillance society. Concerning the recruitment and training for terrorist acts, it is noticeable that the legislator is determined to elevate the preparatory actions to the rank of act of commission, which justifiably raises the question regarding the legitimacy of such criminalization. Prescribing preparation as an independent criminal offence is justifiable when the protected object is of great value, and the intensity of its endangerment is high. A criminal law norm is justifiable if a legitimate object of protection exists, and if breach or threat to a legal value can be invoked. At the same time, criminal offence must be precisely defined, which means that the legislator should set the legal norm in such a concrete way that the area of its application derives from the text, or can be determined by its interpretation. Concerning the public provocation to commit a terrorist offence, terrorist propaganda has been criminalized. When it comes to protection from potential misuses in criminal legislation, the question arises how to prevent them in the application of the new provisions. Some countries condition prosecution for these criminal offences with approval by competent authorities (in Croatia, it is the Chief State Prosecutor, in Slovenia Minister of Justice, etc.). The Republic of Serbia could also think in this direction, and for the criminal offences of public provocation to commit a terrorist offence, recruitment and training for terrorism stipulate as an additional condition a special approval by the Republic Public Prosecutor. The solution existing

16 Council Framework Decision on Combating Terrorism, 2002/475/JHA.

17 Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism.

in Belgium which was introduced after the model of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms should also not be dismissed. In its legislation, Belgium envisaged a clause according to which criminal offences with elements of terrorism must not be interpreted in a way that could limit human rights, such as the right to strike, the right to freedom of assembly and association, the right to freedom and other related rights stipulated by Articles 8-11 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.¹⁸ Such a clause provides protection from excessively frequent application of such provisions, which could exceed what was thought as “necessary in a democratic society“ or “a special need to combat...“.

Terrorism is not the only example in which there is no balance between the *ultima ratio* principle and the principle of legitimacy. Have the States, under the veil of harmonization, gone too far with their readiness to apply criminal legislation? Unfortunately, nowadays excessive criminalization is surely a commonplace.¹⁹

In the author’s opinion, the EU has, with the Lisbon Treaty and by introducing the new legal framework, actually set for itself a greater responsibility in ensuring the *ultima ratio* principle precisely because of the possibility of establishing minimum rules for defining criminal offenses and sanctions for particularly serious forms of crime. Since there is a possibility of setting minimum standards, it is assumed that they are necessary, that there is no other way to combat these serious criminal offences. Otherwise,

18 Д. Коларић, Нова концепција кривичних дела тероризма у Кривичном законнику Србије, *Crimen*, No. 1/2013, p. 69.

19 Let’s take a look at the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. In a part that relates to the substantive criminal law, it mainly contains unified phrases according to which the contracting parties “are obliged” to take the necessary legislative or other measures and ensure that a behaviour, which consists of [...], is criminalized. That is why the question of the need for a separate criminalization of domestic violence arises, when they are already actions that can be classified under other criminalizations. In the last period, other provisions of the Istanbul Convention are also becoming topical, in particular rape without coercion, stalking and sexual harassment and their implementation in national legislation. So, for example, the Convention, as we have already seen, emphasizes the lack of consent in connection to rape, rather than coercion, and thus the question arises how the harmonization should be carried out and whether it is necessary. Even in the case if a new criminal offence was accepted *de lege ferenda*, which would criminalize the undertaking of rape and with it equalized act without consent of the person against whom this action is undertaken, punishment should be considerably lower considering that there is no coercion. However, this and other attempts of the criminal law expansionism directly negate the statement that the criminal law is *ultima ratio*.

if this possibility is abused, it will lead to destabilization of the basic principles of criminal law.

The Federal Constitutional Court of Germany has also given its opinion in connection with the Lisbon Treaty and some of its provisions that are important because of the impact on the national criminal legislations.²⁰ It seems that the Court was on the verge to proclaim the Treaty unconstitutional. Knowing what political implications this step would have, the Court emphasized the importance of the Bundestag and Bundesrat, and drew attention to some insufficiencies of the Lisbon Treaty, not avoiding pointing out that it was against of criminal law being an instrument for achieving the objectives of the EU. So, the Court, among other things, draws attention to Article 83, paragraph 1 of the Treaty on the Functioning of the EU, where it criticizes phrases “particularly serious crime with a cross-border dimension” and “a special need” to jointly combat them, pointing to their lack of precision. In addition, it emphasizes that a special need does not exist only because of the European Parliament’s and the Council’s will, but because of the nature or consequences of such criminal offences.

When it comes to the provision according to which “the Council may adopt a decision identifying other areas of crime that meet the criteria specified in this paragraph”, the Court points out the role of Bundestag and Bundesrat which, in relation to the expanding of the EU’s competencies, must agree in the form of a law, adding that the EU regulations should not encompass the entire area of criminal offences, but only certain forms. Similarly, theoretical debates criticize the regulation of the entire area of terrorist-related criminal offences and raise the question how much it is necessary, in particular in respect of certain criminal offences that have been “declared” terrorist.²¹

The author also believes that the provision of Article 83, paragraph 1, of the Treaty on the Functioning of the EU is controversial. Firstly, for the EU to have competence, **cross-border dimension** must be identified, which stems from the nature or the consequences of that criminal offence. Secondly, if the condition of “cross-border dimension” is not met, **a special need to combat** a specific offence on a common basis should exist.

20 M. Kaiafa-Gbandi, The Importance of Core Principles of Substantive Criminal Law for a European Criminal Policy Respecting Fundamental Rights and the Rule of Law, *European Criminal Law Review*, 1/2011, Volume 1, p. 12.

21 *Ibidem*, p. 18.

In Article 83, paragraph 2, of the Treaty on the Functioning of the EU, it is emphasized that when **the approximation** of criminal legislation and other regulations of the Member States is **essential** to ensure the effective implementation of a Union policy **in an area which has been subject to harmonisation measures, directives** may establish minimum rules for defining of criminal offences and sanctions in that area. In connection with this paragraph, the Court points out that in this manner the way is opened to insufficiently justified harmonization, because the adoption of directives is only possible when it is indispensable for the effective implementation of EU policy in an area where harmonization measures have already been implemented.

The development of EU criminal law is often justified by the claim that unification is necessary, because there must be no “safe havens for criminals and organized criminal groups” in the European Union.²² The uneven regulation of certain issues can lead to a situation where a criminal sanction in some Member States is considerably milder, which would make them desirable destinations. However, this argument still is untenable for several reasons. First, the assumption that perpetrators of criminal offences have the knowledge on the comparative criminal law is unrealistic and, second, if it were so, Member States with the “mildest” criminal legislation would be the primary haven for, for example, organized crime groups. For example, Nordic countries traditionally share a vision of humanistic-oriented criminal law, with milder criminal sanctions than in other countries. They should, therefore, be a safe haven for perpetrators of criminal offences. Nevertheless, organized crime is not a major problem in Nordic countries.²³

Another category that justifies the European Union’s actions related to the harmonization of the substantive criminal law, besides the cross-border dimension of crime, is **a special need to combat** some form of crime or a specific criminal offence, on a common basis. A special need may exist due to the heinous nature of some specific serious criminal offences. This category of “European criminal offences” is much easier to justify than cross-border offences. It is quite understandable that some criminal offences are so severe that it is necessary to react at the international community level. Nevertheless, it is necessary to formulate criminalizations with respect to all traditional principles which underlie criminal law.

²² S. Melander, *op. cit.*, p. 48.

²³ *Ibidem.*

Another issue is which criminal offences deserve to be included in the category of “particularly serious crime”. Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU contains a list of crimes that can be subject to harmonization of the substantive criminal law. These are: terrorism, human trafficking and sexual exploitation of women and children, illicit drug trafficking, illicit arms trafficking, money laundering, corruption, computer crime and organised crime. One has to have in mind that this Article only imprecisely lists certain forms of crime, rather than precisely defined specific elements of some criminal offences. Therefore, the question arises whether all listed forms of crime deserve the European Union’s reaction.

Illicit drug trafficking, for example, covers a wide range of criminal offences and it is not certain whether all criminal offences falling under this category are particularly serious or have cross-border dimension. Organized crime is a very broad category which can contain a number of different criminal offences, of which some have a cross-border dimension, and some do not. In order to fulfil these conditions, the European Union must limit its actions to offences in the categories listed in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the European Union, that really have a cross-border dimension or are really that serious that there is a special need to prevent them by common actions.²⁴

The question unavoidably arises, since at the EU level they are proclaiming the principle of legitimacy and the *ultima ratio* principle, why they are not interested in respecting them, but the provisions of legal sources of regional and international organizations that define criminal offences are arbitrary and too wide, that is, with criminal law expansionism they violate the *ultima ratio* principle.

The discussion about the *ultima ratio* role of the criminal law has been intensified after the entry into force of the Lisbon Treaty. The Stockholm Programme, a five-year plan for the period 2010–2014 that was adopted immediately after the entry into force of the Lisbon Treaty, states that “criminal law provisions should be introduced when they are considered essential in order for the interests to be protected and, as a rule, be used only as a last resort”.²⁵ Calling for the last resort principle clearly displays the criminal law as the last means.

²⁴ *Ibidem*, pp. 53–54.

²⁵ EUROPEAN COUNCIL, EUROPEAN COUNCIL THE STOCKHOLM PROGRAMME — AN OPEN AND SECURE EUROPE SERVING AND PROTECTING CITIZENS (2010/C 115/01), Official Journal of the European Union.

The *ultima ratio* principle has been traditionally linked to the national criminal legislation and has represented a part of “the cultural heritage” of the criminal law.²⁶ It, by its nature, suggests the minimum intervention by the criminal law, i.e. resorting to the criminal law repression should be the last resort. Nowadays it seems there is a different trend, where criminal law becomes *prima ratio*. The question arises whether this excessive criminal law interventionism in national criminal law is rooted at the European level, because often, when legislators prescribe some behaviour as criminal offences in the national legislation, they justify it as the need for harmonization with certain international and legal sources.

In the last decade, the reform of the criminal legislation in European countries has been characterized by prescribing a large number of new criminal offences, derogation from some of the basic principles of criminal law and application of criminal law as *sola* or *prima ratio*, rather than *ultima* or *extrema ratio*. Concurrently, vague norms have penetrated the criminal legislation. As a rule, new criminal offences are not criminal offences of damage, but offences whose consequence is a threat (in some cases only an abstract danger), or offences which do not contain a consequence in their legal description. Also, some preparatory actions (sometimes very distant) are more often being declared criminal offences.²⁷ They are intended to protect some general values (which are often dubious precisely from the aspect whether they are really general), rather than the most important values of individuals. These new criminalizations emerge mostly in those areas where criminal law shows its inefficiency and where even the existing criminalizations are not being applied: organized crime, corruption, terrorism, international criminal offences, etc. International and regional conventions also have an important role in the expansion of the criminal law. They easily provide for prescribing numerous criminal offences by those states that accept them. There are more and more conventions that oblige states to criminalize certain behaviours. Except the expansion of criminal law, one cannot identify anything in common and consistent in the various conventions in this respect, i.e. there is no certain criminal and political concept to start from (the question is whether it is even possible given the method of creation and nature of international agreements).

26 J. Bengoetxea, H. Jung, K. Nuotio, *Ultima Ratio, is the Principle at Risk?* Onati Socio-Legal Series, 1/2013, online, <http://ssrn.com/abstract=2213166>.

27 З. Стојановић, Д. Коларић, *Савремене тенденције у науци кривичног права и кривично законодавство Србије*, *Српска политичка мисао*, No. 3/2015, pp. 122–123.

Despite the unquestionable positive contribution, particularly of certain international treaties to the criminal law, it seems that it is nowadays necessary to approach ratification of conventions containing an obligation of prescribing criminal offenses with caution and reserves.²⁸

It has already been mentioned that a number of countries, due to the hastiness and superficial approach to the process of accession to the EU, provide much more than what was prescribed in the relevant EU documents. Serbia's aspiration to become a full member of the European Union causes frequent legislative reforms. In the accession process, potential conditionings and situations in which one is served with the solutions that one has to accept should be avoided, because then criminal law becomes a hostage of politics and an instrument in the hands of the ruling structures. Each country should preserve the coherence of its legal system, which should follow the constitutional principles. This, on the other hand, means that one should not stubbornly insist on the distinctiveness of the national legal system, as distinctiveness alone does not represent a value, which can be seen in many cases, but criminal legislation should be a coherent system that follows the constitutional principles and ensures effective and efficient functioning of state bodies.

Unfortunately, the need for implementation of international and regional legal sources is often not accompanied by adequate legal explanations. No research is being carried out in terms of prevalence of certain illicit behaviours, it is being forgotten that the criminal law is *ultima ratio*. The most important conclusion surely is that criminalization cannot be associated only with obligations deriving from international documents.

Let's take as an example only the changes and amendments to the Criminal Code of Serbia of 2009 and changes and amendments to the Criminal Code of Serbia of 2002.

Thus, in 2009, punishment and use of criminal law for populist purposes dominate,²⁹ when while designing legal norms, the reality and function of

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ So, for example, amendments were made in 2009, when some new provisions were added (Article 57, paragraph 2) according to which a penalty cannot be mitigated for certain criminal offences, namely: Abduction (Article 134, paragraphs 2 and 3), Rape (Article 178), Sexual Intercourse with a Helpless Person (Article 179), Sexual Intercourse with a Child (Article 180), Extortion (Article 214, paragraphs 2 and 3), Unlawful Production and Circulation of Narcotics (Article 246, paragraphs 1 and 3), Illegal Crossing of State Border and Human Trafficking (Article 350, paragraphs 3 and 4) and Human Trafficking (Article 388). Generally accepted view is that by abolishing this provision, a "foreign body" and an anomaly would be removed from the Code. For these reasons, Article 7 of

the criminal legislation are not taken into account, when the public (which is being additionally manipulated), as well as a great part of MPs do not show the wish to have better criminal law, but only to have as much as possible repressive law with punishments.³⁰ Citizens' fear from crime can be easily used for specific media and populist manipulations. This is noticeable not only in Serbia, but also in other countries with much longer tradition of "the rule of law".³¹ In addition to a series of blunders, both technical and essential, derogations of general institutes, inconsistent penalties in a large number of criminal offenses, 2009 was dominated by unfounded enhanced repression. The issue of the criminal law expansionism emerges, because the legislator has entered into an unauthorized zone, which in the near future has led to the crisis of legitimacy of the criminal legislation. The question arises why the legislator prescribed new criminal offences (Insurance Fraud, Article 208a), when some have already been prescribed eighty years ago (the Criminal Code of the Kingdom of Yugoslavia of 1929 stipulated insurance fraud).³² The reform of the criminal legislation of 2009 contains a number of shortcomings, which is also the case with the whole Law on Changes and Amendments to the Criminal Code of September 2009, and was certainly not comprehensive. It can be concluded that the Law on Changes and Amendments to the Criminal Code of September 2009 has dealt with the provisions of the General and Special part, that some changes were more formal than substantive in nature, because they made changes in terms of

the Draft Law on Changes and Amendments to the Criminal Code contained a provision according to which paragraph 2 of Article 57 should have been deleted. However, with the proposed and accepted amendment in the National Assembly, the controversial provision remained in the Criminal Code. The MPs who during the debate on the Law on Changes and Amendments to the Criminal Code advocated harsh penalties for paedophiles (some of them sincerely, some because it is politically profitable) failed to point to one very important fact. The Working Group has proposed to the Government deleting of the provision of Article 57, paragraph 2, also because this provision did not follow the idea on which it was based (even if it was wrong), allowing mitigation of penalty for a criminal offence that is more serious in relation to a criminal offence of the same kind that is lesser. See more about this: Д. Коларић; Кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у области кривичних санкција, in: *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривично правну теорију и праксу, Златибор, 2014, pp. 485–504.

30 З. Стојановић, Д. Коларић; Нова решења у Кривичном законнику Републике Србије, *Безбедност*, 3/2012, p. 18.

31 Ј. Ђирић, Правосуђе и притисци јавности, in: *Реформа кривичног права*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2014, p. 202.

32 З. Стојановић, Нова решења у кривичном законодавству Србије, њихова примена и будућа реформа, in: *Нова решења у кривичном законодавству Републике Србије и њихова практична примена*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013, p. 12.

the language style of the existing provisions and harmonized it with our language. However, there are also new provisions, as well as changed penal framework for certain criminal offences. While ignoring terminological harmonization of certain provisions which occurred due to changes of legal position of the Republic of Serbia, compared to the earlier state, a greater number of amendments were made in the Special part. Firstly, a certain number of new criminal offenses have been stipulated. Secondly, changes have been made to a large number of the existing criminal offences. And thirdly, stipulated penalties have been changed for a number of offences, and a good part of these changes has been related to prescribing harsher penalties (for one third of criminal offences), even though until then Serbian Criminal Code has not been among those criminal laws with mild penalties. For these reasons, a significant part of the changes of 2012 is dedicated to the elimination of gaps and inconsistencies that have been made by the amendments to the criminal legislation in 2009.³³

A similar situation was in 2002,³⁴ before entry into force of the Criminal Code of Serbia, which reflected in the parallel existence of a special chapter of the Criminal Code of Serbia entitled “Corruption-Related Criminal Offences”, and corresponding criminalizations, whose purpose was combating corruption in the group of criminal offences against official duty, which could be characterized as, to put it mildly, atypical³⁵ and unacceptable. Firstly, because of the very title of that chapter that has no connection with the protected object. Secondly, the description of these criminal offences mainly coincided with the existing ones, which had led to the unnecessary duplication of criminalizations and serious problems in terms of differentiating the new and existing criminal offenses. If the legislator’s motive was to harshen the penalties, that could have been done by amending the existing solutions. Thirdly, such causal approach is unacceptable when it comes to the criminal law norms. Fourthly, the term *corruption* was used in the title of the chapter as well as in the titles of some criminal offences, while it was not contained in the legal description of certain criminal offenses, nor was it even specified.³⁶

33 Д. Коларић, Концепцијске новине у Кривичном законуику Србије и адекватност државне реакције на криминалитет, in: *Суђење у разумном року и други кривичноправни инструменти адекватности државне реакције на криминалитет*, Златибор, 20015, р. 13.

34 See: *Сл. гласник РС*, No. 10/2002.

35 З. Стојановић, О. Перић, *Кривично право – посебни део*, Београд, 2009, р. 389.

36 З. Стојановић, Д. Коларић, *Кривичноправно сузбијање организованог криминалитета, тероризма и корупције*, Београд, 2014, р. 203.

These and similar criminal law interventions are used for daily political purposes, while basic standards for creating a criminal law norm, which primarily refers to the assessment of the reality and evaluation of social danger, are of secondary importance. Nowadays, unfortunately, similar moves are not uncommon, regardless of whether it is a criminal, substantive or procedural legislation, misdemeanour regulations, or even the adoption of special laws. Thus, for example, it is currently being worked on passing *the Law on the Protection from Domestic Violence*.³⁷ The first question that necessarily arises is whether we need such a law, given the protection provided for by the Family Act which is *prima ratio*, criminalizations of domestic violence in the Criminal Code and corresponding provisions of the Law on Public Peace and Order.³⁸ On this example one can see the extent of the lack of harmonization of legal texts that are passed in a short time period, almost in continuity. The Draft Law on the Protection from Domestic Violence provides for many novelties when it comes to the functioning of the police, public prosecutor's office and court, and among other things, new police powers that were not prescribed by the Law on Police of 2016 – risk assessment and urgent measures.³⁹ The Law stipulates that police officers can “take the potential perpetrator of domestic violence to the police station, for further action by a police officer assigned for prevention of domestic violence”, as well as that a police officer in charge for prevention of domestic violence is obliged to take a

37 See: преднацрт Закона о заштити насиља у породици, <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, accessed on: 13/07/2016.

38 The Law on Misdemeanours as well as the special laws which in penal provisions provide for misdemeanours do not stipulate the matter that would relate to domestic violence. However, the Law on Public Peace and Order stipulates a certain kind of misdemeanours that result in disturbance of public order, and it may happen that the perpetrator and the victim are members of a family. Their family relationship is not important for imposing a penalty (imprisonment or fine), however, according to the Law on Misdemeanours, protective measure of “denial of access to aggrieved person, facility or place where the misdemeanour was committed” can be imposed, thus in this way the damaged party, i.e. the victim of violence, can be protected from further endangerment. When statutory requirements for apprehension of the perpetrators of violence are met on the basis of the Law on Misdemeanours, in some cases, misdemeanour procedure can be more efficient than other types of court proceedings, since a person performing violence is brought before the judge of the misdemeanour court immediately after the event, with the request to initiate misdemeanour proceedings, and the proposal to pass a judgment which becomes final, before its effect. In this way, a victim of domestic violence can be quickly and efficiently protected. С. Марковић, *Улога полиције у сузбијању насиља у породици у прекршајном поступку*, НБП – Журнал за криминалистику и право, КПА, Београд, 2015, pp. 214–215.

39 See: *Сл. Гласник РС*, бр. 6/2016.

statement from “a potential perpetrator of domestic violence”, gather the necessary information from other police officers, immediately conduct a risk assessment and, if necessary, impose an urgent measure of protection against domestic violence prescribed by this law, and to immediately inform the public prosecutor and the Centre for Social Welfare. Police power of detention up to eight hours may be applied against such a person. The question arises – what does the legal term “potential perpetrator of domestic violence” mean? And whether in this way preventive apprehension is being introduced into our legislation? Also, how can a police officer for prevention of domestic violence be obliged to take a statement from a potential perpetrator of domestic violence, if he/she rejects it? In which capacity a statement is taken from this citizen (for example, if a citizen is suspected of having committed a criminal offense, the rules of the Law on Criminal Procedure are applied)? Here is also evident the excessive expansionism of the rights of the potentially injured parties at the expense of “potential perpetrator of domestic violence”, whoever he/she may be. One can easily imagine situations in which a person is falsely reported for domestic violence, and due to poor risk assessment he/she gets temporarily deprived of his/her basic human rights – freedom of movement and the right to property. On the other hand, it is possible that a risk assessment suggests that there will be no escalation of violence, while subsequently criminal offence of murder, or some other serious offence, is committed in that family. For this reason, the author believes that the Draft Law provides for very short deadlines for risk assessment and that the selection of police officers and their training⁴⁰ is essential for law enforcement.

⁴⁰ It is envisaged that *risk assessment* and *urgent measures* (temporary removal of the perpetrator from home and temporary ban on contacting and approaching the victim) are undertaken by police officers in charge of prevention of domestic violence, who have been appointed by the head of a regional police department, and have previously completed specialized training stipulated by this law. Police officers for the prevention of domestic violence and judicial officials who perform tasks within the jurisdiction of the court or the public prosecutor's office prescribed by this Law are required to complete specialized training according to the program adopted by the Judicial Academy. Previous experience tells us, when under the influence of European legislation legal norms were adopted in the field of criminal law that guaranteed greater human rights to participants in the criminal proceedings than they were before, in practice, while implementing specialized trainings, the form was respected, but not the essence. Specifically, when dealing with the criminal proceedings where suspects in criminal proceedings are minors or victims of certain crimes are minors, legal provisions stipulated that judges, public prosecutors, their deputies and police officers should have previously completed specialized training in the field of *the Law on Juvenile Criminal Offenders and Criminal Protection of Juveniles*. Trainings typically lasted one to two days, while police officers (for example, a police

The Principle of Legality and the European Integration Processes

The principle of legality is the principle of constitutional and legislative nature. Article 34 of the Constitution of Serbia points out that no person may be held guilty for any act which did not constitute a criminal offence under law or any other regulation based on the law at the time when it was committed, nor shall a penalty be imposed which was not prescribed for this act. The principle of legality, in Article 1 of the Criminal Code, points to the social and legal significance of the statement according to which there is no criminal offence or punishment without law. A specific interaction between criminal and constitutional law is reflected in the principle of legality, because creators of the Constitution elevate the criminal law principle to the rank of constitutional principle.

By analysing the provisions of the Constitution in the context of the ratified international treaties and their application, the author will point to Article 16, paragraph 2 of the Constitution, which states that generally accepted rules of international law and ratified international treaties are an integral part of the legal system of the Republic of Serbia and are applied directly. It also states that ratified international treaties must be in accordance with the Constitution.

Article 145 of the Constitution is also important for the implementation of the international treaties, which, among others, states that court decisions are based on the Constitution, law, the ratified international treaty and regulation passed on the grounds of the law.

Here, the author believes that it is important also to address the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.⁴¹ According to Article 7, paragraph 1 of this Convention, no one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international

officer with completed three-year secondary education and course for police officers), for a several hours of participation in the seminar received a certificate of acquired special knowledge in this area, which certainly is not acceptable when it comes to the sensitive sphere of domestic violence. When it comes to specialization of police officers, it must be carried out by teaching staff of a higher education institution established by the decision of the Government of the Republic of Serbia for the implementation of programs for police education, i.e. of the Academy of Criminalistic and Police Studies.

41 *Сл. лист СЦГ – Међународни уговори*, No. 9/2003, 5/2005, 7/2005-исправка and *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, No. 12/2010.

law at the time when it was committed. Also, a heavier penalty than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed cannot be imposed. Article 7, paragraph 2 of the same Convention points out that this Article does not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognised by civilised nations.

In addition to the traditional interests and priorities of the Union, the Lisbon Treaty for the first time emphasizes more intensely the dimension of the fundamental human rights. Specifically, it assigns to *the Charter of Fundamental Rights of the EU* the power of the binding legal norm by incorporating it in the integral text of the Lisbon Treaty.⁴² Article 49 of the Charter states that no one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national law or international law at the time when it was committed. Also, a heavier penalty shall not be imposed than that which was applicable at the time the criminal offence was committed. If after the commission of a criminal offence, the law provides for a lighter penalty, that penalty shall be applicable. Article 49, paragraph 2 points out that this Article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles recognised by the community of nations. As stated in paragraph 3, penalty must be proportionate to the committed criminal offence.

Article 6, paragraph 3 of the Treaty on the EU states that fundamental rights guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which also derive from the constitutional traditions common to the Member States, constitute general principles of the EU.

Here the relationship between the constitutional and legal provisions of Serbia and similar provisions of international sources will be analysed, which is closely linked to at least two questions. Can the ratified treaties be applied directly? Would such Europeanization⁴³ jeopardize the principle of legality?

42 CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION, Official Journal of the European Communities, (2000/C 364/01).

43 Europeanization of the criminal law shall imply the national criminal law provisions that are under the influence of the EU law.

According to the author's opinion, which is approximately identical with certain understandings in the theory, direct application of international agreements can be reached only if the following two cumulative conditions are met: that these are provisions contained in the ratified international treaties and that these provisions are in accordance with the Constitution.⁴⁴ As the principle of legality is one of the criminal law principles that the Constitution elevated to the rank of a constitutional principle, it is clear that these provisions must comply with all the requirements in terms of segments *praevia, stricta, scripta* and *certa*. *Lex certa* segment represents a major problem in international treaties. From the standpoint of application of the provisions of international treaties in national legislation, this segment must also be met. This is a generally accepted standard that prevents punishment on the basis of indeterminate law, which is a guarantee for achieving fundamental freedoms and human rights. The principle of legality represents a barrier for the application of those provisions of the international treaties that have no prescribed punishment, because it is very important to respect the principle of legality in its full capacity and the overall meaning as one of the most important achievements of the rule of law.

Having also in mind Article 7, paragraph 2 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms that states that this Article does not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognised by civilised nations, it can be concluded that the principle of legality is much stricter in the national legislation than in the provisions of the Convention. However, this does not provide sufficient grounds for concluding that our creators of the Constitution wanted to achieve the same effect when in Article 16, paragraph 2 of the Constitution of Serbia they pointed out that "only" ratified international treaties must be in accordance with the Constitution, i.e. they did not emphasize that generally accepted rules of international law must also be in accordance with the Constitution.⁴⁵ In fact, the author agrees with the view that the treaties are less disputable than the generally

44 М. Шкулић, Начело законитости у кривичном праву, *Анали Правног факултета у Београду*, No. 1/2010, p. 102.

45 Article 16, paragraph of the Constitution states that: "Generally accepted rules of international law and ratified international treaties shall be an integral part of the legal system in the Republic of Serbia and applied directly. Ratified international treaties must be in accordance with the Constitution." See: *Сл. гласник РС*, No. 98/2006.

accepted rules of international law, so when the creators of the Constitution require that such sources must be in accordance with the Constitution, then such a requirement must also exist in relation to the generally accepted rules of international law. Thus, here it is necessary to apply the analogy.⁴⁶

Contrary to the above stated, misconceptions can be found in practice that the Constitution of Serbia by not emphasizing that the generally accepted rules of international law must be in accordance with the Constitution wishes to emphasize that they do not have to be in accordance with the Constitution.⁴⁷ Even if that was the case, “the newly composed” criminalizations are certainly not a part of the generally accepted rules of international law, and therefore the provisions of the European Convention cannot be invoked, and the Convention must also be in accordance with the Constitution, and consequently with the principle of legality.

There are no precise information on the extent to which national courts invoke the provisions of international treaties, with which harmonization has not been carried out yet. The fact is that such judgements exist, but they are still exceptions. The basic question that needs to be answered in such cases is whether such court decisions are contrary to the principle of *nullum crimen nulla poena sine lege* with its segments *praevia*, *stricta*, *scripta* and *certa*. There are two categories of judgements. Those that are not in contradiction with the principle of legality if the conditions which have already been mentioned are met, and those that would probably be unacceptable. In fact, it is important to draw attention to the need for distinguishing two situations. The first identifies the circumstances in which, due to the application of the already existing criminalization in national law, it is necessary to determine the content of certain terms, i.e. the meaning of phrases determined by the law, which due to the legislator's omission are not in accordance with international and regional sources, as well as with some domestic bylaws. In the second situation, the national legislation does not contain specific criminalization nor has prescribed punishment for this behaviour. The first situation can be subsumed under the first group of judgements, while in the second situation the level of caution should be significantly higher bearing in mind the already identified problems in European regulations with the segment *lex certa*. Then in most cases direct application of such sources is not an option.

⁴⁶ М. Шкулић, *op. cit.*, p. 102.

⁴⁷ М. Мајић, Начело легалитета – нормативна и културна револуција, *Анали Правног факултета у Београду*, No. 2/2009, p. 40.

Before providing an example from the court practice concerning the first situation, several explanations will be given.

With the amendments to the Criminal Code in 2009,⁴⁸ the criminal offence Unlawful Production, Circulation and Possession of Narcotic Drugs was divided into two criminal offences, namely: Unlawful Production and Circulation of Narcotics and Illegal Possession of Narcotic Drugs.

Unlawful Production and Circulation of Narcotics is a criminal offence stipulated by Article 246 of the Criminal Code of the Republic of Serbia⁴⁹ and it has several forms. The basic form of the criminal offences stipulated in paragraph 1 is committed by whoever unlawfully produces, processes, sells or offers for sale, or whoever purchases, keeps or transports for sale, or who mediates in sale or buying or otherwise unlawfully puts into circulation substances or preparations that are declared narcotics. Prescribed punishment for committing this form of criminal offence is imprisonment of three to twelve years.

The object of *actus reus* of this criminal offence are substances or preparations that are declared narcotics. Article 112 of the Criminal Code provides authentic interpretation which states that narcotic drugs shall imply substances and preparations declared by law or other regulation based on law as narcotic drugs and other psychoactive controlled substances.⁵⁰

The list of narcotic drugs and other psychoactive controlled substances is an integral part of the Law on Psychoactive Controlled Substances.⁵¹ Minister responsible for health determines the List at the proposal of the Commission. The List contains psychoactive controlled substances in accordance with ratified UN conventions that govern the area of psychoactive controlled substances, as well as psychoactive controlled substances identified following the proposal of the bodies responsible for the area of psychoactive controlled substances. The List is published in "the Official Gazette of the Republic of Serbia".⁵² Psychoactive controlled substances from the List are classified into lists from 1 to 7, in accordance with the ratified United Nations conventions.⁵³ Narcotic drug is any

48 *Сл. гласник РС*, No. 72/2009.

49 *Сл. гласник РС*, No. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 and 108/2014.

50 *Criminal Code of the Republic of Serbia*, Article 112, item 15.

51 *Сл. гласник РС*, No. 99/2010.

52 *Ibidem*, Article 8.

53 *Ibidem*, Article 10.

substance of biological or synthetic origin that is on the List in accordance with the Single Convention on Narcotic Drugs, that is, a substance that primarily affects the central nervous system by reducing the sensation of pain, causing drowsiness or alertness, hallucinations, disturbances in motor functions, as well as other pathological or functional changes in the central nervous system.⁵⁴ Since according to Article 112, paragraph 15, narcotic drugs also imply other psychoactive controlled substances, it should be emphasized that according to the Law on Psychoactive Controlled Substances these include: a) psychotropic substances, which imply any substance of biological or synthetic origin that can be found on the List, in accordance with the Convention on Psychotropic Substances, that is, any substance that primarily affects the central nervous system and alters brain functions, causing changes in perception, mood, consciousness and behaviour, b) products of biological origin with psychoactive effect, and c) other psychoactive controlled substances.⁵⁵

However, before amendments to the Criminal Code of 2012,⁵⁶ the authentic interpretation of the term *narcotic drugs* from Article 112 of the Criminal Code caused huge problems in court practice. The Criminal Code under *narcotic drugs* implied substances and preparations declared by law or other regulation based on law as narcotic drugs. Consequently, if someone was involved in illegal production and trade in psychotropic substances, it sometimes happened that the court issued a judgement of acquittal because of the narrow interpretation given in Article 112 of the Criminal Code. Thus, with the judgement of the Higher Court in Valjevo No. 30/12, of 30/05/2012, the defendant M. B., previously two times convicted by final judgements to probation for illegal possession of narcotic drugs (in 2008 and 2011), was acquitted of charges that in the period between the end-July 2011 to 05/08/2011, he committed the criminal offence of unlawful circulation of narcotics, for which he was charged by the Higher Public Prosecutor's Office in Valjevo. By searching his apartment and other premises, the police found 37.33 grams of psychotropic substance "amphetamine". He was in custody until the passing

54 *Ibidem*, Article 3, Paragraph 1, Item 1.

55 С. Марковић, Злоупотреба опојних дрога и институт (забране) ублажавања казне у пракси вишег суда у Ваљевоу, in: Суђење у разумном року и други кривичноправни инструменти адекватности државне реакције на криминалитет, Златибор, 2015, р. 208.

56 Закон о изменама и допунама Кривичног законика, "Службени гласник РС", 121/2012.

of the first instance acquittal (from 05/08/2011 until 30/05/2012). In the court proceedings, and after the completion of the main trial, the court concluded that the defendant purchased and sold “amphetamine” for the purpose of obtaining the necessary funds for further procurement of this psychotropic substance for his own use and to sell to others. The Court has also ordered the expertise, when the court expert, a specialist in clinical pharmacology, gave his findings and opinion that “amphetamine” was a psychotropic substance, and that given its psycho-stimulatory effect, there was little difference between it and cocaine as a narcotic drug. The Court has accepted the findings and opinion of the court expert as professional, clear and given in accordance with the rules of science and profession, and they were included in the evidence. Nevertheless, the Court, based on the collected evidence and in accordance with the Law on Psychoactive Controlled Substances (which distinguishes between narcotic drugs and psychotropic substances), the Decision determining the narcotic drugs and psychotropic substances⁵⁷ passed by the Ministry of Health (which classifies “amphetamine” as psychotropic substance, not as narcotic drug), the Convention on Psychotropic Substances⁵⁸(which classifies “amphetamine” as psychotropic substance⁵⁹) and the Criminal Code⁶⁰ (the object of *actus reus* of Article 246 is a substance or preparation that is declared narcotics), has acquitted the defendant of the charges based on Article 355, Paragraph 1 of the Criminal Procedure Code.⁶¹

The Court of Appeal in Belgrade, considering the appeal of High Public Prosecutor’s Office in Valjevo, rendered the judgement No.1 4120/12 of 8/11/2012, changing with it the first-instance judgement of the Higher

57 “Сл. гласник РС”, No. 24/2005 of 15/03/2005. Note: it ceased to exist by entry into force of the Regulation on establishing the List of psychoactive controlled substances, “Сл. гласник РС”, No. 28/2013 of 26/03/2013, replaced with the new one, “Сл. гласник РС”, No. 126/2014 of 19/11/2014, replaced with the new one, “Сл. гласник РС”, No. 27/2015 of 18/03/2015, replaced with the new and currently valid *Regulation on establishing the List of psychoactive controlled substances*, “Сл. гласник РС”, No.111/2015, of 29/12/2015.
58 *The Convention of Psychotropic Substances*, “Official Gazette of SFRY”, No. 40/73. SFRY ratified the Convention on 15 October 1973.

59 See: *The Convention of Psychotropic Substances*, Article 1, Schedule II. Article 1 of the Convention states that the term “psychotropic substance” means any substance, natural or synthetic, or any natural material in Schedule I, II, III or IV, and AMFETAMINE is classified in Schedule II.

60 The Criminal Code of the Republic of Serbia, *Сл. гласник РС*, No. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009.

61 Š. Markovic, Problems in Court Practice with Determining Certain Elements of the Offences under the Articles 246 and 246a of the Criminal Code of Serbia, VI International Scientific Conference “Archibald Reiss Days”, Belgrade, 2016.

Court in Valjevo, and found the defendant M. B. guilty, saying that M. B. “in the period from late July 2011 to 05/08/2011, in Valjevo, was capable to completely understand and control his actions and was aware that his actions were not allowed, for his personal use and further selling, illegally purchased and possessed “amphetamine” which is declared as narcotic drugs according to *the Law on Psychoactive Controlled Substances* (“Official Gazette of the Republic of Serbia”, No. 99/2010) and *the Convention on Psychotropic Substances* (“Official Gazette of SFRY”, No. 40/73). M. B. bought 60 grams of narcotic drugs for 150 euros in Belgrade from his acquaintance for the purpose of further selling of the narcotic in Valjevo and partly for his personal use, which he was doing until 05/08/2011 when the remained quantity of this narcotic, which he held in his apartment, was found and confiscated by the authorized police officers – the quantity of 33.7 grams. Police officers made an official report.” Thus he committed the criminal offence of unlawful production and circulation of narcotics under Article 246, Paragraph 1 of the Criminal Code. The Court of Appeal sentenced him to imprisonment of three (3) years.⁶²

The Court of Appeal explained in the judgement that its decision was based on the Article 1, Paragraph 1, Item j of the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 (which our country ratified in 1978), the Convention on Psychotropic Substances of 1971 (which our country ratified in 1973), the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (which our country ratified in 1990) and the provisions of the Law on Psychoactive Controlled Substances, which clearly state that production of both narcotic drugs and psychotropic substances is prohibited and punishable, and that the rules regulating these criminal offenses are applied on unlawful production of psychotropic substances. As stated in the explanation, “the mere fact that provision of Article 246 of Criminal Code does not explicitly stipulate that anyone who produces psychotropic substances without authorization is making the same criminal offense as the one who produces and distributes narcotic drugs cannot have influence on the fact that the criminal offence exists and cannot support the attitude that the person involved in unlawful production of psychotropic substances is not committing criminal offense according to Article 246 of Criminal Code”. This Court’s decision was also based on the fact that provisions of Articles 16 and 194 of the Constitution

⁶² *Ibidem*.

of Republic of Serbia strictly stipulate that all the laws and other general legal acts passed in the Republic of Serbia must be in compliance with the Constitution, as well as that all ratified international treaties and generally accepted rules of the international law represent part of the legal order of Republic of Serbia. The Court also concluded that the Criminal Code, as a regulation governing criminal offenses, in this case is not inconsistent with the ratified conventions.

Although guaranteed by the EU founding treaties, a major threat to the principle of legality are regulations, as secondary sources of *acquis communautaire* which have direct effect, because in this way referral norms are created that jeopardize the principle of legality. According to Article 288 of the Treaty on the Functioning of the EU, regulations have general significance, and they are fully binding and directly applicable in a Member State. Thus, they are not implemented into national legislation as they have a direct effect, so that in domestic law, it is only being referred to them. In this way referral norms are created, which from the standpoint of the principle of legality are not acceptable. They point to the EU law. So, Member States lay down in their national legislation which behaviours contrary to the EU regulations constitute criminal offences and sanctions for such behaviours, and the EU shapes the norm, that is, which behaviours are considered criminal offences. Taking into account all the above said, it is clear that this calls into question the respect of the principle of legality and its segment *lex certa*. It is interesting that the Court of Justice, when it comes to regulations, pointed out that Member States must not bring national measures for the introduction of regulations into national legislation, since it can endanger the consistent interpretation and application of regulations within the EU.⁶³ On the other hand, one can only imagine what legal skills are necessary for someone to find their way around in a vast number of the EU regulations, bearing in mind that the provisions are published in all official EU languages and that comparative legal interpretation is then automatically imposed as necessary.

The requirements set for the principle of legality in internal law should be the same at the European level. However, as it could be seen, this is not so. According to the Lisbon Treaty, the main kind of competence in

63 М. Матић-Бошковић, Европски кривичноправни механизми и њихов утицај на национална законодавства, *Докторска дисертација*, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2016, р. 100.

criminal matters was established in Article 83, Paragraph 1 of the Treaty on the Functioning of the EU, and refers to a possibility to, “by means of directives adopted in accordance with the ordinary legislative procedure, establish minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions in the areas of particularly serious crime with a cross-border dimension resulting from the nature or impact of such offences or from a special need to combat them on a common basis”. Therefore, the segment *lex certa* should have a more complex nature, since it is applied in two stages of criminalization. One is at the European, and the other at the national level. The situation in which directives are literally transferred into national law is unacceptable, because in this way the coherence of national criminal justice systems is undermined. Also, if each Member State was to unilaterally adopt definitions of criminal offences that would lead to divergence from the actual objectives of the EU. Therefore, it is necessary to find a middle ground. The EU seeks to establish minimum rules for defining criminal offences, and *lex certa* should also oblige the European legislator, because otherwise it would be impossible for national legislators to adopt certain criminalizations in their national systems.

Concluding Remarks

Finally, it can be concluded that the area of criminal law is always closely linked to national culture, values and understandings of the complex ethical issues at the national level, or simply put, with the idea of national sovereignty. Criminal law should represent a coherent system, which can be achieved only at the level of the EU Member States. At the national level, there are different behaviours, whose social danger is graded. In this regard, there are significant differences between the national systems, because of economic, political and social conditions and moral norms in the evaluation of, for example, the right to abortion, the right to end one's life (and to get assistance from others), the way of solving the problem of drug abuse, the question whether the payment of sexual services should be punishable, etc. These differences are the result of deep-rooted attitudes, different value systems, and therefore criminal law can and should be part of the national identities of the Member States.

For these reasons, it is difficult to imagine a full and real harmonization of the EU criminal law, and the author expresses scepticism in terms of creating a single EU criminal law. There is no common EU criminal law, but 28 different criminal law systems, one German, one French, one Swedish, etc., which are to some extent harmonized by measures taken at the EU level.⁶⁴

Also, one has to be aware that any harmonization of national criminal law with the provisions of the EU in a way undermines the coherence of the criminal justice system of the Member States.⁶⁵ Therefore, the unification of criminal law provisions of the Member States should be carried out only in exceptional cases, when it is really necessary for achieving the objectives of the EU, but even then enough space should be left for adjustment of the EU rules to the national context. The request for the coherence of the substantive criminal law at the national level actually highlights the subsidiarity principle of the EU law that has been mentioned earlier.⁶⁶

Emphasizing the specificity of the criminal law and its basic principles at the national level does not aim to reflect the anti-European sentiment. On the contrary, the aim is to emphasize the importance of basic guiding ideas on which the criminal law is based, in order to limit its application, which would lead to highlighting the fundamental freedoms and human rights. As stated in Article 3 of the Criminal Code of Serbia, the protection of human and other basic social values represents the basis and boundaries for determining the criminal offences, the imposition of criminal sanctions and their application, to the extent necessary for the suppression of these offences. Therefore, the real protection of the fundamental freedoms and rights at the EU level depends upon its legal sources, i.e. to what extent the basic principles of criminal law are set in the centre of attention. In the author's opinion, these principles must be explicitly listed in the primary sources of the EU law, which is not the case with some.

64 P. Asp, The Importance of the Principles of Subsidiarity and Coherence in the Development of EU Criminal Law, *European Criminal Law Review*, 1/2011, Volume 1, p. 51.

65 Each state ranks criminal offences by prescribing the corresponding criminal sanctions for them. Here sizable differences between the criminal law systems may exist. Let's take the example of the abuse of narcotic drugs and the legislator's attitude towards these crimes in Sweden and the Netherlands. Also, punishments vary considerably for the same or equivalent criminal offences. Thus, for example, one state may have a 10-years punishment for murder, two years for human smuggling, and a fine for petty theft, while in another state penalties may be significantly more severe, for example, 20 years for murder, four years for human smuggling and 30 days imprisonment for petty theft.

66 P. Asp, *op. cit.*, p. 53.

Here the directions of the reform will be addressed. There is a need for a greater number of interventions in the Special part. Most of them are the result of the need of harmonization with the relevant EU and EC documents and that is why it is difficult to enter into a serious criminal and political discussion as to their justification.⁶⁷

It is necessary to make a number of changes in the chapter covering criminal offences related to the environmental protection. The reason for that is harmonization with the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008, on the protection of the environment through criminal law.

Also, harmonization with the Convention on the Protection of Children from Sexual Exploitation and Sexual Abuse⁶⁸ and Directive 2011/92/EU against Sexual Abuse and Sexual Exploitation of Children and Child Pornography awaits us.

It is also needed to make several changes in the group of criminal offences against fundamental human and citizens' freedoms and rights. In Article covering violation of equality, additional two grounds for discrimination should be added (sexual orientation and gender identity). The principle of the prevailing interest should be taken into account as the basis for excluding unlawfulness for certain criminal offences when it comes to unauthorized interference in the private sphere of the individual, which can be justified in the case of preventing or detecting serious crimes.⁶⁹ Identity theft should be introduced as a new criminal offence, since it became very frequent.⁷⁰

There is no doubt that a number of reasons point to the fact that it is necessary to reassess criminal offences related to narcotic drugs. Provisions that existed before 2009 were much easier for application. Namely, a privileged form of offence under Article 246 existed then, which consisted of possession of narcotic drugs even when they were not intended for sale, which criminalized possession for one's own purpose. Adding into special elements of a crime the element "a smaller quantity of a substance, for

67 З. Стојановић, Могуће измене Кривичног законика Србије, in: *Реформа кривичног права*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2014, p. 15.

68 *Службени гласник РС – Међународни уговори*, No. 1/10.

69 The similar was done in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – for example, the freedom of expression is first guaranteed by Article 10 of the Convention, and then Article 10, Paragraph 2 states in which cases and under what conditions its limitation is permitted.

70 The legislator in Montenegro did so in 2013, in Article 176, Paragraph 3.

their own personal use” (Article 246) has only created certain dilemmas and has led to uneven approach of the court practice. *De lege ferenda*, if there is a political will and awareness of the social community that combating unlawful use and abuse of narcotic drugs cannot be achieved in a way prescribed by the legislator in 2009, by seeing the citizens as “the enemies that should be neutralized”, decriminalization of Article 246a should be done and things should be set as they were before 2003, when even the privileged form under Article 246, Paragraph 3 still has not been introduced (whoever unlawfully has in their possession a substance or preparation which has been declared a narcotic).⁷¹ The corresponding EU Framework Decision also does not stipulate obligation or recommendation to criminalize possession of narcotic drugs for one’s own use.⁷² However, prescribing some new qualifying circumstances is necessary.⁷³

The group of criminal offences against economy should be reassessed in detail, and it should be continued in the direction of changes commenced in 2015, and harmonize them with the Convention on the Protection of the EU’s Financial Interests.⁷⁴

When it comes to combating corruption, the need for introducing criminalization of *illegal accumulation of wealth* in the Serbian criminal legislation should be considered.

Finally, for the purpose of establishing a certain balance, the question of decriminalization and narrowing of criminal zone where possible, always arises, because the criminal law expansionism has multiple adverse consequences.⁷⁵

71 When it comes to this form, possession had to be for personal use, because otherwise it would represent some form of criminal offence under Article 246, Paragraph 1. In addition, *actus reus* of unlawful possession of narcotic drugs is consumed by *actus reus* of the criminal offence unlawful circulation of narcotic drugs under Article 246, Paragraph 1, since the circulation cannot be carried out without possessing narcotic drugs at the same time, so that defendant cannot be found guilty for both Paragraph 3 and 1 od Article 246. (Judgement of the Supreme Court of Serbia, No. 843/06 of 13 May 2006).

72 COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking.

73 When it comes to large amounts of narcotic drugs, or drugs that are very harmful to health, or when there has been deterioration in the health status of several persons.

74 The Convention was passed on 27 July 1995, and entered into force on 17 October 2002.

75 See: 3. Стојановић, *Кривично право у доба кризе*, Бранич, No. 1-2/2011, pp. 27–51.

References

1. Asp, P., The Importance of the Principles of Subsidiarity and Coherence in the Development of EU Criminal Law, *European Criminal Law Review*, Volume 1, 1/2011.
2. Bengoetxea, J., Jung, H., Nuotio K., Ultima Ratio, is the Principle at Risk? *Onati Socio-Legal Series*, 1/2013, online, <http://ssrn.com/abstract=2213166>
3. *Charter of Fundamental Rights of The European Union*, Official Journal of the European Communities, (2000/C 364/01).
4. *Council Framework Decision 2004/757/JHA* of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking.
5. *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union, C 83, 30 March 2010.
6. Charter Of Fundamental Rights of The European Union, Official Journal of the European Communities, (2000/C 364/01).
7. *Council Framework Decision 2008/919/JHA* of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism.
8. *Council Framework Decision on Combating Terrorism*, 2002/475/JHA
9. *European Council, European Council the Stockholm Programme — An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens* (2010/C 115/01), Official Journal of the European Union.
10. Kaiafa-Gbandi M., The Importance of Core Principles of Substantive Criminal Law for a European Criminal Policy Respecting Fundamental Rights and the Rule of Law, *European Criminal Law Review*, Volume 1, 1/2011.
11. Коларић Д., Кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у области кривичних санкција, у: *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2014.г.
12. Коларић Д., Нова концепција кривичних дела тероризма у Кривичном законнику Србије, *Crimen*, бр. 1/2013.

13. Коларић Д., Концепцијске новине у Кривичном закону Србије и адекватност државне реакције на криминалитет, у: *Суђење у разумном року и други кривичноправни инструменти адекватности државне реакције на криминалитет*, Златибор, 20015.
14. *Кривични законик*, чл. 112. т. 15.
15. Мајић, М., Начело легалитета - нормативна и културна револуција, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2009.
16. Конвенција о психотропним супстанцама, *Службени лист СФРЈ*, бр. 40/73. СФРЈ ратификовала Конвенцију 15. октобра 1973.
17. Кривични законик Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009.
18. Матић-Бошковић, М., Европски кривичноправни механизми и њихов утицај на национална законодавства, *Докторска дисертација*, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2016.
19. Марковић С., Улога полиције у сузбијању насиља у породици у прекршајном поступку, *НБП - Журнал за криминалистику и право*, КПА, Београд, 2015.
20. Марковић, С., Злоупотреба опојних дрога и институт (забране) ублажавања казне у пракси вишег суда у Ваљеву, у: *Суђење у разумном року и други кривичноправни инструменти адекватности државне реакције на криминалитет*, Златибор, 2015, стр. 208.
21. Markovic, S., *Problems in Court Practice with Determining Certain Elements of the Offences under the Articles 246 and 246a of the Criminal Code of Serbia*, VI International Scientific Conference "Archibald Reiss Days", Belgrade, 2016.
22. Melander, S., *Ultima ratio in European Criminal Law*, *Onati Socio-Legal Series*, Onati International Institute for the Sociology of Law, 1/2013.
23. Симовић-Хибер, И., *Систем расправа о идеји владавине права основама кривичног закона појму злочиначке групе и интернационализацији кривичног права*, Београд, 2007.
24. *Службени гласник РС*, бр. /2016.
25. *Службени гласник РС*, бр. 72/2009
26. *Службени гласник РС - Међународни уговори*, бр. 1/10.
27. *Службени гласник РС*, бр. 99/2010.
28. *Службени гласник РС*, бр. 10/2002.

29. *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
30. *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
31. *Службени листу СЦГ - Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005-исправка и *Службени гласник РС - Међународни уговори*, бр. 12/2010.
32. Стојановић, З., Коларић, Д., *Савремене тенденције у науци кривичног права и кривично законодавство Србије*, *Српска политичка мисао*, бр. 3/2015.
33. Стојановић, З., Коларић Д., *Нова решења у Кривичном законнику Републике Србије*, *Безбедност*, 3/2012.
34. Стојановић З., *Кривично право - општи део*, Београд, 2015.
35. Стојановић, З., *Нова решења у кривичном законодавству Србије, њихова примена и будућа реформа, у: Нова решења у кривичном законодавству Републике Србије и њихова практична примена*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013.
36. Стојановић, З., Перић, О., *Кривично право - посебни део*, Београд, 2009.
37. Стојановић, З., Коларић, Д., *Кривичноправно сузбијање организованог криминалитета, тероризма и корупције*, Београд, 2014.
38. Стојановић, З., *Кривично право у доба кризе*, *Бранич*, бр. 1-2/2011.
39. Гапета Т., *Европска Унија по Лисабонском уговору*, *Хрватска јавна управа*, бр. 1/2010.
40. Чавошки А., *Правна природа и правно дејство правних аката у трећем стубу*, у: *Право и политика ЕУ из перспективе домаћих аутора*, Београд, 2009.
41. Тирић, Ј., *Правосуђе и притисци јавности*, у: *Реформа кривичног права*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2014.
42. *Закон о изменама и допунама Кривичног законика*, *Службени гласник РС*, 121/2012.
43. *Закон о заштити насиља у породици*, <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> Приступљено: 13.07.2016. године
44. Шкулић, М., *Начело законитости у кривичном праву*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/2010.

РАЗВОЈ ЕВРОПСКОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА И ЊЕГОВ УТИЦАЈ НА НАЦИОНАЛНА ЗАКОНОДАВСТВА

Др Драгана Коларић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Аутор се у раду бави могућностима унификације у области кривичног материјалног права ЕУ, примећујући да је ступањем на снагу Уговора из Лисабона почела нова етапа у развоју кривичног права ЕУ што се одражава и на национална кривична законодавства. Њиме је донекле измењен правни и институционални оквир у којем делује ЕУ. Аутор већ на самом почетку изражава скепсу када је у питању хармонизација кривичног материјалног права ЕУ, додуше признајући да је то европско усаглашавање могуће лакше извести, бар на нивоу прихватања основних принципа, него на нивоу целе међународне заједнице. Стога се аутор у даљем тексту бави основним принципима и поставкама кривичног права тј. принципом *nullum crimen nulla poena sine lege* и његовим дејством на европском плану, али и у погледу непосредне примене међународних уговора. Аутор инсистира на супсидијарном карактеру кривичног права истичући да је оно *ultima ratio* и указује у којој мери је та особина кривичног права угрожена у европском контексту а посебно имајући у виду одредбе члана 82. и 83. Уговора о функционисању ЕУ. На крају, констатовано је да европско кривично право пати од парцијализације и решавања тренутно актуелних проблема стога је оно још далеко од тврдње да се ради о научно утемељеној и уређеној доктрини.

Кључне речи: Кривични законик, европско кривично право, европске интеграције, *ultima ratio*, начело законитости, уговор из Лисабона, ЕУ.

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА СУПРОТСТАВЉАЊЕ КРИМИНАЛИТЕТУ И СТАНДАРДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Др Зоран Ђурђевић¹

Др Ненад Радовић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Степен примене права и доступност правде зависе од степена изграђености институција које право примењују. Развој друштва одређује и смер развоја права. Глобални развој друштва за последицу има тренд повећања транснационалног криминалитета, што захтева наднационални приступ – сарадњу националних држава у његовом супротстављању. Предуслов сарадње је право, што се све више манифестује у унификацији материјалног и процесног кривичног права, као и стандардизацији начина рада институција за примену права. Република Србија, с обзиром на циљ да постане чланица Европске уније, своје право и рад институција за његову примену усаглашава са стандардима Европске уније. Централни део овог рада представља управо анализа степена усаглашености стандарда рада полиције, тужилаштва и судова са стандардима Европске уније. Полазну основу за анализу чинили су Извештај Европске комисије о напретку Србије, стратешки акти о раду наведених органа и акциони планови за поглавља 23 и 24.

Кључне речи: полиција, тужилаштво, судови, изграђеност институција, примена права, транснационални криминалитет.

¹ Ванредни професор Криминалистичко-полицијске академије; zoran.djurdjevic@kpa.edu.rs

² Ванредни професор Криминалистичко-полицијске академије; nenad.radovic@kpa.edu.rs

Уводна разматрања

Глобализација, брз развој технологија (посебно информационих) и раст глобалног тржишта утицали су и на криминалитет. Места извршења кривичних дела, учиниоци, њихов начин и степен повезаности, жртве (оштећени) које могу имати место пребивалишта у различитим државама иако су објект радње једног кривичног дела указују на глобалну природу криминалитета и на потребу наднационалног приступа у супротстављању.

Учиниоци терористичких аката и високотехнолошког и организованог криминала ефикасно користе фрагментарно уређење појединих области и софистицирану технологију за вршење кривичних дела и стицање високих профита.³ Потреба за заједничким, наднационалним правним уређењем појединих области сада је нужност, предуслов за спречавање вршења кривичних дела и њихово ефикасно откривање и доказивање.

После низа терористичких напада у Француској, Белгији, Немачкој, Турској и мигрантске кризе, поставља се питање одрживости досадашњег приступа у супротстављању криминалитету и безбедности у целини, тачније, питање о неопходности дефинисања и усвајања нове, заједничке филозофије. Глобална природа криминалитета захтева искрен, општеприхваћен наднационални приступ за његово супротстављање. Полазну основу би требало да чине проактивне активности, активности усмерене на елиминацију фактора релевантних за криминал, посебно на најтежи, транснационални. У складу са тим, унификација права би требало да иде у два правца. Прво, потребно је на исти начин правно уредити области чије тренутне разлике организоване криминалне групе користе за вршење кривичних дела (на пример, промет лекова, акцизне робе, начин функционисања банкарског тржишта). Друго, потребно је извршити унификацију материјалног и процесног кривичног права, како би поступак откривања и доказивања учинили ефикаснијим, а учиниоце спречили да њихове разлике користе за избегавање кривичне одговорности. То значи стварање услова да учиниоци постану доступни правди без обзира где су кривично дело извршили и где се тренутно налазе.

³ United Nations, 13th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, *New and Emerging Forms of Crime: Threats the World must Reckon with*, Doha, 12–19. 4. 2015, доступно на: <http://www.un.org/en/events/crimecongress2015/>, 23. 8. 2015.

Анализом Стратегије унутрашње безбедности из 2010⁴ и Европске агенде безбедности 2015–2020⁵ може се извести закључак да исту основу користи и Европска унија. У складу са наведеним документима, безбедност ЕУ и глобална безбедност су међусобно повезане и условљене категорије, због чега реакција на најтеже облике криминалитета мора да буде свеобухватна и заснована на кохерентном скупу активности прихваћених не само од држава чланица већ и на глобалном, светском нивоу.⁶

Европске институције се суочавају са чињеницом да се највеће тековине ЕУ и највише злоупотребљавају. Терористичке и организоване криминалне групе користе отворене границе, слободу кретања људи, новца и робе за међусобно повезивање, вршење кривичних дела и ширење зона својих криминалних активности. Комисија и специјализоване агенције ЕУ за спровођење закона (Europol, Сепол, Frontex, EU-Lisa, EMCDDA, EASO, и Eurojust), не само да пружају подршку државама чланицама у координацији заједничких оперативних акција и кривичном гоњењу, већ све више преузимају оперативних надлежности.⁷

Пут сарадње није једноставан и на њему се налази велики број препрека. Тренутни модели сарадње захтевају додатно унапређење, прецизнији правни оквир, стандардизацију рада и унапређење техничких капацитета. Били за или против глобализације, за или против ограничавања суверенитета националних држава, сарадња је неминовност за супротстављање криминалитету.

Сарадња, степен ефикасности и заштита основних слобода и права зависе од институционалних капацитета за примену права. Да би оствариле свеобухватан, реалан и према резултатима усмерен приступ, државе чланице ЕУ своју сарадњу заснивају на пет кључних принципа: поштовању основних људских права, транспарентности, одговор-

4 European Commission, *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, 25–26. 4. 2010, COM(2010) 673 final, доступно на: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms.../146042.pdf>, 5. 8. 2016.

5 European Commission, *The European Agenda on Security*, Strasbourg, 28. 4. 2015, COM(2015) 185 final

6 З. Ђурђевић, Н. Радовић, Стратешки правци Европске уније за супротстављање криминалитету и њихов значај за Републику Србију, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2015, стр. 282.

7 *Ibid.*

ности и демократској контроли институција, унапређењу постојећих правних инструмената, унапређењу међуагенцијске и међусекторске сарадње и обједињавању унутрашње и спољне безбедности.⁸ Посебна вредност политике безбедности ЕУ требало би да буде дијалог ЕУ са свим заинтересованим субјектима, укључујући и кандидате за проширење. Предмет сарадње је дефинисан у Европској агенди безбедности: унапређење инструмената за размену информација; унапређење оперативне сарадње и пружање подршке државама чланицама у финансирању, обуци и истраживањима криминалитета.⁹

Полазећи од наведеног, наш рад је посвећен анализи степена изграђености наших институција, усклађености стандарда рада са стандардима рада Европске уније, тачније анализи поглавља 23 (*Реформа правосуђа и основна права*)¹⁰ и 24 (*Правда, слобода и безбедност*)¹¹.

Полазна основа за анализу степена изграђености институција Републике Србије за супротстављање криминалу

Основни темељ сваког демократског друштва, гарант да ће се закони, којима се штите основна права, примењивати, јесу независне, ефикасне, одговорне и професионално оспособљене државне институције. Претпоставка за успешно супротстављање криминалу јесте постојање адекватног правног оквира и квалитетних институција за његову имплементацију. Знање је основни ресурс, гарант да ће се до-

8 European Commission, The European Agenda on Security Strasbourg, 28. 4. 2015, COM(2015) 185 final, стр. 3–4, доступно на: <http://www.cepol.europa.eu/.../european-agenda-security.pdf>, 10. 7. 2016.

9 *Ibid.*

10 Поглавље 23 – Реформа правосуђа и основна права је подељено на четири тематске области: реформа правосуђа, антикорупцијска политика, основна права, права држављана ЕУ. Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *Акциони план за поглавље 23*, стр. 30–31. www.mpravde.gov.rs/.../tréci-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23, 10. 7. 2016.

11 Поглавље 24 – *Правда, слобода и безбедност* обухвата једанаест тематских подручја: спољне границе и шенгенски систем, миграције, азил, визе, полицијска сарадња, борба против организованог криминала, борба против трговине људима, борба против тероризма, борба против дрога, судска сарадња у грађанским и кривичним стварима, царинска сарадња. Република Србија, Преговарачка група за поглавље 24, *Акциони план за поглавље 24*, доступно на: <http://www.mpravde.gov.rs/.../tréci-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-24>, 10. 7. 2016.

нети квалитетни закони, осмислити организациона инфраструктура за њихову примену, спровести евалуација резултата примене и формулисати предлози како лоша решења заменити бољим.

Уколико наведену премису прихватимо као темељ ефикасне заштите основних права, да би се извели закључци о изградњи институционалних капацитета Републике Србије за супротстављање криминалитету, неопходно је извршити анализу:

- постојања објективне процене претње од криминала, нарочито његових најтежих облика;
- постојања стратегије/стратегиија за сузбијање криминала;
- изграђености правног оквира за супротстављање криминалу;
- изграђености институција за супротстављање криминалу;
- квалитета међуинституционалне сарадње у супротстављању криминалу;
- успостављене међународне сарадње (на пример: европски налог за хапшење, заједнички истражни тимови, размена информација, официри за везу; узајамно признавање судских одлука).

Правни оквир, као и сам поступак израде нацрта и усвајања појединих закона, мора бити транспарентан, организован тако да у њему учествују јавност (стручна и научна) и сви заинтересовани државни и недржавни субјекти. Снага аргумента мора бити основа за прихватање односно одбацивање предлога за измену закона, а не тренутак, неоснован интерес и могућност да се донесе коначна одлука о томе каква треба да буду поједина законска решења.

Европска комисија указује да се јавне расправе и консултације између министарстава о нацртима закона често спроводе само формално и исувише касно у току процеса. Насупрот томе, позитивна чињеница је да се често врше процене утицаја закона. Међутим, како се истиче, постоје велике разлике у квалитету таквих процена.¹²

Други сегмент сваког правног акта је његова примена, тачније праћење и евалуација његових резултата. Свака евалуација би у основи требало да буде усмерена у два правца. Први је анализа квалитета правних решења, степена њихове применљивости и ефикасности

12 Европска комисија, Република Србија 2015 – Извештај о напретку, Брисел, 10. 11. 2015, доступно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinja_izvestaj_15_final.pdf, 10. 7. 2016.

у решавању проблема. Други су стручни потенцијали и постојање системског оквира за њихову примену (да ли постоје стручни и институционални капацитети).

У Извештају се наводи да Влада објављује годишње извештаје о праћењу спровођења кључних стратешких докумената, али се у тим извештајима не оцењују постигнути резултати у односу на утврђене циљеве.¹³

Наведена констатација указује и на неопходност унапређивања начина вршења евалуација. Правовремено уочавање недостатака и проблема у примени закона битно је за владавину права и задовољство грађана степеном безбедности.

Када говоримо о институцијама, најчешћа питања која се постављају јесу: независност, непристрасност и квалитет, стручност, одговорност и ефикасност.¹⁴ Заправо, то су начела која представљају оквир за унапређење рада институција чији је примарни задатак да обезбеде владавину права и заштиту безбедности грађана. То су и критеријуми које Европска комисија користи за оцену степена напретка Републике Србије у поступку придруживања ЕУ.

Институционални капацитети правосудних органа

Темељ реформе правосуђа у Републици Србији представља Национална стратегија реформе правосуђа за период од 2013–2018. године.¹⁵ Циљ Стратегије је побољшање квалитета и ефикасности правде, јачање независности и одговорности правосуђа у функцији јачања владавине права, демократије, правне сигурности, приближавања правде грађанима и враћање поверења у правосудни систем.¹⁶

Стратегијом је повезана реформа правосуђа са процесом европских интеграција, на шта указује њена усклађеност са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније.¹⁷

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Пет кључних начела реформе правосудног система Републике Србије, Народна скупштина Републике Србије, Национална стратегија реформе правосуђа за период од 2013. до 2018. године, 1. јул 2013.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ, доступно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna.../npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf, 10. 6. 2016.

У Извештају ЕК се истиче да је правосудни систем Републике Србије постигао изванредан ниво припремљености. Усвојена су нова правила за оцењивање рада судија и тужилаца. Већина председника судова је именована на сталне судијске функције. Међутим, треба предузети даље кораке како би се решило питање политичког утицаја. Квалитет и ефикасност правосуђа су умањени, а приступ правди отежан, неједнаком расподелом обима посла, превеликим бројем заосталих предмета и недостатком система бесплатне правне помоћи. Напори који се улажу у борбу против корупције тек треба да дају значајне резултате. Институционална структура још увек не функционише као поуздан механизам одвраћања.¹⁸

Да би се унапредио квалитет рада и обезбедила независност правосуђа, Стратегијом је предвиђено јачање капацитета новоформираних институција, Високог савета судства (ВСС) и Државног већа тужилаца (ДВТ). Високи савет судства (ВСС) орган је правосудне управе, независан и самосталан у раду, чија је дужност да обезбеди и гарантује независан и самосталан рад судова и судија (члан 2 Закона о ВСС).¹⁹ Чланови Савета су председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосуђе, председник надлежног одбора Народне скупштине и осам изборних чланова које бира Народна скупштина. Изборне чланове чине шест судија са сталном судијском функцијом и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета (Члан 5 Закона о ВСС).

У Извештају ЕК се констатује да рад ВСС треба да буде транспарентнији. Објављује се дневни ред састанака, али не и записници. Државно веће тужилаца и Врховни савет судства постављају годишње извештаје на своје веб-сајтове, али у њима има мало ажурираних информација о њиховим активностима.²⁰ Међутим, потребно је поминути и промене до којих је дошло после писања Извештаја. У марту ове године донет је Етички кодекс чланова ВСС и Комуникациона стратегија ВСС 2016–2018. У 2015. години одржана је једна седница отворена за јавност²¹, а од 29. децембра 2015. године све седнице Са-

18 Европска комисија, Република Србија 2015 – Извештај о напретку, *op. cit.*, стр. 3.
19 Закон о Високом савету судства, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011, и 106/2015.

20 Европска комисија, Република Србија 2015 – Извештај о напретку, *op. cit.*, стр. 59.

21 *Ibid.*

вета су јавне. Савет само у изузетним случајевима може одлучити да седницу затвори за јавност, и то само када то налажу интереси јавног реда или у ситуацијама неопходним због заштите тајности података, као и у случајевима одређеним Пословником о раду ВСС.²² Може се рећи да је наведеним променама отклоњена примедба о транспарентности рада ВСС.

Исто тако, указује се да би ВСС и ДВТ требало да преузму одговорност за целокупан буџет правосуђа и за делотворно управљање правосудним системом.²³ Преузимање надлежности ВСС од стране Министарства правде, које се односе на послове правосудне управе, овлашћења за доношење акта којим се уређује унутрашње уређење и рад суда, надзор над применом тог акта, надлежности везане за предлагање и обим неопходних буџетских средстава, надзор над расподелом буџетских средстава и преузимање архиве и запослених у министарству надлежном за послове правосуђа који сада обављају послове који се преузимају, одложено је до 1. јануара 2017. године.²⁴

Независност и непристрасност. У Извештају се указује и на факторе који могу утицати на наезависност. Да би се обезбедила потпуна независност правосудног система, потребно је отклонити препреке које се односе на избор судија и тужилаца. Тачније, потребне су измене Устава како би се онемогућио утицај законодавне и извршне власти на процес избора и разрешења судија, председника судова, јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца, као и изборних чланова ВСС и ДВТ. Стратегијом реформе правосуђа, Акционим планом Стратегије и Акционим планом за поглавље 23 предвиђене су измене Устава Републике Србије. У Акционом плану за поглавље 23 предвиђена је динамика промене устава: иницирање промене Устава и усвајање предлога за промену Устава у Народној скупштини, III квартал 2016. године; израда радног текста и јавна расправа, IV квартал 2016. године; упућивање Предлога Устава на мишљење Венецијанској комисији, I квартал 2017. године; његово усвајање, IV квартал 2017. године.²⁵

22 Високи савет судства, Извештај о раду ВСС за 2015. годину, доступно на: <http://www.vss.sud.rs>, 15. 8. 2016.

23 Европска комисија, *op. cit.*, стр. 59.

24 Законом о изменама и допунама Закона о Високом савету судства од 29. фебруара 2016 (*Службени гласник РС*, бр. 106/16) измењен је члан 32 Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова (*Службени гласник РС*, бр. 101/2013).

25 Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *Акциони план за поглавље 23*, стр. 30–31. www.mpravde.gov.rs/.../trece-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23, 10. 7. 2016.

Осим тога, као проблем се истиче да представници владе и даље јавно коментаришу актуелна суђења/истраге, што подрива независност правосуђа.²⁶

Одговорност. Високи савет судства је у 2015. години донео 77 одлука о престанку судијске функције, од чега су три одлуке због учињеног тешког дисциплинског прекршаја. Као другостепени орган, ВСС је у дисциплинском поступку одлучивао у 13 предмета по жалбама судија и дисциплинског тужиоца.²⁷

У Акционом плану за поглавље 23²⁸ дефинисане су препоруке за јачање одговорности судија и јавних тужилаца кроз строгу примену свих законских и дисциплинских средстава. Посебно је истакнута потреба да се обезбеди: ефективна имплементација одредаба о „сукобу интереса“, а у случају потребе и њихове измене и допуне; верификација имовинских карата и унакрсна провера са релевантним информацијама; праћење поштовања етичког кодекса и спровођење додатних активности везаних за евалуацију и обуку судија и јавних тужилаца у области етике. Да би се обезбедила примена антикорупцијских мера, предвиђено је одржавање редовних састанака ВСС и ДВТ са Агенцијом за борбу против корупције чији ће предмет бити разматрање текућих проблема повезаних са подношењем извештаја о имовини и приходима (имовинских карата) носилаца правосудних функција.

Стручност и оспособљеност. Правосудне каријере и степен оптерећења судија су посебан проблем у раду правосуђа. Потребно је да се реформише постојећи систем избора, премештања и напредовања судија како би се обезбедио транспарентан и предвидив систем правосудне каријере. Јасна правила и ефикасан систем напредовања треба да буду норма позната свима²⁹, индикатор на основу којег сваки судија или тужилац може, уз адекватне резултате, планирати развој своје каријере.

ВСС је донео Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова³⁰ и Пра-

26 Европска комисија, *op. cit.*, стр. 59.

27 Високи савет судства, *op. cit.*.

28 Препоруке из извештаја о скринингу 1.2.2.

29 Европска комисија, *op. cit.*, стр. 59.

30 Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова, *Службени гласник РС*, бр. 81/2014, 142/2014, 41/2015 и 7/2016.

вилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за оцењивање рада судијских помоћника³¹, а ДВТ Правила за вредновање рада тужилаца, као и за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.³²

У циљу унапређења стручности рада судија, Акционим планом за поглавље 23 дефинисане су посебне препоруке за унапређење рада Правосудне академије као центра за почетну и сталну обуку судија и јавних тужилаца, и то кроз: увођење годишњих програма обуке који обухватају све области права, укључујући и право ЕУ; обезбеђивање потребних ресурса и увођење система контроле квалитета почетне и специјализоване обуке. Осим тога, истакнута је потреба да се развије систем који омогућава процену потребе за обукама као сегмент вредновања резултата рада судија и јавних тужилаца.³³

Квалитет правосуђа. Србија је ратификовала све главне међународне конвенције за заштиту људских права. Међутим, у Извештају се констатује да њихово спровођење треба да буде боље и конзистентније. Од септембра 2014. године, Европски суд за људска права (ЕСЉП) установио је да је земља прекршила Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода у 14 случајева који се углавном односе на право на правично суђење и заштиту имовине.³⁴

Важан индикатор за оцену квалитета правосуђа, истовремено и велики проблем, јесте дужина поступака. Да би се обезбедило поштовање права на суђење у разумном року, донет је Закон о заштити права на суђење у разумном року који је ступио на снагу у јануару 2016. године.³⁵

Владавина права подразумева да се закони на исти начин примењују према свима. Наведена претпоставка указује на неопходност уједначавања судске праксе. Грађани који иду на суд због идентичних

31 Високи савет судства на седници одржаној 29. марта 2016. године донео је Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за оцењивање рада судијских помоћника, доступно на: <http://www.vss.sud.rs>, 15. 8. 2016.

32 Правила о критеријумима и мерилима вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, *Службени гласник РС*, бр. 58/2014.

33 Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *Акциони план за поглавље 23*, доступно на: <http://www.mpravde.gov.rs/.../treci-naact-akcionog-planaza-poglavlje-23>, 10. 7. 2016.

34 Европска комисија, *op. cit.*

35 Закон о заштити права на суђење у разумном року, *Службени гласник РС*, бр. 45/2015.

чињеничних околности морају добити исту пресуду, а судови једне државе морају решавати идентична правна питања на исти начин, без обзира где се налазили.³⁶ ЕСЉП је мишљења да члан 6 Европске конвенције о људским правима захтева од земаља чланица да развију механизме којима се превазилазе или уклањају устаљене и озбиљне недоследности у судској пракси различитих судова.³⁷

Код нас је Врховни касациони суд надлежан да обезбеди јединствену примену права и једнакост странака у судском поступку.³⁸ Иако судске одлуке не представљају извор права, одлуке Врховног касационог суда су битне за правна схватања и праксу судова. Одлуке утврђене на седницама одељења Врховног касационог суда које доприносе уједначавању судске праксе објављују се у посебној збирци. У циљу уједначавања судске праксе у судовима с већим бројем судија, у складу са Судским пословником, постоје одељења судске праксе, која прате и проучавају праксу судова и међународних судских органа ради уједначавања судске праксе.³⁹

Ефикасност. Посебан проблем у раду судова представља различит, неуједначен обим посла. Овај проблем је посебно карактеристичан у основним тужилаштвима у Београду који обрађују највећи број предмета. Додатни проблем који утиче на ефикасност и ажурност судова јесу стари предмети. Управо у Извешају о напретку се изражава забринутост за дужину трајања судских поступака и број старих предмета. У Извештају се констатује да постоји национални програм за смањење заосталих предмета. Међутим, циљеви за 2014. годину нису испуњени, делимично и због штрајка адвоката. У 2014. години судови су примили 1.752.185 нових предмета, а могли су да реше 1.793.212, што је у поређењу са 2013. годином побољшање за 1%. У 2014. години је порастао број заосталих предмета у Врховном суду (са индексом учинка од 80,7%), док је у основним судовима, управним судовима и вишим судовима тај број опао (са индексом учинка од 110%, 103,74% односно 108,47%).⁴⁰

36 Европска комисија, *op. cit.*, стр. 9.

37 *Ibid.*, стр. 10

38 Члан 31, Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 и 13/2016.

39 Д. Милојевић, С. Андрејевић, В. Крстајић *Уједначавање судске праксе – изазови и могућа решења*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2012, стр. 15, доступно на: <http://www.vss.sud.rs>, 5. 8. 2016.

40 Европска комисија, *op. cit.*, стр. 61.

Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013–2018. године предвиђен је читав низ мера усмерених на побољшање ефикасности, почев од унапређења процесних закона, преко успостављања система е-правосуђа, као и праћења и корекције функционисања правосудне мреже.⁴¹ У Акционом плану за поглавље 23 (1.3.8.)⁴², усвојена је препорука из Извештај о скринингу о неопходности развијања систем е-правосуђа, као средства за унапређење ефикасности, транспарентности и целовитости судског процеса, на доградњом постојећег система за аутоматско управљање предметима. У препоруци је указано на неопходност да се обезбеди доступна, поуздана и уједначена правосудна статистика и да се уведе система за праћење трајања судских поступака.

Институционални капацитети полиције

Од степена изграђености полицијске професије директно зависи степен заштите права и слобода гарантованих Уставом, законима и међународним правом. Изградња модерне, демократске и одговорне полиције, која ће се на ефикасан и ефективан начин супротставити свим безбедносним изазовима, гарант је заштите права и доступности правде.

Као и све институције, тако се и Министарство унутрашњих послова налази у процесу реформи, што значи да простора за напредак има, на шта указује и Извештај Европске комисије о напретку.

Независност. Полазне основе сваке реформе јесу стручност и знање, тачније, управљање људским ресурсима. Управо на проблем управљања људским ресурсима, тачније на утицај политике на управљање људским ресурсима указује ЕК. У Извештају се констатује да не постоје јасни критеријуми за запошљавање, унапређење, развој каријере и вредновање рада запослених у полицији. Према Извештају ЕК наведени процеси и даље зависе од политички мотивисаних одлука. Истиче се да Србија мора предузети мере како би искључила било какав политички утицај на рад полиције. Указује се и да је командна структура сложена и да постоје преклапања дужности. Не постоји

41 Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013–2018. године.

42 Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *op. cit.*, стр. 102.

независан и транспарентан надзор над радом полиције. Сектор за унутрашњу контролу полиције није независан, нити је у могућности да предузима посебне истражне радње без укључивања обавештајних агенција. Постоји недостатак средстава, законских овлашћења и опште политичке подршке од Владе, Народне скупштине и руководства полиције.⁴³

У јануару ове године донет је нови Закон о полицији⁴⁴. Тренутно се ради на доношењу великог броја подзаконских аката којима ће се ближе уредити поједини законом предвиђени поступци, међу којима је посебно важан и модел управљања људским ресурсима.

Стручност и оспособљеност. Србија има 464 полицијска службеника на 100.000 становника. Систем за управљање људским ресурсима као стратешки циљ и један од највећих изазова први пут је идентификован у Стратегији развоја МУПРС (2011–2016). Као посебно битни задаци одређени су: развијање капацитета за планирање кадрова и селекцију кандидата, праћење и управљање каријером током радног односа, основна и специјалистичка обука. У сарадњи са ОЕБС-ом 2011. године усвојена је Стратегија „Увођење електронског учења као подршке развоју система обуке у Министарству унутрашњих послова“. Да би се прецизније дефинисао наведени стратешки правац и у његовом остварењу дефинисали конкретни кораци, усвојена је Стратегија развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих послова 2014–2016.⁴⁵

Највећи корак, којим је начелно правно уређена област управљања људским ресурсима, представља усвајање новог Закона о полицији. У складу са законом функцију управљања људским ресурсима обављаће посебна организациона јединица, Сектор за људске ресурсе (члан 130).

Законом је предвиђено каријерно напредовање у полицији (члан 165). Каријерно напредовање је дефинисано кроз три сегмента: стицање наредног вишег чина/звања у оквиру истог нивоа (извршна, руководећа радна места); стицање наредног чина/звања непосредно вишег нивоа; прелазак на виши ниво руковођења – стратешки, ви-

43 Европска комисија, *op. cit.*, стр. 17.

44 Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

45 Z. Djurdjević, S. Vuković, N. Radovic, Education of police officers in transition, *Thematic conference proceedings of international significance „Archibald Reiss Days“*, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, у поступку објављивања, позитивно рецензиран.

соки, средњи, оперативни (интерни конкурс). Критеријуми за напредовање су: степен образовања; године стажа проведене у претходном чину/звању; завршена стручна обука за чин/звање; и годишње оцене. Истовремено, радна места полицијских службеника су подељена на руководећа и извршилачка. Руководећа радна места могу бити стратешког, високог, средњег и оперативног нивоа. За руководећа радна места стратешког и високог нивоа (члан 150) и руководећа радна места средњег и оперативног нивоа (члан 151) предвиђено је да се спроводи интерни конкурс. У циљу објективнијег праћења рада запослених, рад се оцењује годишње, у два циклуса са једном закључном оценом (члан 167). Тренутно се ради на изради подзаконских аката којима ће се ближе уредити каријерни систем.

Одговорност. Индикатор за оцену изграђености полицијског интегритета јесте број покренутих кривичних, прекршајних и дисциплинских поступака против полицијских службеника. Сектор унутрашње контроле је у 2014. години поднео 148 кривичних пријава и 13 предлога за покретање дисциплинског поступка против полицијских службеника.⁴⁶

У Стратегији за борбу против корупције из 2005. и Стратегији за борбу против корупције 2013–2018, полиција је препозната као област у којој треба приоритетно деловати, полиција је кључна за изградњу и јачање системских антикорупционих механизма.⁴⁷

Степен изграђености интегритета једне професије јесте степен његове отпорности према корупцији. За супротстављање корупцији у полицији од изузетне је важности јачање система унутрашње контроле рада полиције, унапређење превенције незаконитог поступања и ефикасност откривања и доказивања кривичних дела корупције. Тачније, дефинисање и имплементација стандарда којима се јача интегритет полицијске професије.⁴⁸ Један од битних сегмента новог Закона о полицији јесу управо и измене које се односе на рад Сектора унутрашње контроле. Циљ је да се обезбеди правни оквир за рад Сек-

46 М. Опарница, Организација и надлежност, предузете активности и визија развоја Сектора унутрашње контроле полиције, *Округли сто: Корупција и заштита полицијског интегритета*, Суботица, 28. и 29. јануар 2016.

47 Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 109/05; Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, *Службени гласник РС*, бр. 57/2013.

48 Европска комисија, *op. cit.*

тора унутрашње контроле, тачније независност у раду и правни механизми за заштиту полицијске професије. Новим Законом о полицији отклоњена је правна препрека за контролу свих запослених. Он предвиђа могућност контроле рада свих запослених у Министарству, а не само Дирекције полиције, како је досад било. У складу са Законом, Сектор има нове надлежности и овлашћења, међу којима су и: тест интегритета, провера промене имовинског стања руководиоца као и службеника који раде на високо ризичним радним местима која су као таква установљена анализом ризика од корупције, превентивни надзор свих организационих јединица у Министарству, анализа ризика корупције и израда регистра ризика корупције у МУП-у. Осим тога, руководиоци контролисаних организационих јединица сада су у обавези да реализују мере које је наложило овлашћено службено лице Сектора.⁴⁹

Тренутно је у поступку израда низа подзаконских аката којима ће се ближе одредити поступци спровођења овлашћења предвиђених Законом о полицији, међу којима и Правилник о примени теста интегритета, као новом институту у супротстављању корупцији.

Потребно је указати и на чињеницу да је Сектор свој рад ускладио са свим релевантним документима за унапређење интегритета полицијске професије⁵⁰, као и чињеницу да континуирано ради на унапређењу сарадње са тужилаштвом, Агенцијом за борбу против корупције, другим државним органима и недржавним субјектима у превенцији, откривању и доказивању кривичних дела корупције. Сектор унутрашње контроле има потписана четири протокола, меморандума о сарадњи са сродним службама у региону, и настоји да потпише протоколе о сарадњи и са другим сродним службама у Европи и свету, а првенствено са државама са којима се граничимо због пружања помоћи у истрагама корупције на граничним прелазима.⁵¹

Међутим, потребно је указати да се контролом законитости рада појединих организационих јединица полиције, осим Сектора, баве и у оквиру тих јединица посебно основана одељења, одсеци за заштиту

49 Закон о полицији, чл. 224–230.

50 Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018, Акционим планом за спровођење Националне стратегија за борбу против корупције, Националним Програмом за усвајање правних тековина ЕУ и Акционим плановима за поглавља 23 и 24.

51 Сектор унутрашње контроле, доступно на: <http://www.mup.gov.rs>, 5. 8. 2016.

законитости.⁵² Акционим планом Стратегије за борбу против корупције од 2013. до 2018. предвиђено је њихово обједињавање, што још није постигнуто.

Квалитет. Полицијски интегритет је одраз степена професионализације полиције. Поред етике, најважнији елемент професионалног интегритета је знање. Знање није инертан организациони ресурс, јер се применом знања може створити ново знање. Када говоримо о знању, најчешће говоримо о образовању – процесу усвајања знања, система вредности и стандарда из једне професије. Индикатор квалитета тог процеса је степен функционалности усвојеног знања неопходног за ефикасно обављање послова из професије чији префикс се налази у матичности образовне институције која едукује кадар за одређену професију. Полицијска професија, с обзиром на своју мисију заштите основних права и слобода човека и грађана, има посебан значај за друштво.⁵³

Стручно оспособљавање полиције реализује се основном полицијском обуком, специјалистичком обуком и полицијском обуком основног нивоа (члан 131, став 3 Закона о полицији).

Министарство унутрашњих послова тренутно има три центра за обуку који се налазе у Сектору за људске ресурсе. Новим Законом о полицији се указује да се стручно образовање за потребе Министарства спроводи у складу са прописима у области високог образовању (члан 134, тачка 1). Проблем за обезбеђивање квалитета у Министарству јесте управо могућност запошљавања са великим бројем факултета, посебно на радна места за која је првенствено потребно криминалистичко, полицијско знање и поред тога што постоји Полицијска академија која је функционално везана за Министарство унутрашњих послова. Оно што посебно треба истакнути јесте да је успостављена сарадња и са Европском полицијском академијом (CEPOL).

52 Одељење за контролу законитости рада у Управи полиције и у Полицијској управи за Београд, Одсек за контролу законитости у Жандармерији и Служба интерне ревизије, у чијој је надлежности контрола и оцена управљања јавним финансијама у Министарству.

53 Z. Djurdjević, S. Vuković, Radovic, N., Education of police officers in transition, *Thematic conference proceedings of international significance „Archibald Reiss Days“*, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, у поступку објављивања, позитивно рецензиран.

Имајући у виду трендове криминалитета и приоритете рада које је одредила ЕУ, морамо нагласити да Република Србија развија своје стручне капацитете за успешно супротстављање актуелним и могућим, новим безбедносним проблемима. Министарство има респектабилне организационе јединице за борбу против тероризма, организованог и високотехнолошког криминала. Истовремено се улажу велики напори за унапређење стручних потенцијала за спровођење финансијских истрага.

Истовремено, Министарство унутрашњих послова улаже велике напоре у унапређење међународне сарадње. Доказ тога је велики број потписаних споразума, међу којима посебно треба истаћи оне којима се унапређују оперативни потенцијали за супротстављање криминалитету. Министарство има потписан оперативни споразум и са Европол, у оквиру ког је предвиђено слање официра за везу у Европол. Министарство има приступ базама података Интерпола о траженим лицима, украденим моторним возилима, документима и уметничким делима.⁵⁴ Осим тога, треба истаћи и врло квалитетну регионалну сарадњу. Доказ тога је регионална процена претње од тешког и организованог криминала, коју је полиција Републике Србије израдила са колегама из Црне Горе и Македоније.

У Извештају ЕК се указује да је, када је реч о трговини људима, потребан свеобухватан, мултидисциплинаран приступ који је усмерен на жртве, и да су капацитети за борбу против прања новца слаби. При томе, указује се да кашњења у фази финансијских истрага повећавају ризик да имовина буде изнесена из земље. Осим тога, истиче се да полицијски рад заснован на обавештајном раду, мапирању криминала и систематском коришћењу процене претњи још увек није развијен⁵⁵ и да Јединица за високотехнолошки криминал није довољно кадровски опремљена. Међутим, наводе се и чињенице да је процес акредитације форензичког института српске полиције завршен у новембру 2014. године и да су у Националном криминалистичко-техничком центру отворене нове лабораторије за анализу ДНК и хемијску анализу дрога.⁵⁶

54 Европска комисија, *op. cit.*, стр 74.

55 Међутим, као што је истакнуто, Република Србија је израдила процену претње од тешког и организованог криминала.

56 Европска комисија, *op. cit.*, стр 74.

Међуинституционална сарадња у Републици Србији

Доступност правде, владавина права и супротстављање криминалитету не зависе само од једне институције, већ од квалитета сарадње свих у чијој надлежности се налази заштита права, и од степена изграђености системског приступа супротстављању криминалитету.

Управо то је проблем на којем морамо највише радити јер међуинституционална сарадња није на потребном нивоу. Значајни кораци су направљени. Разматрање питања од значаја за националну безбедност и усклађивање и усмеравање рада служби безбедности налазе се у надлежности Савета за националну безбедност. За оперативно усклађивање рада служби безбедности основан је Биро за координацију рада служби безбедности (члан 3).⁵⁷ Чланови Бироа су, међу осталима, републички јавни тужилац, директор полиције и начелници управа полиције (члан 12).⁵⁸

Први проблем је недостатак размене информација. У Извештају Европске комисије указује се да ниво међуинституционалне сарадње у размени информација треба додатно унапредити. Оперативни капацитети тужилаштва и полиције ослабљени су недостатком сигурне платформе за чување и размену информација. Заједнички рад полиције, пореске и царинске управа отежан је због проблема у размени података.⁵⁹ Још увек није успостављен централни криминалистичко-обавештајни систем и није усаглашена методологија за праћење статистичких података. Позитиван корак је направљен у сарадњи полиције и Посебног тужилаштва за високотехнолошки криминал.⁶⁰

Осим наведених, указује се и на следеће проблеме:

- судови и Дирекција за управљање одузетом имовином нису адекватно опремљени да врше одузимање имовине;⁶¹
- Јединици за заштиту сведока у Министарству унутрашњих послова недостаје одговарајуће особље, опрема и просторије;

⁵⁷ Закон о основама за уређивање служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007 и 72/2012.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Европска комисија, *op. cit.*, стр. 18.

⁶⁰ *Ibid.*, стр. 74.

⁶¹ *Ibid.*, стр. 18.

ниво сарадње између Јединице за заштиту сведока и тужилаштва мора да се унапреди;⁶²

- потребно је ојачати капацитете за паралелно вођење сложених финансијских истрага са кривичним истрагама; ради ефикаснијег поступања у предметима прања новца и финансијског криминала, потребно је унапредити размену података и проактивну сарадњу између релевантних органа;⁶³
- потребно је ускладити сарадњу тужилаштва и полиције и унапреди праћење резултата кривичног поступка; уочене недостатке везане за истраге, нарочито оне који се односе на рокове и начин примене посебних доказних радњи, треба решити изменама и допунама Закона о кривичном поступку;⁶⁴
- зависност полиције од безбедносних и обавештајних агенција у спровођењу неких посебних доказних радњи у кривичним истрагама и даље представља питање које изазива озбиљну забринутост; закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела треба ускладити са правним тековинама ЕУ.⁶⁵

Осим тога, истакнуто је да је сарадња између државних органа за примену закона и тужилаштва у извесној мери побољшана, али да ју је потребно и даље унапређивати. Указано је и на чињеницу да нова стратегија финансијских истрага обухвата планове за реорганизацију органа за спровођење закона, повећање степена специјализације и запошљавање форензичких рачуновођа.⁶⁶

Закључак

Интеграције и усклађивање са стандардима ЕУ сами по себи не значе да су сва позитивна правна решења лоша и да их треба мењати. Некритичко преузимање, често нечег што се и не тражи, може довести до проблема у примени и нижег степена заштите права. Истовремено, то не треба користити као аргумент за отпор променама,

62 *Ibid.*

63 *Ibid.*, стр. 74.

64 *Ibid.*, стр. 74

65 *Ibid.*, стр. 74–75.

66 *Ibid.*

већ као подстицај за употребу аналитичког приступа. Само на такав начин ћемо постићи циљ – унапредити наше институционалне капацитете за заштиту права. Сврха закона није да се само усвајају, већ да се њиховом применом правно уреди нека област. Аналогно томе, у изради нацрта је потребно више пажње посветити објективним могућностима за имплементацију, уважавајући и оне (за многе небитне) факторе, као што су техничке могућности. Када се закон донесе, његов квалитет се сагледава кроз примену, тако да евалуација закона мора бити нужност а не додатни посао којим се губи време и непотребно троше ресурси. Право је одраз наше свести о потреби за уређивањем друштва и државе и начина како то урадити, право је критеријум за оцену демократије. Међутим, чини нам се да посебно морамо радити на примени права, имплементацији закона, на изградњи институција за њихову примену, на унапређењу међуинституционалне сарадње која је често нерешив проблем и фактор који утиче на неефикасну примену права.

Свакако, из свега наведеног је јасно да постоји доста простора за унапређивање квалитета рада свих институција, међуинституционалне сарадње за примену права. Од изграђености институција и система међуинституционалне сарадње директно зависи заштита основних слобода и права. У овом процесу стандарди ЕУ представљају смернице које треба усвајати у складу са степеном њихове применљивости.

Из презентованих чињеница се може видети да простор за унапређивање постоји, да је то нужност и обавеза свих чије надлежности су повезане. Међутим, за континуиран напредак у изградњи институција и међуинституционалне сарадње неопходна је континуирана евалуација, чији је циљ идентификација проблема и изналажење решења за њихово решавање. Неопходно је мењати организациону културу, развијати систем усмерен на резултате, уважавајући све релевантне факторе који на њега могу утицати, како спољне тако и унутрашње. Правовремена идентификација проблема и постојање система који пружа квалитетну основу за његову анализу предуслови су за избор најбољег решења, његову примену и остварење позитивних резултата.

Литература

1. Акциони план за спровођење Националне стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018, *Службени гласник РС*, бр. 79/2013 и 61/2016.
2. Високи савет судства, *Извештај о раду ВСС за 2015. годину*, доступно на: <http://www.vss.sud.rs>, 15. 8. 2016.
3. Милојевић, Д., Андрејевић, С., Крстајић, В., *Уједначавање судске праксе – изазови и могућа решења*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2012, доступно на: <http://www.vss.sud.rs>, 15. 8. 2016.
4. Ђурђевић, З., Радовић, Н., Стратешки правци Европске уније за супротстављање криминалитету и њихов значај за Републику Србију, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2015, стр. 275–291.
5. Djurdjević, Z., Vuković, S., Radovic, N., Education of police officers in transition, *Thematic conference proceedings of international significance „Archibald Reiss Days“*, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, у поступку објављивања, позитивно рецензиран.
6. European Commission, *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 25–26. 4. 2010, COM(2010) 673 final, доступно на: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms.../146042.pdf>, 5. 8. 2016.
7. European Commission, *The European Agenda on Security*, Strasbourg, 28. 4. 2015, COM(2015) 185 final, доступно на: <http://www.cepol.europa.eu/.../european-agenda-security.pdf>, 10. 7. 2016.
8. Европска комисија, *Република Србија 2015 – Извештај о напретку*, Брисел, 10. 11. 2015, доступно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_i_izvestaj_15_final.pdf, 10. 7. 2016.
9. Народна скупштина Републике Србије, *Национална стратегија реформе правосуђа за период од 2013. до 2018. године*, 1. јул 2013, www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/akta.../2013/2416-13Lat.pdf.
10. Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 109/05.

11. Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018, *Службени гласник РС*, бр. 57/2013.
12. Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ, доступно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna.../npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf, 10. 6. 2016.
13. Опарница, М., Организација и надлежност, предузете активности и визија развоја Сектора унутрашње контроле полиције, *Округли сто: Корупција и заштита полицијског интегритета*, Суботица, 28. и 29. јануар 2016.
14. Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *Акциони план за поглавље 23*, доступно на: <http://www.mpravde.gov.rs/.../treci-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23>, 10. 7. 2016.
15. Република Србија, Преговарачка група за поглавље 24, *Акциони план за поглавље 24*, доступно на: <http://www.mpravde.gov.rs/.../treci-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-24>, 10. 7. 2016.
16. United Nations, 13th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, *New and Emerging Forms of Crime: Threats the World must Reckon with*, Doha, 12–19. 4. 2015, доступно на: <http://www.un.org/en/events/crimecongress2015/>, 23. 8. 2015.
17. Закон о Високом савету судства, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011, и 106/2015.
18. Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету судства, *Службени гласник РС*, бр. 106/15.
19. Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 и 13/2016.
20. Закон о заштити права на суђење у разумном року, *Службени гласник РС*, бр. 45/2015.
21. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.
22. Закон о основама за уређивање служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007 и 72/2012.
23. Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова *Службени гласник РС*, бр. 81/2014, 142/2014, 41/2015 и 7/2016.

24. Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за оцењивање рада судијских помоћника, доступно на: [http:// www.vss.sud.rs](http://www.vss.sud.rs), 15. 8. 2016.
25. Правила о критеријумима и мерилима вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, *Службени гласник РС*, бр. 58/2014.

INSTITUTIONAL CAPACITIES OF THE REPUBLIC OF SERBIA FOR COMBATING CRIME AND THE STANDARDS OF THE EUROPEAN UNION

Zoran Djurdjevic, PhD

Nenad Radovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The degree of application of law and access to justice depends upon the level of development of the institutions that apply the law. The development of the society determines the direction of the development of its institutions. Global development of society results in trend of increase of transnational crime, which requires a supranational approach – cooperation of national states in order to combat it. A prerequisite for cooperation is law, which is more and more manifested in the unification of the substantive criminal law, as well as in standardization of the functioning of institutions applying the law. The Republic of Serbia, given its goal to become a member of the European Union, is harmonizing its law and functioning of the institutions responsible for the application of law with the European Union's standards. The central part of the paper analyses the degree of harmonization of the standards of the functioning of the police, prosecutor's office and courts with the EU standards. The starting point for the analysis was the European Commission's Progress report for Serbia, the strategic documents on the functioning of the mentioned bodies and action plans for Chapters 23 and 24.

Keywords: police, prosecutor's office, development of institutions, application of law, transnational crime.

Правни аспекти спречавања
и сузбијања криминалитета

Legal Aspects
of Prevention and
Suppression of Crime

НЕКА ПИТАЊА ПРОЦЕСНЕ НАДЛЕЖНОСТИ У САЈБЕР ОКРУЖЕЊУ

Др Звонимир Ивановић¹

Др Милан Жарковић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Надлежност у смислу права и дужности на поступање процесно одређеног субјекта није велика непознаница у реалном окружењу, али да ли је то случај и са виртуелним окружењем? У погледу прописивања надлежности од великог значаја су међународне конвенције у области виртуелног окружења. Међутим, не постоји глобална конвенција која покрива област ИКТ, ВТК виртуелног окружења и дигиталних доказа. Најобухватнија, у овом смислу, јесте Конвенција Савета Европе о високотехнолошком – сајбер криминалу, ЕЦТС 185, међутим иако потписници ове конвенције нису само државе чланице Савета Европе, већ и других континената, она није глобална. Анализа имплементације норми ове конвенције неће бити предмет нашег рада с обзиром да је већ велика већина норми ЦЕТС 185 имплементирана у наше законодавство. У нашем раду се као најглобалнији узор јавља Међународна телекомуникациона унија (ИТУ), која је у склопу својих активности покушала да да модел најадекватнијих норми за поступање и надлежности у области виртуелног окружења. Поред описаног, наша анализа обухвата и другу стратешки значајну област регулативе, по нашу земљу – директиве ЕУ. Оба ова значајна узора упоређују се са нашим актуелним стањем у законодавству и у анализи стратешког правца који треба заузети у пројектовању законодавства и његовог развоја извлачимо закључке на основу методологије коју нуде најзначајнији светски узорци у овом погледу. Циљеви наше анализе методолошки су образложени и закључци по таквом основу значајно фундирани.

1 Ванредни професор Криминалистичко-полицијске академије; zvonimir.ivanovic@kpa.edu.rs

2 Редовни професор Криминалистичко-полицијске академије; milan.zarkovic@kpa.edu.rs

Кључне речи: високотехнолошки криминал, виртуелно окружење, надлежност, овлашћења.

Увод

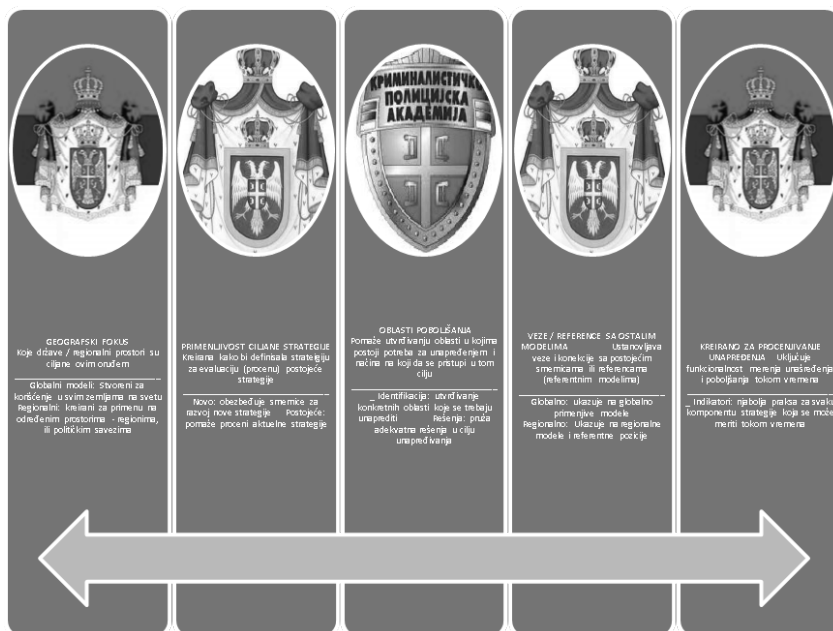
У светлу савременог живота и брзе комуникације, окружења препуног дигитализованом реалношћу, за органе гоњења веома је значајно да имају могућности увида и анализе свеколиког материјала у облику дигиталних података. Посебан значај и смисао овај увид може добити са аспекта разматрања питања мета података. Ова могућност, посматрана у светлу овлашћења органа гоњења везаног за виртуелно окружење и реликте извршилаца и кривичних дела извршених у таквом окружењу, посебно привлачи пажњу опште, али и стручне јавности. Веома је лако размишљати о атрактивности сајбер полиције или тужиоца, али чињеница ограничених људских потенцијала и слабости буџета предвиђеног за укупан државни апарат враћају нас у сурову реалност. И поред овако песимистичне дедукције могуће је, ипак, ванвременским и просторним маневрима створити простор за страна улагања у ову област. Тај простор пронађен је преко твининг пројеката ЕУ, Савета Европе (СЕ) и Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), који имају за циљ ојачавање фронта против високотехнолошког криминала и који представљају облике подизања капацитета. Пројекти сличне врсте, поред ојачавања капацитета органа државе, имају за циљ и побољшање укупног стања људских права у овој области, учвршћивање сигурности грађана у деловање органа гоњења и извесност њиховог поступања. Усвајање процедура, стандарда приликом предузимања мера и радњи у оваквим процедурама, њихов конформизам и извесност поступања државних органа и њихових представника у крајњем домету, представљају стандард демократског друштва и постулате примене и очувања људских права и фундаменталних – основних слобода. Увођење процедура које се морају поштовати од момента првог контакта са дигиталним траговима на лицу места криминалног догађаја, од стране органа гоњења, уводи принцип неповредивости ланца доказивања и посебно одговорности за неадекватно поступање, како појединаца тако и институција. Овим стубовима сигурности и заштите обичног човека омогућава се

спречавање злоупотреба и самовоље представника државне власти у погледу могућности искоришћавања положаја и злоупотреба различитих дигиталних података који се могу пронаћи у широкој палети уређаја који представљају свакодневницу савременог човека. У том правцу иде и логика усвајања многих процедура које су већ проверене и примењене у ЕУ, па је од интереса разматрање и примењивање постојећих директива Европске комисије у нашем законодавству, као део обавеза које морамо испунити у преговорима о приступању Европској унији (ЕУ).

Актуелно стање ствари

Овај рад даје нам преглед процедура надлежних органа и објашњава услове и околности под којима се предузимају криминалистичке мере и радње везане за обезбеђење лица места криминалног догађаја, узимање дигиталних трагова са различитих уређаја, претресање рачунара, аутоматско рачунарско претраживање већ обрађених личних и других података и њихово упоређивање са подацима који се прикупљени применом других мера, аналитички приступ у обради оваквих података и одлучивање о даљем поступању органа гоњења. У раду се покушава дати и одговор на логику и резоновање органа надлежног за управљање истрагама или предузимање адекватних, благовремених и прецизних мера и радњи у овој и другим областима криминалитета, с обзиром да је данашњи човек роб уређаја, све остале области криминалитета неминовно имају трагове у дигиталној сфери или се у њој могу пронаћи неки елементи криминалне активности извршилаца других дела. Желели смо да идемо и корак даље, па смо дали приказ стања предвиђеног у Директиви ЕК 2014/40 где се могу назрети још шира овлашћења органа гоњења с обзиром да се шире надлежности државних органа и држава чланица чак и на простор изван територије држава чланица – када дело није извршено на територији, дакле даље од принципа територијалности познатог у кривичном праву. У том правцу смо ишли и у нашем законодавству у смислу анализе наших прописа и одговарајућих овлашћења државних органа и компатибилности са приказаним нормама ЕУ.

Методологија анализе



Илустрација 1: Методологија анализе

Избор приказаних концепата везан је за логику методологије која се користи у анализи. За ову прилику покушаћемо да користимо методологију пет кључних елемената у анализи примене нове кривично – процесне и материјалне концепције (Илустрација 1). Првенствено је од значаја географско окружење – фокусирање на културолошку, социолошку и онтолошку концепцију и сличности законодавстава у датом окружењу; на које се земље као узорне фокусира у датом окружењу или ка којима законодавни концепт дате земље стреми – чије је право прихваћено током векова, односно који региони су извор норми које су уношене у законодавство – како би и наш метод прилагодили том правцу. У том смислу упоређиваће се глобалне тенденције и достигнућа на глобалном нивоу и упоређивати са регионалним како би се добило право усмерење и вршило прилагођавање методологије за примену у конкретном случају. Након овога од значаја је и питање применљивости дате стратегије одређене државе у питању. Смисао оваквог оруђа, у методолошкој примени, јесте да је оно дизајнирано

за дефинисање стратегије или процену постојеће стратешке концепције. У смислу нове, пружа смернице за развој нових стратегија, а у смислу евалуације постојећих – даје простор за процену успешности примене постојећих. Циљеви и смисао овог оруђа у методологији процене јесу потпуније сагледавање постојећих механизма и њихов допринос постизању резултата, као и давање простора за разматрање нових концепција. То представља главни покретач промена у датом системском окружењу једне земље. Иза претходног методолошког корака следи конкретизација проблема који су развијани током година у примени појединих елемената система. Овај корак служи конкретном дефинисању области за побољшање као и утврђивању и дефинисању начина на који би требало им се приступи. Суштина је у дефинисању области које се могу побољшати и предвиђању мера и решења којима се побољшање има спровести. Упоредивање са постојећим моделима и давање адекватних веза и смерница ка њима представља следећи кораку методологији. Њиме се одређују модели на глобалном, регионалном и врши конкретизација у циљу примене одређених решења у адекватном најближем моделу за имплементацију. Фокусирањем у оваквом смеру веома се добро управља променама које се имају десити у будућности с обзиром да се концепцијски прилази веома обазриво и промене бивају постепене уз уважавање специфичности сваког ентитета. Овај модел методологије дизајниран је за процену могућих побољшања и унапређења, он укључује функционалност за мерење побољшања током времена. Индикаторе за побољшање представљају у овом моделу примери најбоље праксе држава које представљају узор или моделе, као и друге државе које су већ имплементирале оваква побољшања, за сваку компоненту система који треба мењати. У том смислу, за нас репери се налазе у ближем или даљем окружењу, од Немачке до Републике Српске.

Материјално кривичноправни елементи постојећи у Директиви ЕК 2014/40

Глобално посматрано, постоје различити модели у погледу поступања са кривичноправних и кривичнопроцесних аспеката у области виртуелних простора, електронских доказа, области високотехнолош-

ког криминала (ВТК) и информационо-комуникационих технологија (ИКТ). Први прави регионални узор мора за нас бити Европска Унија, писана правила специфична за област ИКТ, ВТК и електронских доказа. Специфично за ову област у ЕУ везује се првенствено за директиве ЕУ. Кривична дела која спадају у област примене Директиве ЕК 2014/40 и на која се односе правила прописана том директивом везују се за нападе на информационе системе. Сва прописана правила везују се за превенцију ових кривичних дела и омогућавање боље координације и сарадње између правосудних и других компетентних агенција, организација и органа. У оквире деловања и дејствовања Директиве спадају кривична дела прописана чл. 3 неовлашћен приступ информационим системима, чл. 4 неовлашћено ометање функционисања информационих система, чл. 5 неовлашћено поступање са подацима (електронским), чл. 6 неовлашћено пресретање преноса података. Чланом 7 Директиве покривају се и инкриминишу оруђа коришћена у вршењу ових дела у смислу свесне производње, продаје, нуђења на продају, увоз дистрибуцију и на други начин чињење доступним и то првенствено:

– рачунарски програми направљени или прилагођени у сврху вршења дела из чл. 3–6 Директиве;

– рачунарска шифра, приступна шифра или сличан податак путем којег се приступа одређеном информационом систему;

Чл. 8 инкриминише подстицање и подстрекавање на вршење ових дела као и помагање.

Ова дела су у нашем законодавству а на основу имплементације Конвенције о високотехнолошком криминалу ЦЕТС 185³ и додатног протокола ЦЕТС 189 (ратификованих 2009). Савета Европе у наше законодавство, првенствено, дефинисана главом XXVII Кривичног законика (КЗ) (*Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014) – кривична дела против безбедности рачунарских података. Међутим, многа дела су инкриминисана и у другим деловима КЗ као на пример искоришћавање деце и малолетника у порнографске сврхе у чл. 185, 185а и 185б, злоупотреба платних картица у чл. 225, и још многа. Посебан значај ова проблематика има када се посматра чл. 3 Закона о

3 <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>

организацији и надлежности државних органа у борби против Високотехнолошког криминала (*Службени гласник РС*, бр. 61/2005 и 104/2009) – ЗОНОДОВТК који поставља надлежност у области Високотехнолошког криминала (ВТК) на следећи начин:

Овај закон примењује се ради откривања, кривичног гоњења и суђења за:

1) кривична дела против безбедности рачунарских података одређена Кривичним закоником;

2) кривична дела против интелектуалне својине, имовине, привреде и правног саобраћаја, код којих се као објекат или средство извршења кривичних дела јављају рачунари, рачунарски системи, рачунарске мреже и рачунарски подаци, као и њихови производи у материјалном или електронском облику, ако број примерака ауторских дела прелази 2.000 или настала материјална штета прелази износ од 1.000.000 динара;

3) кривична дела против слобода и права човека и грађанина, полне слободе, јавног реда и мира и уставног уређења и безбедности Републике Србије, која се због начина извршења или употребљених средстава могу сматрати кривичним делима високотехнолошког криминала, у складу са чланом 2 став 1 овог закона. Стратешки гледано, обавезе које ми (Република Србија) као држава преговарач за приступање ЕУ, подразумевају усклађивање сопственог законодавства са прописима ЕУ. Један од тих прописа је овај о коме је било речи. Стратешка процена вредности и значаја овакве директиве за наше законодавство је проста – неопходност имплементације је непобитна.

Процесно одређена стварна и месна надлежност према ЗОНОДОВТК

У циљу анализе потребе за унапређивање значајно је анализирати и актуелно законодавство у Републици Србији. ЗОНОДОВТК дефинише организациону надлежност у области ВТК на следећи начин:

1. Посебно тужилаштво (члан 4). За поступање у предметима кривичних дела из области ВТК надлежно је Више јавно тужилаштво у Београду за територију Републике Србије. У Вишем јавном тужи-

лаштву у Београду образује се посебно одељење за борбу против високотехнолошког криминала (у даљем тексту: Посебно тужилаштво). Ако овим законом није другачије одређено, на Посебно тужилаштво примењују се одредбе закона којим се уређује јавно тужилаштво.

Радам Посебног тужилаштва руководи посебни тужилац за високотехнолошки криминал (у даљем тексту: посебни тужилац) (члан 5). Посебног тужиоца поставља републички јавни тужилац из реда заменика јавних тужилаца који испуњавају услове за избор за заменика вишег јавног тужиоца, уз писмену сагласност лица које се поставља. Предност имају заменици јавних тужилаца који поседују посебна знања из области информатичких технологија. Посебни тужилац поставља се на четири године и може бити поново постављен. Републички јавни тужилац пре постављења посебног тужиоца доноси решење о упућивању тог лица у Посебно тужилаштво. Посебног тужиоца републички јавни тужилац може разрешити и пре истека времена на које је постављен. По престанку функције посебни тужилац враћа се на функцију коју је вршио пре постављења.

Посебни тужилац има права и дужности као јавни тужилац (члан 6). Кад дође до сазнања да се у једном кривичном предмету ради о случајевима дела ВТК, посебни тужилац се у писменој форми обраћа републичком јавном тужиоцу, захтевајући од њега да му повери или пренесе надлежност.

Републички јавни тужилац може, на предлог посебног тужиоца, да упути у Посебно тужилаштво заменика јавног тужиоца, уз писмену сагласност упућеног лица. Упућивање траје најдуже две године, а може бити продужено одлуком републичког јавног тужиоца, на предлог посебног тужиоца, уз писмену сагласност упућеног лица. Служба за борбу против високотехничког криминала дефинисана је чланом 9 ЗОНОДОВТК. Ради обављања послова органа унутрашњих послова у вези са кривичним делима ВТК, образује се у оквиру министарства надлежног за унутрашње послове служба за борбу против високотехнолошког криминала (у даљем тексту: Служба). Служба поступа по захтевима посебног тужиоца, у складу са законом. Министар надлежан за унутрашње послове, по прибављеном мишљењу посебног тужиоца, поставља и разрешава старешину Службе и ближе уређује њен рад, у складу са законом.

Надлежност и организација судова дефинисана је чланом 10 ЗО-НОДОВТК. За поступање у предметима кривичних дела ВТК надлежан је Виши суд у Београду, за територију Републике Србије. За одлучивање у другом степену надлежан је Апелациони суд у Београду. У Вишем суду у Београду за поступање у предметима кривичних дела ВТК образује се Одељење за борбу против високотехнолошког криминала (у даљем тексту: Одељење). Судије у Одељење распоређује председник Вишег суда у Београду из реда судија тог суда, уз њихову сагласност. Предност имају судије које поседују посебна знања из области информатичких технологија. Председник Вишег суда у Београду може распоредити у Одељење и судије других судова упућених на рад у тај суд, уз њихову сагласност. Распоређивање траје најдуже две године, а може бити продужено одлуком председника Вишег суда у Београду, уз писмену сагласност распоређеног лица.

Процесно одређена стварна и месна надлежност према Директиви ЕК 2014/40

Упоређивањем са актуелним законодавством треба утврдити области за деловање, у циљу побољшања и унапређења у различитим областима. У процесном законодавству и надлежностима постоје простори за унапређење и побољшање. Они се могу назрети у приказу актуелних надлежности предвиђених Директивом. Директива у чл. 12 говори о месној и стварној надлежности у вези са физичким лицима и примарно одређује надлежност за државе чланице поводом кривичног дела извршеног на њиховој територији, успостављајући територијални принцип као основни. Након територијалног, као супсидијарни уводи принцип националности (извршиоца), по којем је могуће засновати надлежност органа државе чланице према околности да је најмање један од извршилаца држављанин те државе која заснива надлежност, чиме предвиђа продужени вид националног принципа надлежности. Као допунски критеријуми територијалног принципа одређују се следеће околности: а) када учинилац врши кривично дело у моменту када је физички присутан на територији државе чланице која заснива надлежност, без обзира на околност да ли је дело учињено према информационом систему на територији те

земље или не; б) када је кривично дело извршено према информационом систему који се налази на њеној територији и то без обзира да ли је учинилац физички присутан и врши дело на територији земље која заснива надлежност.

Овај облик надлежности по први пут бива уведен европском директивом – принцип налажења информационог система на територији земље која заснива надлежност. Можемо га одредити као квалификовани облик територијалног принципа, с обзиром да се везује за територијално налажење уређаја односно система на територији државе која заснива надлежност.

Као алтернативна ситуације одређују се и случајеви када се одређена држава чланица (ЕУ) одлучи да преузме стварну и месну надлежност у случајевима изван своје територијалне надлежности (када се дело није догодило на простору суверене територије дате државе) у којима је дужна да обавести Европску комисију. Ти случајеви постоје као алтернативни случајеви у ситуацијама када: а. извршилац има пребивалиште или боравиште на територији државе која заснива надлежност; б) када је дело извршено у корист правног лица са домицилом на територији државе која заснива надлежност.

У таквим случајевима када је у питању моменат под *а* параграфа 1 чл. 12, држава чланица ће обезбедити и утврдити околности, када заснива јурисдикцију, да постоји случај да је:

а) извршилац приликом вршења дела физички присутан на територији те државе чланице, без обзира да ли је дело извршено према информационом систему на територији те државе чланице;

б) дело извршено против информационог система на територији те државе чланице без обзира да ли је у тренутку извршења таквог дела извршилац био присутан на територији те државе чланице.

Држава чланица ће обавестити Комисију (Европску комисију – ЕК) када одлучи да заснује своју јурисдикцију – односно када одлучи да њени органи гоњења и судови заснивају сопствену надлежност у случајевима кривичних дела описаних у чл. 3–8, извршених изван територије те државе чланице, укључујући и:

а) случај када извршилац има пребивалиште на територији те државе чланице:

б) извршено кривично дело учињено је у корист правног лица чије седиште је на територији те државе чланице.

У погледу одговорности посебно се уређује одговорност правних лица у области ВТК. Одговорност правних лица може се заснивати према чл. 10 ове директиве за дела којима је за њих прибављена каква корист, а која су учињена од стране појединца, или уколико је такво лице поступало као део субјекта (правног лица) или има управљачку позицију у одређеном правном лицу. Надлежност се према Директиви може засновати уколико:

а) постоји право представљања правног лица – дакле лицу је омогућено да представља такво правно лице;

б) овлашћењу да поступа у име тог правног лица односно да доноси одлуке у име и за рачун истог;

в) овлашћењу та врши контролу у таквом правном лицу.

У ставу два овог истог члана Директиве коригује се претходно описана ситуација, уколико она није вршена правилно и законито. Према овом ставу правно лице се може сматрати одговорним у случајевима када су услед околности пропуштања дужног надзора од стране лица одређених под А, Б и Ц чиме је омогућено да се сматра извршењем оваквог дела од стране правног лица а за вршење било ког дела из чл. 3–8 Директиве. Успостављањем овакве одговорности правних лица значајно је потпуније дефинисана ова материја, у ком правцу би требало и наше законодавство да се креће. Неопходно је предвидети и ово у нашем законодавству, у погледу одговорности правних лица за кривична дела ВТК.

Кривично гоњење правних лица и представника правних лица не конзумира кривичну одговорност тих физичких лица за учињена дела.

Посебно је интересантно размотрити као област за унапређење како у стратешком тако и у тактичком смислу – регулисање правила у области одговорности правних лица за ВТК, област ИКТ, дигиталних доказа и виртуелног окружења. Тако чл. 11 Директиве говори о санкцијама према правним лицима, према чему очекује да такве санкције државе чланице имплементирају тако да оне буду ефективне, пропор

ционалне и одвраћајуће у оној мери која је за тако нешто потребна. Ове санкције би могле да обухвате према Директиви:

– искључење права на државну или јавну помоћ или повластице (алинеја а чл. 11);

– привремена или трајна забрана обављања делатности комерцијалних активности (алинеја б чл. 11);

– постављање под судски надзор;

– стављање под судску управу;

– трајно или привремено затварање просторија и институција које су коришћене за вршење дела.

У сврху имплементације приказаних санкција по правна лица неопходно би било изменити и закон о одговорности правних лица за кривична дела (*Службени гласник РС*, бр. 97/2008) и предвидети могућности за примену оваквих санкција и услове за њихову примену.

Обавеза размене података

Још једна област за унапређење је област размене информација. У сврху размене информација везаних за дела из чл. 3–8 Директиве, установиће се оперативне контакт-тачке свих држава чланица и омогућиће се коришћење, у овом смислу, и увезивање већ постојећих, које опслужују 24/7 надлежне институције. Такође се од држава чланица овом Директивом захтева да донесу валидне и ефикасне процедуре за поступање у хитним захтевима за пружање помоћи у случајевима пружања правне и какве друге помоћи, те да буде установљена адекватна институција, која може у оваквим ситуацијама поступати и која може пружати податке о поступању – у року од осам часова од пријема оваквих захтева, у најмању руку, са информацијом да ли ће се на овакве захтеве одговорити, као и да пружи податке о томе у ком периоду и у којој форми ће то бити учињено. О томе која ће институција имати ингеренције у оваквим случајевима (поступању као и пружању информација о поступању) држава чланица ће обавестити ЕК, а она ће тај податак проследити осталим државама чланицама и осталим компетентним специјализованим телима и агенцијама. У том циљу државе чланице морају предузети адекватне мере за обезбеђење

адекватних канала за службену комуникацију и извештавање како би се омогућило адекватно и благовремено обавештавање о претходно описаним чињеницама и кривичним делима предвиђеним чл. 3–6 без непотребних одуговлачења (чл. 13).

Држава чланица мора обезбедити систем за праћење и издавање производњу статистичких података везаних за дела прописана у чл. 3–7. Ови статистички подаци морају као минимум покривати број извршених дела из чл. 3–7 која су регистровале државе чланице као и број извршилаца гоњених и осуђених за ова дела. Ове податке ће чланица прослеђивати Комисији, а она ће омогућити да се консолидовани извештаји о томе доставе адекватним компетентним специјализованим телима и агенцијама.

Постојеће друге концепције

На глобалном нивоу од значаја је разматрање легислативе која је послужила као узор многим земљама у свету. Можда је у циљу компарације интересантно размотрити концепт који нуди Међународна телекомуникациона унија (ИТУ). ИТУ-ов приручник за легислативу ВТК у овој области направљен је као глобалан узор области о којој је реч. Он поставља оквире за посебно формулисање процесне јурисдикције омеђавајући је следећим предлозима – да једна држава може засновати надлежност процесуирањем (у смислу гоњења учинио(ла) ца, обезбеђења места догађаја, активности полиције у предистражном поступку и истрази, покретању истраге и претходног поступка и главног поступка) дела⁴: 1) уколико су извршена на њеној територији (територијални принцип), 2) уколико су извршене средствима – опремом, програмом или подацима која се налазе на њеној територији (допуњен територијални принцип – налажења средстава извршења на територији), без обзира где се извршилац налази или 3) која су усмерена на опрему, програме или податке која се налазе на њеној територији, без обзира где се извршилац налази (најшире схваћен територијални принцип – објекта напада који се налази на терито-

4 <http://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/itu-toolkit-cybercrime-legislation.pdf>, стр. 22, упоредити и са: <https://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/itu-self-assessment-toolkit.pdf>, односно <https://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/flyer-regulatory-resources.pdf>

рији државе која заснива надлежност). Ова решења су прихватљива за наш систем, али нису предвиђена нашим нити претходно описаним европским прописима. Принципи које предлаже ИТУ везано за ваздухоплове и пловила у погледу јурисдикције су идентични класичним, док код примене принципа *lex nationalis* предлаже⁵ допуне: надлежност ће засновати и 1) уколико је дело кажњиво према закону државе на чијој територији се десило као и 2) када је извршено изван територијалне надлежности било које државе. У оквиру предлога о надлежностима ИТУ интересантно предлаже и договорну надлежност у случајевима позитивног сукоба надлежности. Што се месне надлежности тиче, она се заснива на сваком месту: 1) где је учинилац радио или био дужан да ради и био физички присутан⁶, као и 2) са којег је умишљајно коришћен уређај, програм или податак⁷ или 3) са којег је проузрокована последица кривичног дела или је према умишљају учиниоца требала бити проузрокована. Овакво решење помера постојеће границе у материји кривичноправног и кривичнопроцесног права, у позитивном смеру.

У циљу имплементације стратешког приступа у процесном и материјалном кривичном законодавству није неопходно везати се само за један узор нити имплементирати само један облик норматива. Могуће су и комбинације, а најбоље би било када би се приказане концепције квалитетно искомбиновале.

Закључак

Овако приказано стање у кривичнопроцесном и кривичноматеријалном смислу представља апсолутну новину у вези примене класичних правила кривичног (материјалног и процесног) права. Ближе разматрање предлога и норми које Директива пружа, обавезујући државе чланице ЕУ на имплементацију у сопствено законодавство, указују на веома динамично ангажовање у области ВТК многих ев-

5 <http://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/itu-toolkit-cybercrime-legislation.pdf>, стр. 22-3. упоредити и са: <https://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/itu-self-assessment-toolkit.pdf>, односно <https://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/flyer-regulatory-resources.pdf>

6 То је место где је лице унело одређену команду и иницирало неки програм.

7 Овај случај покрива могућност да је извршилац у једној држави, а да су опрема, програм или податак којим се дело врши стационирани у другој.

ропских институција. То је веома значајно и са аспекта могућих импликација на наше законодавство. Приказани други концепти, упоређени са актуелним стањем у овој области, веома су усмеравајући. Просто, треба значајно разматрати измене кривичног законодавства у смеру проширења концепта територијалног принципа у заснивању надлежности у кривичноправној материји, такође и ревизији постојећих концепција националног принципа у нашем законодавству. За нашу земљу мандаторно јесте оно што је прописано у директивама ЕК, и европског парламента, али то не значи да се не може ићи и даље према правилима које нуде и друге институције које су довољно конструктивно оријентисане. Могуће је, према нашем мишљењу, направити конструкцију веза између два приказана примера ИТУ предлога легислативе и европске директиве и укрстити предлоге које обе нуде допуњујући једну другом. Посебно је интересантан предлог договорне надлежности, који се мора мало значајније развити и где је неопходно поставити базична правила – која условљавају државе да се, ипак, према неким нормативима усмеравају и приликом одређивања договорне надлежности. Ово посебно када су у питању ситуације између земаља „ривала“ – нпр. Русије и Турске, Ирана и Израела, Хрватске и Србије и томе сл. У стратешкој анализи може се закључити да се преко најбоље праксе и усвајања решења која су политички, територијално, регионално и културолошки прихватљива и одржива могу усвојити решења која су напредна и имају смисао у даљој или ближој будућности. Суштински, наша анализа свела се на утврђивање постојања потребе да се материјалне и процесне одредбе кривичног законодавства морају мењати како би се одговорило актуелним потребама нарочито у области ИКТ, ВТК и виртуелног окружења. Застарелост се огледа у смислу препознавања потребе да се област регулисања надлежности унапреди и прилагоди адекватним насталим условима, потребама у области виртуелног окружења. Многе светски значајне државе као нпр. САД су препознале ову потребу и у складу са њом дефинисале нове правце стратешке оријентације. У одбрамбеној доктрини САД су отишле тако далеко да дефинишу сувереност у виртуелном окружењу и сматрају нападом на сопствену државу напад на сопствено виртуелно окружење. Управо у оваквим правцима морамо размишљати и дефинисати сопствене приоритете, како не бисмо унапред изгубили прилике за то у ближој будућности.

SOME ISSUES OF PROCEDURAL COMPETENCE IN CYBER ENVIRONMENT

Zvonimir Ivanovic, PhD

Milan Zarkovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Judicial and police competence in terms of rights and duties of the law enforcement of a certain entity – agency do not transpose a great mystery in the real environment, but whether this is the case is a virtual environment? In terms of prescribing the jurisdiction for acting and enforcing powers of great importance are international conventions in the field of virtual environments. However there is no global Convention covering the area of Information communication technologies, Cybercrime, virtual environments and digital evidence. The most comprehensive, in this regard, is the Council of Europe Convention on Cyber crime, 185 ECTS, however, although the signatories of the Convention are not only the Member States of the Council of Europe, but also even from other continents, it is not global. Analysis of the implementation of the norms of this Convention shall not be the subject of our work since our country has already adopted a vast majority of standards prescribed by CETS 185 and implemented in our legislation. In our work as most global model, there is the International Telecommunication Union (ITU), which is part of its activities, tried to give the model the most appropriate norms of conduct and competence in the field of virtual environments. Another part of the analysis in our coverage we have other strategically significant area of regulation, for our country - the EU directives. Both of these important models are compared with our current situation in the legislation and in the analysis of strategic direction to be taken by the design of the legislation and its development we are trying to draw conclusions based on the methodology offering the most important world role models in this respect. The objectives of our analysis methodology and conclusions are substantiated by such a basis substantially funded.

Keywords: Cybercrime, virtual environment, jurisdiction, powers.

САСЛУШАЊЕ ОСУМЊИЧЕНОГ У КРИВИЧНОМ ПРОЦЕСНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ СРБИЈЕ – НЕКА СПОРНА ПИТАЊА И ДИЛЕМЕ

Др Александар Бошковић¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Народна Скупштина Републике Србије је септембра 2011. године донела нови Законик о кривичном поступку који је почео са применом 15. јануара 2012. године за кривична дела у којима поступа јавно тужилаштво посебне надлежности (Тужилаштво за организовани криминал и Тужилаштво за ратне злочине), а у осталом делу је отпочео са применом 1. октобра 2013. године. Доношењем тог законика у српско кривично процесно законодавство уведено је мноштво новина, а једна од најважнијих јесте и увођење тужилачке истраге коју наредбом покреће и води јавни тужилац. С обзиром на новоуведени концепт истраге, поставља се и питање правног положаја осумњиченог, пре свега у претходном кривичном поступку. Предмет овог рада јесте анализа законских одредби које регулишу саслушање осумњиченог као доказну радњу у предистражном поступку и истрази, а посебна пажња биће посвећена основним питањима као што су: који су овлашћени субјекти који могу предузети ову доказну радњу, под којим условима и на који начин како би исказ осумњиченог касније у главном кривичном поступку представљао доказ на коме се може засновати судска пресуда. Методама које ће се користити у овом истраживању – критичка анализа садржаја, дескрипција, компарација, синтеза и дедукција – желимо остварити циљ истраживања, а то је указивање на одређене недостатке када су у питању позитивноправне законске одредбе, али и спорна питања и проблеме који се могу јавити у практичној примени. Приликом наведене анализе указаћемо и на могуће правце и потенцијална решења утврђе-

¹ Ванредни професор Криминалистичко-полицијске академије; aleksandar.boskovic@kpa.edu.rs

них законских недостатака и практичних проблема приликом примене ове радње. Посебан акценат биће стављен на делатност полиције и сарадњу са јавним тужиоцем када је у питању саслушање осумњиченог у предистражном поступку и истрази.

Кључне речи: кривични поступак, предистражни поступак, истрага, орган поступка, јавни тужилац, полиција, саслушање осумњиченог.

Уводна разматрања

Народна Скупштина Републике Србије је септембра 2011. године донела нови Законик о кривичном поступку² који је почео са применом 15. јануара 2012. године за кривична дела у којима поступа јавно тужилаштво посебне надлежности (Тужилаштво за организовани криминал и Тужилаштво за ратне злочине), а у осталом делу је отпочео са применом 1. октобра 2013. године. Нови Законик доноси мноштво новина, а најзначајније новине се огледају у следећем: судска истрага се замењује са тужилачком која ипак садржи неке елементе страначке истраге; девалвира се начело утврђивања материјалне истине с циљем да суд постане класичан арбитар у спору између јавног тужиоца, с једне стране, и окривљеног и његовог браниоца, с друге стране; јавни тужилац постаје *dominus litis* истражног поступка чија је обавеза да у сарадњи са полицијом припреми случај и правно одрживу оптужницу пред судом, укида се институт истражног судије и уводи судија за претходни поступак као јемац основних слобода и права у предистражном поступку и истрази, итд.³

Што се тиче доказа, законодавац прави поделу на доказне радње и на посебне доказне радње. Доказне радње, као опште радње доказивања које се могу предузимати у свим врстама кривичних поступака, јесу: саслушање окривљеног, испитивање сведока (посебан значај имају одредбе о заштити сведока), вештачење, увиђај, реконструкција догађаја, исправа (регулисано је доказивање исправом и прибављање

² Службени гласник РС, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

³ Детаљније о томе: А Бошковић, Р Рисимовић, Основне карактеристике новог Законика о кривичном поступку Републике Србије из 2011. године, *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму – књига III*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 211–226.

исправе), узимање узорака (прави се разлика између узимања биометријских узорака, узорака биолошког порекла и узорака за форензичко-генетичку анализу), провера рачуна и сумњивих трансакција, привремено одузимање предмета и претресање.

Може се приметити да законодавац говори о саслушању окривљеног као доказној радњи, а не о саслушању осумњиченог, па је с аспекта насловљене теме рада важно указати на одговарајућу одредбу Законика према којој је „окривљени“ општи назив за осумњиченог, окривљеног, оптуженог и осуђеног.⁴ Самим тим, када се говори о саслушању осумњиченог, превасходно се мисли на саслушање лица против којег постоје основи сумње да је учинио неко кривично дело и које се може предузети у предистражном поступку и истрази од стране органа поступка. Ипак, на овом месту треба истаћи да и сам Законик у својим одредбама регулише појам осумњиченог лица истичући да је у питању лице према коме је због постојања основа сумње да је учинило кривично дело надлежни државни орган у предистражном поступку предузео радњу прописану закоником и лице против кога се води истрага.⁵ Као што се види, Законик везује појам осумњиченог и за предистражни поступак и истрагу што упућује на закључак да је сувишна подела целокупног истражног поступка на предистражни поступак и истрагу и указује на потребу уређења истражног поступка као једне фазе.⁶

У сваком случају, саслушање осумњиченог представља доказну радњу коју у предистражном поступку и истрази може предузети јавни тужилац и по његовом одобрењу – полиција. Питања доказног

4 Члан 2, ст. 1, т. 2 ЗКП.

5 Члан 2, ст. 1, т. 1 ЗКП.

6 О нелогичностима и недостацима оваквог законског решења више видети: С. Бејатовић, *Тужилачка истрага као обележје реформи кривичног процесног законодавства земаља региона (криминално политички разлози озакоњења, стање и перспективе)*, *Тужилачка истрага – регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2014, стр. 21–27; А. Бошковић, *Радње полиције у претходном кривичном поступку и њихова доказна вредност*, *Институт за криминологију и социолошка истраживања*, Београд, 2015, стр. 7–12. М. Шкулић, Г. Илић, *Нови Законик о кривичном поступку Србије – реформа у стилу „један корак напред – два корака назад“*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 56–70; В. Ђурђић, *Редефинисање класичних процесних појмова у Преднацрту Законика о кривичном поступку из 2010*, *Ревизија за криминологију и кривично право*, вол. 48, бр. 2, Београд, 2010, стр. 3–22.

значаја исказа осумњиченог, његовог процесног положаја, субјеката који учествују приликом саслушања, јесу врло значајна и комплексна питања. У том смислу, у овом раду ће бити анализирани одредбе важећег ЗКП из 2011. године; биће указано на предности, али и на недостатке постојећих законских решења, као и на одређене теоријске дилеме које постоје у вези са регулисањем ове радње, а покушаћемо дати и конкретне одговоре у погледу појединих законских правних празнина, недоречености и нејасноћа.

Овлашћени субјекти и услови за саслушање осумњиченог у предистражном поступку и истрази

Саслушање осумњиченог представља доказну радњу коју у предистражном поступку и истрази може предузети јавни тужилац и по његовом одобрењу – полиција. Међутим, да би саслушање осумњиченог у предистражном поступку имало карактер доказне радње, потребно је да буду испуњени одређени Закоником прописани услови. Прво, изворно овлашћен субјект за саслушање осумњиченог у предистражном поступку јесте јавни тужилац, с тим да се као активни субјект који спроводи саслушање осумњиченог може појавити и полиција, али једино ако јој јавни тужилац то повери. Друго, потребно је да осумњичени пристане да да исказ. Треће, неопходно је да цео поступак саслушања осумњиченог буде спроведен по одредбама које важе за саслушање окривљеног лица. И четврто, обавезно је присуство браниоца током саслушања осумњиченог. Уколико нису испуњени наведени услови, исказ осумњиченог дат јавном тужиоцу или полицији неће моћи да се користи као доказ касније у кривичном поступку.

На овом месту је потребно указати на једну недореченост и нелогичност законског решења које регулише саслушање осумњиченог у предистражном поступку. Наиме, одредба чл. 289, ст. 4 ЗКП изричито наглашава да „ако осумњичени пристане да да исказ, ОРГАН који обавља саслушање ће поступити у складу са одредбама овог законика о саслушању окривљеног под условом да су пристанак осумњиченог да буде саслушан и његов исказ током саслушања дати у присуству браниоца. Записник о овом саслушању се не издваја из списка и може

се користити као доказ у кривичном поступку“. С обзиром на то да Законик користи термин „орган“, можемо закључити да ће исказ осумњиченог дат и јавном тужиоцу у овој фази поступка бити доказ једино онда када је дат у присуству браниоца, без обзира на то да ли у конкретној ситуацији постоји случај обавезне одбране.⁷ С друге стране, ако јавни тужилац обави саслушање ухапшеног лица у предистражном поступку, тј. ако ухапшени не обезбеди присуство браниоца у року од 24 часа од када му је то у законском смислу омогућено, или изјави да не жели да узме браниоца, јавни тужилац је дужан да га без одлагања саслуша, осим ако није у питању случај обавезне одбране. Такав исказ осумњиченог дат јавном тужиоцу и без присуства браниоца, ако није случај обавезне одбране, моћи ће да се користи касније као доказ у кривичном поступку. Такође, иста правила ће важити и за саслушање осумњиченог у истрази, дакле након доношења наредбе о спровођењу истраге.

Као што се може закључити из претходно реченог, када јавни тужилац саслушава осумњиченог у предистражном поступку, било да се лице одазвало позиву као осумњичени, или је током прикупљања обавештења почело да се сматра осумњиченим, да би такав исказ осумњиченог био доказ касније у кривичном поступку обавезно је присуство браниоца, без обзира о ком кривичном делу се ради, тј. да ли је у конкретном случају била у питању обавезна одбрана или не. С друге стране, ако јавни тужилац обавља саслушање ухапшеног лица, или саслушава осумњиченог у истрази, тада важе општа правила о присуству браниоца и случајевима обавезне одбране, што значи да, уколико су испуњени законски услови, осумњичени може бити саслушан и без присуства браниоца и такав његов исказ дат јавном тужиоцу може бити доказ у главном кривичном поступку. Дакле, када јавни тужилац саслушава осумњиченог у предистражном поступку, да би такав исказ осумњиченог био доказ касније у кривичном поступку, обавезно је присуство браниоца у свим случајевима, а ако саслушава ухапшеног, или саслушава осумњиченог у истрази, тада га може саслушати и без присуства браниоца, у Закоником прописаним случајевима, и такав исказ осумњиченог ће моћи да се користи касније као доказ у кривичном поступку.⁸ Логично би било да је законодавац

⁷ А. Бошковић, *op. cit.*, 2015, стр. 100.

⁸ М. Милошевић, Т. Кесић, А. Бошковић, *Полиција у кривичном поступку*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016, стр. 116.

прописао да је независно од тежине кривичног дела увек обавезно присуство браниоца када саслушање обавља полиција, а не јавни тужилац, како би такав исказ осумњиченог био доказ касније у кривичном поступку. Самим тим, није баш најјасније зашто је направљена оваква разлика у погледу услова и доказне снаге између саслушања осумњиченог у предистражном поступку, саслушања ухапшеног и саслушања осумњиченог у истрази које врши јавни тужилац.

Једно од најважнијих питања јесте који субјект истражног поступка је надлежан да предузме саслушање осумњиченог, и под којим условима, да би саслушање осумњиченог имало карактер доказне радње. Превасходно се полиција, као орган откривања кривичних дела и учинилаца, може у више случајева наћи у ситуацијама када је потребно спровести саслушање осумњиченог. Најпре, уколико постоје основи сумње да је одређено лице учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности, полиција га може позвати у својству осумњиченог који ће се у позиву упозорити да има право на браниоца (чл. 289, ст. 1 ЗКП). Међутим, о оваквом поступању полиција одмах обавештава јавног тужиоца који саслушање може поверити полицији. Друга је ситуација када се у току прикупљања обавештења позвани грађанин почне сматрати осумњиченим и тада је полиција дужна да га одмах упозна са својим правима, као и о праву на браниоца (чл. 289, ст. 2 ЗКП). И у овом случају се одмах обавештава јавни тужилац који саслушање може поверити полицији. И најзад, могуће је обавити саслушање осумњиченог лица коме је одређено задржавање од 48 сати, када полиција такође поступа по одобрењу јавног тужиоца (чл. 294 ЗКП).

Анализирајући овакво законско решење, можемо закључити да је, кад год постоји могућност и потреба да се обави саслушање осумњиченог у предистражном поступку, полиција дужна да о томе обавести јавног тужиоца. Фактички, без одобрења јавног тужиоца полиција не може обавити саслушање осумњиченог.⁹ Према ранијем решењу ЗКП из 2001. године¹⁰ полиција је била дужна да обавести јавног тужиоца који је могао да изјави да ли ће присуствовати саслушању или не, али није одобравао полицији вршење ове радње, тако да је по овом пи-

⁹ А. Бошковић, *op. cit.*, 2015, стр. 101.

¹⁰ *Службени лист СРЈ*, бр. 70/01 и 68/02, и *Службени гласник РС*, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07 и 20/09 – др. закон, 72/09 и 76/10.

тању полиција имала већи ниво самосталности него сада. Ту се може поставити питање оправданости оваквог законског решења јер није логично нити сврсисходно да полиција има већи ниво самосталности, када је у питању саслушање осумњиченог лица, у судском концепту истраге у односу на тужилачки концепт истраге који је уведен новим Закоником.

Сублимирајући претходно речено, можемо закључити да, по тренутно важећем законском решењу у Србији, када полиција обавести јавног тужиоца о потреби да се изврши саслушање осумњиченог, тужилац на располагању има три могућности: прво, може сам обавити саслушање осумњиченог, друго, може одлучити да присуствује саслушању које ће обавити полиција и треће, може поверити полицији да самостално обави саслушање осумњиченог.¹¹ Такав доминантан положај јавног тужиоца у претходном кривичном поступку свакако је последица увођења тужилачке истраге и интенције да јавни тужилац буде „господар“ целог претходног поступка.

Међутим, поред одобрења јавног тужиоца, да би исказ осумњиченог дат полицији у предистражном поступку био доказ, потребно је да буду испуњени још неки услови. Најпре, потребно је и да сам осумњичени пристане да да исказ. Уколико он то не жели, не постоји ниједан процесни механизам путем којег би се на законит дозвољен начин од њега прибавио исказ. У том смислу је значајно истаћи да су право осумњиченог да ништа не изјави и забрана самооптужења (*right against self-incrimination*), иако нису изричито прописани чл. 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, постављени као међународни стандарди и представљају основу права на правично суђење.¹² То право важи и у целокупном претходном поступку с обзиром на то да морају да се примене правила о саслушању окривљеног да би исказ осумњиченог био доказ, а то потврђује и пресуда Европског суда за људска права у којој је утврђено да право осумњиченог да ништа не изјави припада и лицима која су лишена слободе, а нису још увек оптужена.¹³ Било је покушаја у пракси да по-

11 А. Бошковић, Т. Кесић, *Кривично процесно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 221.

12 *Saunders v. The United Kingdom* – 19187/91 [1996] ECHR 65 (17 December 1996) Para. 68.

13 *Heaney and McGuinness v. Ireland* – 34720/97 [2000] ECHR 684 (21 December 2000) Para. 42.

лиција, након што је осумњичени одбио да да исказ, у његову ћелију у којој је задржан постави микрофон и пошаље још једног притвореника који би кроз разговор прибавио одређени исказ осумњиченог лица. Европски суд за људска права је и поводом овог питања стао на становиште да је осумњиченом на овај начин повређено право да ништа не изјави.¹⁴

Иако су право осумњиченог да ништа не изјави (право на ћутање) и право да не даје исказе против себе (*right against self-incrimination*) у многоме слични, ипак постоје и одређене разлике између ових права осумњиченог лица. Наиме, право на одбрану ћутањем је право осумњиченог да се вербално не изјашњава пред судом и другим државним органима, да не износи своју одбрану и не одговара на постављена питања. С обзиром да право на одбрану припада искључиво осумњиченом, он је самим тим и једини титулар права на одбрану ћутањем. С друге стране, привилегија против самооптуживања је право појединца да у кривичном поступку не износи чињенице и доказе који иду на његову штету. Док право на одбрану ћутањем има искључиво осумњичени, привилегија против самооптуживања обухвата и сведоке који нису дужни да одговарају на поједина питања, с тим да и у погледу осумњиченог привилегија против самооптуживања има шири домашај. Наиме, поред права окривљеног да се уздржи од вербалног давања исказа, привилегија против самооптуживања обухвата и његово право да се уздржи од давања било каквих доказа у кривичном поступку против своје воље. Сходно томе, право на одбрану ћутањем је елемент привилегије против самооптуживања, али се ова привилегија не своди искључиво на то право.¹⁵

Даље, поред одобрења јавног тужиоца и пристанка осумњиченог да да исказ, неопходно је и обавезно присуство браниоца¹⁶ током саслушања осумњиченог од стране полиције како би такав исказ могао кас-

14 *Allan v. The United Kingdom* – 48539/99 [2002] ECHR 702 (5 November 2002) Paras 50–53.

15 В. Бајовић, Право на одбрану ћутањем, *Бранич*, бр. 3–4, Београд, 2010, стр. 52–53.

16 Случајеви обавезне одбране су регулисани чл. 74 ЗКП, али с обзиром на специфичност предистражног поступка и истраге у обзир долазе следећи случајеви обавезне одбране: осумњичени мора имати браниоца већ приликом првог саслушања ако је нем, глув, слеп или неспособан да се сам успешно брани, ако се поступак води због кривичног дела за које је прописана казна затвора од осам година или тежа казна и ако је у питању малолетно лице, а ако је задржан онда осумњичени треба имати браниоца од лишења слободе у складу са одредбама ЗКП.

није да се користи као доказ у главном судском кривичном поступку. Уколико у случајевима обавезне одбране осумњичени не изабере сам браниоца, биће му постављен по службеној дужности са списка адвоката који доставља надлежна адвокатска комора.

Међутим, на овом месту треба указати на још једну недореченост и непрецизност законодавца када је у питању постављање браниоца по службеној дужности осумњиченом у предистражном поступку. Наиме, када се сагледају одговарајуће одредбе Законика које се односе на постављање браниоца по службеној дужности, може се приметити да се ни на једном месту не помиње да ће браниоца осумњиченом по службеној дужности у предистражном поступку поставити полиција. Тако је одговарајућим законским одредбама прописано да ће окривљеном браниоца по службеној дужности, уколико сам не изабере браниоца, а ради се о случају обавезне одбране, поставити јавни тужилац или председник суда пред којим се води поступак, и то по редоследу са списка адвоката који доставља надлежна адвокатска комора.¹⁷ Имајући у виду овакву законску одредбу, логичким тумачењем се долази до закључка да је за постављање браниоца по службеној дужности у предистражном поступку и истрази овлашћен јавни тужилац, а у главном судском кривичном поступку председник суда. Ни на једном месту се не помиње да је и полиција као орган поступка овлашћена за постављање браниоца по службеној дужности у оваквим ситуацијама.

Такође, свему овоме треба додати и одговарајућу законску одредбу која регулише задржавање осумњиченог лица 48 сати према којој, ако осумњичени сам не обезбеди браниоца у року од четири часа, јавни тужилац ће му га обезбедити по службеној дужности, по редоследу са списка адвоката који доставља одговарајућа адвокатска комора.¹⁸ На овом месту можемо приметити да за разлику од решења ЗКП/2001 у случају задржавања осумњиченог, сада браниоца по службеној дужности поставља јавни тужилац, а не полиција.¹⁹ У сваком случају, једина законска одредба која се може довести у везу са полицијом као органом поступка овлашћеним за постављање браниоца по службеној дужности у предистражном поступку, јесте та да трошкове

¹⁷ Члан 76, ст. 1 ЗКП.

¹⁸ Члан 294, ст. 5 ЗКП.

¹⁹ М. Милошевић, Т. Кесић, А. Бошковић, *op. cit.*, 2016, стр. 187.

предистражног поступка који се односе на награду и нужне издатке браниоца кога је одредила полиција исплаћује тај орган.²⁰ Не постоји ниједна друга законска одредба која говори о полицији као органу овлашћеном за постављање браниоца по службеној дужности у предистражном поступку. Имајући у виду да у практичном поступању полиција у великом броју случајева ипак поставља браниоца по службеној дужности у предистражном поступку, ово питање добија још више на значају и свакако захтева прецизнију законску регулативу која би елиминисала све недоумице о којима је претходно било речи.

Иначе, поводом обавезе да током саслушања осумњиченог од стране полиције буде присутан бранилац како би се његов исказ касније могао користити као доказ у кривичном поступку, интересантно је поменути решење које је присутно у немачком кривичном процесном законодавству. Наиме, присуство браниоца током саслушања осумњиченог према немачком праву није обавезно.²¹ Према већински прихваћеном мишљењу окривљени нема право да адвокат буде присутан током полицијског саслушања, чак иако га је сам изабрао. Ако окривљеног саслушава полиција, он има право да се саветује са својим адвокатом пре почетка саслушања, али адвокат не мора бити присутан током саслушања које врши полицијски службеник.²²

Најзад, да би исказ осумњиченог дат полицији имао доказни значај, поред претходно наведених услова, неопходно је и то да само саслушање буде спроведено по одредбама које важе за саслушање окривљеног лица. Када се осумњичени саслушава, од њега се најпре узимају и у записнику констатују генералије као што су име и презиме, јединствени матични број грађана, надимак ако га има, место, дан, месец и година рођења, адреса на којој станује, држављанство и др.²³

Међутим, важно је напоменути да је пре узимања ових података, осумњиченог потребно обавестити да је у службеној употреби српски језик и да има право да се служи својим језиком или језиком који разуме те да уколико жели да користи свој језик и не раз-

20 Члан 261, ст. 6 ЗКП.

21 J. Dehn, *Istražni postupak iz nemačke i srpske perspektive, Saradnja između javnog tužilaštva i policije u istražnom postupku*, Kriminalističko-policijska akademija i German Foundation for International Legal Cooperation (IRZ), Beograd, 2013, стр. 4.

22 M. Yue, *A Comparative View of the Law of Interrogation*, *International Criminal Justice Review*, 17(1), 2007, стр. 16–17.

23 Све генералије које се прикупљају од окривљеног пре првог саслушања су прописане чл. 85, ст. 1 ЗКП.

уме српски језик, обезбедиће му се усмено превођење. Ову поуку и изјаву осумњиченог о томе је неопходно записнички констатовати како се не би дошло у ситуацију да касније током кривичног поступка осумњичени оспорава свој исказ дат полицији са аргументом да није упознат са правом да може користити свој језик у поступку. У прилог томе истичемо одлуку Врховног суда Србије²⁴ према којој записник о саслушању осумњиченог састављен пред радницима полиције који не садржи изјаву осумњиченог о одрицању права на превођење, уколико се поступак не води на језику тог лица, представља доказ на којем се не може заснивати судска одлука. Такође, може се догодити да се осумњичени пре полицијског саслушања одрекне свог права на употребу матерњег језика, а онда се касније у главном поступку позове на своје право да се служи матерњим језиком, истовремено истичући да исказ дат полицији представља незаконит доказ јер није саслушан на свом језику. У вези са тим истичемо пресуду Апелационог суда у Београду²⁵ према којој је заузет став да у претходном поступку право окривљеног на одбрану није повређено уколико се он у том поступку одрекао права на употребу матерњег језика јер разуме језик поступка, да би у каснијем току поступка тражио да се служи матерњим језиком и то му је и омогућено.

Правни положај и правила саслушања осумњиченог лица

Главна сврха полицијског саслушања осумњиченог би требало да буде давање могућности осумњиченом да отклони разлоге сумње против себе и да потврди чињенице које му иду у корист. Међутим, у практичном поступању главна сврха није пружити окривљеном могућност да дâ своју одбрану, већ је циљ осигурати да сумња против окривљеног буде потврђена и, ако је могуће, прибавити потпуно или делимично признање. Стога, полицијско испитивање може се сматрати игром моћи између полицијског службеника и окривљеног. Искуство нас учи да се полиција користи овим овлашћењем с пажљиво

²⁴ Одлука Врховног суда Србије, Кзп. бр. 123/07 од 9. маја 2007. године, цитирано према: Г. Илић, М. Мајић, С. Бељански, А. Трешњев, *Коментар Законика о кривичном поступку*, Службени гласник, Београд, 2013, стр. 672.

²⁵ Пресуда Апелационог суда у Београду, Кж. 1 бр. 2297/10 од 2. 9. 2010.

осмишљеним стратегијама и са свим врстама интелектуалног и емоционалног оружја.²⁶

Када говоримо о правном положају осумњиченог лица, превасходно се мисли на круг права и обавеза која њему припадају, с тим да ћемо се овом приликом првенствено фокусирати на његова права са којима мора бити упознат пре почетка саслушања од стране органа поступка. Након претходних обавештења о праву на употребу свог језика, записничког констатовања ко од субјеката присуствује саслушању и узетих генералија, о чему је већ било речи у претходном излагању, осумњиченом се саопштавају његова права и омогућава му се да их користи. Права са којима осумњичени пре првог саслушања мора бити упознат су следећа: прво, на језику који разуме мора да буде обавештен о делу које му се ставља на терет, о природи и разлозима оптужбе, као и да све што изјави може да буде коришћено као доказ у поступку. Друго, да има право да ништа не изјави, да ускрати одговор на поједино питање, да слободно изнесе своју одбрану, као и да призна или не призна кривицу. Треће, има право да се брани сам или уз стручну помоћ браниоца који може присуствовати његовом саслушању. И четврто, осумњичени има право да непосредно пре првог саслушања прочита кривичну пријаву, записник о увиђају и налаз и мишљење вештака (чл. 68 ЗКП).

С обзиром на то да су у чл. 68 ЗКП²⁷ садржана сва права која припадају окривљеном лицу, важно је нагласити да се пре првог саслушања осумњичени упознаје само са напред наведеним правима. Нема потребе записник о саслушању осумњиченог оптеређивати са свим правима која треба да буду остварена током целог кривичног поступка и о чијој заштити ће касније бринути суд.²⁸ Дакле, да би записник

26 J. Herrmann, *ПолICIјско испитивање окривљеника – игра моћи*, Нjемачка – Сједињене Америчке Државе – Хрватска, *Хрватски лjетопис за казнено право и праксу*, 11(1), 2004, стр. 260.

27 У чл. 68 Закона о кривичном поступку су садржана и остала права која припадају окривљеном у кривичном поступку и то: да у најкраћем могућем року буде изведен пред суд и да му буде суђено непристрасно, правично и у разумном року; да му се осигура довољно времена и могућности за припремање одбране; да разматра списе и разгледа предмете који служе као доказ; да прикупља доказе за своју одбрану; да се изјасни о свим чињеницама и доказима који га терете и да износи чињенице и доказе у своју корист, да испитује сведоке оптужбе и захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе, у његовом присуству испитају сведоци одбране; да користи правна средства и правне лекове; да предузима друге радње када је то одређено законом.

28 А. Бошковић, Т. Кесић, *op. cit.*, 2015, стр. 223.

о саслушању осумњиченог био доказно валидан, довољно је да је осумњичени упознат са претходно наведеним правима.

Интересантно је и то да Законик прави разлику између права окривљеног и права ухапшеног лица у том смислу да ухапшено лице има и нека додатна права, што је и логично с обзиром на то да се ради о лицу које се лишава слободе. Посебну пажњу заслужује право ухапшеног лица да пре него што буде саслушан, обави са браниоцем поверљив разговор који се надзире само гледањем, али не и слушањем.²⁹ Ту се, наравно, поставља питање да ли ово право припада и осумњиченом лицу које није ухапшено него које се нпр. одазвало на позив полиције. Мишљења смо да нема никаквих сметњи да коришћење овог права буде омогућено и осумњиченом који није ухапшен чиме се обезбеђује потпунија заштита његових права. Свакако, неопходно је и у записнику констатовати да је обављен поверљив разговор осумњиченог са браниоцем, као и време трајања тог разговора.

Током трајања кривичног поступка могуће је да се искази окривљеног лица међусобно разликују. Тако је нпр. могуће да је осумњичени у предистражном поступку полицији дао исказ, под напред наведеним условима, да би касније у истрази јавном тужиоцу дао другачији исказ или евентуално на главном претресу пред судом оспорио свој ранији исказ. У сваком случају, ако је саслушање осумњиченог обављено у складу са претходно утврђеним правилима, а каснији искази се разликују од ранијих, а нарочито ако окривљени опозове своје признање, орган поступка га може позвати да изнесе разлоге зашто је дао различите исказе, односно зашто је опозвао признање. У овом случају, орган поступка ће најчешће бити суд јер се у пракси, у највећем броју случајева дешава да окривљени свој исказ, дат у претходном поступку, оспори на главном претресу.

Током саслушања осумњичени може и да се одлучи да призна извршење кривичног дела и тада орган поступка није дужан да даље прикупља доказе о учиниоцу и кривичном делу, осим ако постоји основана сумња у истинитост признања, или је признање непотпуно, противречно или нејасно, и ако је у супротности са другим доказима.³⁰ Иначе, у погледу појма признања и порицања кривичног дела поменућемо мишљење према којем је признање окривљеног такав

²⁹ Члан 69 ст. 1, т. 2 ЗКП.

³⁰ Члан 88 ЗКП.

његов исказ којим признаје да је извршио кривично дело које му се ставља на терет, док порицање окривљеног имамо у случају када он оспорава извршење кривичног дела које му се ставља на терет. Значи, предмет признања и порицања је утужено кривично дело у његовом чињеничном опису. Као такво порицање, а посебно признање, мора бити изрично, јер прећутно признање које би потицало из одређених околности Законик не признаје. Исто тако, признање и порицање не могу се исказати само једноставним прихватањем, односно негирањем оптужбе са да или не.³¹

Даље, неопходно је само саслушање осумњиченог обавити уз пуно поштовање његове личности. У том смислу, мучење је забрањено према чл. 3 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода тако што је прописано да нико не сме бити подвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању.³² Тако је нпр. у једној пресуди ЕСЉП утврђено да ако лице лишено слободе задобије повреду током полицијског задржавања, на органу поступка је да објасни одакле те повреду.³³ Слично томе, свака употреба силе према задржаном лицу која није нужно неопходна и којом се вређа људско достојанство се сматра кршењем одредбе чл. 3 Европске конвенције.³⁴

На овом месту је важно указати на још једну законску одредбу која се односи на документовање процесних радњи, а то је да орган поступка може одредити да се извођење доказне или друге радње сними помоћу уређаја за тонско или оптичко снимање, с тим да се саслушање окривљеног у поступцима у којима поступа јавно тужилаштво посебне надлежности обавезно тонски снима.³⁵ Дакле, уколико овлашћена службена лица полиције врше саслушање осумњиченог за неко од кривичних дела у којима поступа јавно тужилаштво посебне надлежности (кривична дела организованог криминала, оружане побуне, тероризма, итд.), постојаће обавеза да се такво саслушање тонски сними

31 С. Бејатовић, *Кривично процесно право*, Службени гласник, Београд, 2014, стр. 301.

32 О заштити интегритета и људског достојанства осумњиченог у другим међународним документима о људским правима види: Т. Кесић, *Међународни стандарди поступања полиције у кривичним стварима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 59–61.

33 *Aksoy v. Turkey* – 21987/93 [1996] ECHR 68 (18 December 1996) Para. 61.

34 *Balogh v. Hungary* – 47940/99 [2004] ECHR 361 (20 July 2004) Para. 45.

35 Члан 236, ст. 1 ЗКП.

ми.³⁶ Наравно да није искључено и видео-снимање саслушања и често ће се истовремено предузети и тонско и видео снимање, али Законик прописује да је у оваквим ситуацијама само тонско снимање обавезно.

Најзад, у теорији кривичног процесног права се истиче да снимање исказа осумњиченог уређајем за звучно и видео снимање јесте решење чији је циљ да се обезбеди, с једне стране, већи степен поштовања права осумњиченог који се саслушава, а с друге стране, већи степен доказног кредибилитета његовог исказа, с обзиром да се у пракси релативно често окривљени позива да му је исказ на одређени начин изнуђиван у преткривичном поступку, односно да није био присутан бранилац иако би он морао да присуствује саслушању и сл., па се на овакав начин избегавају такви приговори, односно омогућава се да они релативно једноставно буду проверени.³⁷

Неке недоумице које се јављају у пракси приликом спровођења саслушања осумњиченог

С обзиром на наведене карактеристике саслушања осумњиченог у предистражном поступку према одредбама ЗКП, пре свега од стране полиције, треба указати и на низ проблема и спорних питања која се могу појавити и која су се јављала у досадашњој пракси. Овом приликом ћемо указати на неке специфичне случајеве и покушаје државних органа да у одређеним ситуацијама искористе недовољно прецизна законска решења, и то углавном на штету осумњиченог лица.

На овом месту је занимљиво указати на једно практично поступање овлашћених полицијских службеника које је постало широко заступљено. Наиме, када се није радило о случају обавезне одбране, дешавало се да осумњичени не жели да ангажује браниоца, а пристајао је на то да да исказ. Овлашћена службена лица полиције су у

³⁶ Поређења ради, према одредбама ЗКП Хрватске прописано је да се испитивање окривљеног снима уређајем за аудио-видео снимање, што значи да је у питању не само тонско већ и видео снимање које се врши, не само за поједина, већ за сва кривична дела. О основним карактеристикама испитивања окривљеног и осталих доказних радњи према одредбама ЗКП Хрватске види: V. Ljubanović, T. Kralj, S. Gluščić, *Dokazne radnje: Novine pri utvrđivanju činjenica u prethodnom postupku*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 15(2), 2008, стр. 859–877.

³⁷ М. Шкулић, *Коментар Законика о кривичном поступку*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 772.

оваквим случајевима осумњиченом додељивала браниоца по службеној дужности, иако није био у питању случај обавезне одбране. У сваком случају, ако се већ полиција одлучи на постављање браниоца по службеној дужности, неопходно би било претходно осумњиченом одредити задржавање од 48 сати, у договору и по одобрењу јавног тужиоца, на основу чега осумњичени мора имати браниоца па онда саслушати осумњиченог у његовом присуству. На овај начин би се у потпуности испоштовале одредбе Законика, с једне стране, и пружио могућност да исказ осумњиченог дат полицији касније буде коришћен као доказ у кривичном поступку, с друге стране.

У вези са претходно реченим, поставља се питање може ли полиција саслушати осумњиченог и без присуства браниоца, ако он то изричито одбија, а није случај обавезне одбране. Јасно је да тако добијен исказ осумњиченог, без присуства браниоца, неће представљати доказ у кривичном поступку, али је спорно може ли се осумњичени уопште без присуства браниоца саслушати пред полицијом. Врховни суд Србије је стао на становиште да се осумњичени пред органима унутрашњих послова за било које кривично дело може саслушати само у присуству адвоката и само кад пристане да да исказ, па се само у том случају таква исказ може користити као доказ у кривичном поступку.³⁸

Исто тако, може се десити да полиција обави саслушање осумњиченог који је ухапшен, а да му није одређено задржавање. Опште је правило да се ухапшено лице мора у року од осам сати спровести надлежном јавном тужиоцу, осим ако му није одређено задржавање од 48 сати. Било је случајева у пракси да је осумњичени ухапшен, да му није одређено задржавање од 48 сати, да није у року од осам сати спроведен надлежном истражном судији (по ЗКП/2001), а да је саслушан од стране полиције. У таквом случају, без обзира што су испуњене одговарајуће процесне формалности, радиће се о недозвољеном доказу што потврђује и Апелациони суд у Београду који је у својој одлуци³⁹ заузео став да записник о саслушању осумњиченог у полицији, које је обављено више од осам сати након лишења слободе осумњиченог, има бити издвојен из списка предмета и не може се користити као доказ у кривичном поступку.

38 Пресуда Врховног суда Србије Кж.И бр. 14323/08 од 16. 9. 2008.

39 Решење Апелационог суда у Београду, Кж2. бр. 4652/2010 од 23. 12. 2010.

У практичном поступању је свакако могуће и да овлашћени полицијски службеници обаве саслушање осумњиченог, али да његов бранилац није присуствовао током целог тока саслушања већ само једним делом или је тек дошао на крају самог саслушања и потписао записник. Мишљења смо да би у овој ситуацији суд донео одлуку којом би овакав записник о саслушању осумњиченог издвојио из списка као незаконит доказ, тј. ово би био типичан случај незаконитог полицијског поступања.

Овом приликом ћемо указати на још једну ситуацију која се често дешавала у практичном поступању овлашћених полицијских службеника. Наиме, дешавало се да приликом састављања записника о саслушању осумњиченог, услед пропуста овлашћеног службеног лица полиције, осумњичени не потпише сваки лист записника. Поставља се питање да ли ће такав пропуст довести до издвајања записника из списка предмета. Врховни суд Србије је у једној својој одлуци⁴⁰ стао на становиште да такав пропуст не представља апсолутно битну повреду одредаба кривичног поступка, образлажући да је записник органа унутрашњих послова о саслушању осумњиченог које је извршено у присуству браниоца, сагласно одредбама ЗКП, употребљив као доказ на главном претресу и кад омашком није потписан од стране осумњиченог на сваком листу већ само на задњем. Такође, једна новија одлука Апелационог суда у Београду⁴¹ потврђује претходно речено – утврђено је да недостатак потписа осумњиченог на свакој страници записника о његовом саслушању не представља такав недостатак у састављању записника који нужно води ка његовом обавезном издвајању из списка предмета у смислу одредбе члана 407 ЗКП. Без обзира на овакав став судова пожељно је да овлашћена службена лица полиције која врше саслушање осумњиченог учине све како би се саслушање спровело у потпуности у складу са одредбама ЗКП како се касније у поступку уопште не би могло поставити питање доказног кредибилитета предметног записника.

40 Пресуда Врховног суда Србије, Кж-И. Бр. 331/2004 од 15. 4. 2004.

41 Решење Апелационог суда у Београду Кж2 654/14 од 14. маја 2014, доступно на: <http://www.propisionline.com/Practice/Decision/44890>, преузето 15. 6. 2016.

Закључак

Доношењем новог Законика о кривичном поступку и увођењем тужилачке истраге свакако су се променили и структура кривичног поступка и положај појединих кривичнопроцесних субјеката. Пре свега, јавни тужилац је постао *dominus litis* целокупног истражног поступка што је резултирало тиме да је уједно постао и најоптерећенији орган целог претходног поступка. Између осталог, и саслушање осумњиченог је у основи стављено у надлежност јавног тужиоца.

Поставља се питање зашто је полиција у тужилачком концепту истраге изгубила своје изворно овлашћење да саслушава осумњичено лице, као што је то било у судском концепту истраге и као што је то у многим другим земљама европско континенталне правне традиције. Није спорно да би полиција увек требало да обавести јавног тужиоца о потреби саслушања осумњиченог, али свакако не иде у прилог ефикасности поступања да за свако саслушање јавни тужилац даје одобрење. Логично би било да се јавни тужилац обавести о потреби саслушања и изјасни да ли ће присуствовати полицијском саслушању, али не и да даје одобрење, тако да би о променама тог типа свакако требало размислити у будућности.

Такође, имајући у виду да јавни тужилац у практичном поступању у највећем броју случајева одобрава полицији саслушање и не присуствује самом саслушању, постоји обавеза за поступајуће полицијске службенике да се строго придржавају прописаних законских правила, јер је исказ осумњиченог једини лични доказ који на овај начин могу прибавити припадници полиције у претходном поступку. Уколико се направи неки пропуст и не испоштује законска процедура, могуће је да ће касније у главном судском кривичном поступку исказ осумњиченог дат полицији бити издвојен из списка чиме се отвара могућност да осумњичени да другачији исказ на главном претресу, што у крајњој линији може угрозити цео кривични поступак. У том смислу, требало би размислити и о обавезном тонском и оптичком снимању саслушања осумњиченог како би се повећао доказни кредибилитет његовог исказа који је дат полицији, с једне стране, али и како би се онемогућила злоупотреба његових права, с друге стране.

Литература

1. Бајовић, В., Право на одбрану ћутањем, *Бранич*, 3–4, Београд, 2010, 52–65.
2. Бејатовић, С., *Кривично процесно право*, Службени гласник, Београд, 2014.
3. Бејатовић, С., Тужилачка истрага као обележје реформи кривичног процесног законодавства земаља региона (криминално политички разлози озакоњења, стање и перспективе), *Тужилачка истрага – регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2014, стр. 11–32.
4. Бошковић, А., *Радње полиције у претходном кривичном поступку и њихова доказна вредност*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2015.
5. Бошковић, А., Кесић, Т., *Кривично процесно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.
6. Бошковић, А., Рисимовић, Р. Основне карактеристике новог Закона о кривичном поступку Републике Србије из 2011. године, *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму – књига III*, Криминалистичко-полицијска академија, 2012, Београд, 211–226.
7. Dehn, J. Istražni postupak iz nemačke i srpske perspektive, *Saradnja između javnog tužilaštva i policije u istražnom postupku*, Kriminalističko-policijska akademija i German Foundation for International Legal Cooperation (IRZ), Beograd, 2013.
8. Бурђић, В., Редифинисање класичних процесних појмова у Преднацрту Закона о кривичном поступку из 2010, *Ревизија за криминологију и кривично право*, вол. 48, бр. 2, Београд, 2010, стр. 3–22.
9. Herrmann, J., Policijsko ispitivanje okrivljenika – igra moći Njemačka – Sjedinjene Američke Države – Hrvatska, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 11(1), 2004, 259–276.
10. Илић, Г. П., Бељански, С., Мајић, М., Трешњев, А., *Коментар Закона о кривичном поступку*, Службени гласник, Београд, 2013.
11. Кесић, Т., *Међународни стандарди поступања полиције у кривичним стварима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.

12. Ljubanović, V., Kralj, T., Gluščić, S., *Dokazne radnje: Novine pri utvrđivanju činjenica u prethodnom postupku*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 15(2), 2008, 859–877.
13. Милошевић, М., Кесић, Т., Бошковић, А., *Полиција у кривичном поступку*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016.
14. Одлука Европског суда за људска права *Aksoy v. Turkey* – 21987/93 [1996] ECHR 68 (18 December 1996).
15. Одлука Европског суда за људска права *Balogh v. Hungary* – 47940/99 [2004] ECHR 361 (20 July 2004).
16. Одлука Европског суда за људска права *Heaney and McGuinness v. Ireland* – 34720/97 [2000] ECHR 684 (21 December 2000).
17. Одлука Европског суда за људска права *Saunders v. The United Kingdom* – 19187/91 [1996] ECHR 65 (17 December 1996).
18. Одлука Европског суда за људска права *Allan v. The United Kingdom* – 48539/99 [2002] ECHR 702 (5 November 2002).
19. Шкулић, М., *Коментар Законика о кривичном поступку*, Службени гласник, Београд, 2007.
20. Шкулић, М., Илић, Г. *Нови Законик о кривичном поступку Србије – реформа у стилу „један корак напред – два корака назад“*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
21. Yue, Ma. *A Comparative View of the Law of Interrogation*, *International Criminal Justice Review*, 17(1), 2007, 22–52.

HEARING OF A SUSPECT IN CRIMINAL PROCEDURE LEGISLATION IN SERBIA – SOME CONTROVERSIAL ISSUES AND DILEMMAS

Aleksandar Boskovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: In September 2011, the Parliament of the Republic of Serbia enacted a new Criminal Procedure

Code which became effective on 15 January 2012 with respect to criminal offences under the jurisdiction of the public prosecutor's office of special jurisdiction (Prosecutor's Office for Organised Crime and Prosecutor's Office for War Crimes), while the remaining parts became applicable as of 1 October 2013. With the enactment of this Code, a number of new features were introduced into the Serbian criminal procedure legislation, one most important being prosecutorial investigation, which is instigated on the order of the public prosecutor, who also manages the procedure. Given the new conception of prosecutorial investigation, a question arises of the legal status of a suspect, primarily in the preliminary criminal proceedings. The subject of this paper is the analysis of the legal provisions regulating the interrogation of a suspect as an evidentiary action in the preliminary criminal proceedings in the Republic of Serbia, where by special focus will be on basic questions, such as which subjects are authorised to perform this action, under what conditions and how, in order for the suspect's statement to constitute, subsequently, in the main proceedings, an evidence on which the court's decision can be based. By methods to be used in this research - critical content analysis, description, comparison, synthesis and deduction - we want to achieve the objective of the research, which is to point to certain deficiencies concerning positive legal provisions, as well as to issues and problems that may arise in their practical application. In the analysis, we shall also point to potential directions of and solutions to identified legal deficiencies and practical problems in the implementation of this evidentiary action. Special emphasis will be on the police activity and

its cooperation with the public prosecutor with respect to suspect interrogation in the pre-investigation and investigation procedures.

Keywords: criminal proceedings, pre-investigation procedure, investigation, authority conducting the proceedings, public prosecutor, police, suspect interrogation.

HABEAS CORPUS КАО ЕКСПЛИЦИТ МЕЂУНАРОДНОГ СТАНДАРДА И ПОЛИЦИЈСКО ЛИШЕЊЕ СЛОБОДЕ КАО ИНСТРУМЕНТ ДРЖАВНЕ РЕАКЦИЈЕ НА КРИМИНАЛИТЕТ

Др Драгана Чворовић¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Право на слободу и безбедност личности, као међународни стандард, и реформисано кривичнопроцесно законодавство Србије имплицирају нужност анализирања *de lege lata*, и то с циљем сагледавања степена усаглашености са међународним стандардима, ставовима који је заузео Европски суд за људска права по наведеном питању, субјектима одлучивања о законитости лишења слободе у Републици Србији, и то посматрано са аспекта полицијског лишења слободе, које изискује детаљнију анализу, с обзиром на нова законска решења ограничења међународног стандарда. У складу с тим, аутор је уз критичко, научно и стручно аргументовање, предметну проблематику анализирао из следећих углова: прво, право на слободу и безбедност као међународни стандард; друго, полицијско лишење слободе као ограничење међународног стандарда права на слободу; треће, субјекти одлучивања о законитости лишења слободе у реформисаном кривичнопроцесном законодавству Србије; четврто, *habeas corpus* поступак у пракси Европског суда за људска права.

Кључне речи: *habeas corpus*, Европски суд за људска права, полицијско лишење слободе, међународни стандард.

¹ Асистент Криминалистичко-полицијске академије; dragana.cvorovic@kpa.edu.rs

Право на слободу и безбедност личности као међународни стандард (опште напомене)

Уставне прокламације, као и законски експлицити остварења људских права, имплицирају нужност њихове заштите и реализације еквиваленције када је реч о њиховој корелацији са ефикасношћу кривичног поступка. Наиме, наведена тенденција је примарне темеље поставила још у мешовитом кривичном поступку као неопходност њиховог међусобног усклађивања, односно ефикасности кривичног поступка и очувања и заштите личних права и слобода грађана, што није био случај у акузаторском и инквизиторском моделу кривичног поступка. Француска буржоаска револуција из 1789. године представљала је синоним за експанзију људских права, као и за крај инквизиторског кривичног поступка и потпуну афирмацију мешовитог система кривичног поступка. Тенденција стварања универзалних људских права није подразумевала само тежњу држава као индивидуалних титулара људских права ка њиховом остварењу на националном нивоу, већ и одређени степен даљег унапређења који ће важити за све земље региона,² односно света (међународни приступ). Међународни аспект регулисања људских права представља одраз свеобухватног напора држава чланица, када је реч о регионалном аспекту усавршавања људских права, да кроз одређени временски оквир постигну високи степен усаглашености националних законодавстава са релевантним међународним документима. Када је реч о међународним аспектима регионалног карактера, прокламована људска права³ не представљају само каталог људских права једне земље, већ се са степеном усаглашености са другим земљама ствара јединствен каталог, који садржи аспект европског правног поретка, а не само правног поретка једне земље. У складу с тим, пут ка јединственом, универзалном сегменту људских права је умногоме већ реализован, и он ће кроз даљи активан рад повећавати степен усавршавања. Прекретницу у човечанству када је реч о документима који прокламују људска права на универзалном нивоу⁴,

² Види: Т. Hammarberg, *Human Rights in Europe: no grounds for complacency*, Council of Europe, 2011.

³ R. Dvorkin, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, 1977, стр. 25–35; види и: M. Cranston, *What are Human Rights*, London, Bodley Head, 1973, стр. 36; Види: L. W. Sumner, *The moral Foundation of Rights*, Clarendon Press Oxford, 1990, стр. 1.

⁴ L. L. Hoffmann, *The Universality of Human Rights*, 125, *Law Quarterly Review*, 416, 2009.

као што је истакнуто, представља засигурно Универзална декларација о људским правима⁵ од 10. децембра 1948. године.⁶ Посматрано са аспекта права на слободу и безбедност личности, значајна је одредба чл. 3 Универзалне декларације којом је прописано да свако има право на живот, слободу и безбедност личности и чл. 9 у којем стоји да „нико не сме бити произвољно ухапшен, притворен, нити протеран“. Управо ове одредбе показују ослоњеност на најбоље традиције правног и политичког наслеђа и притом указују на значај, нужност и потребу да се заштити појединац од произвољног лишења слободе, односно да се нормативно регулише право на слободу као једно од примарних права које треба да ужива сваки грађанин. Када је реч о слободи у овом контексту, онда се превасходно мисли на физичку слободу личности, а не на слободу схваћену у филозофском контексту. У складу с тим, треба истаћи да је наведено право, као и сва друга права која су прописана релевантним документима, једнако за сва лица, без обзира на пол, узраст и друго, и да свако има право да ужива одредбе прописане одговарајућим актима и на тај начин заштити слободу своје личности.⁷ У том контексту изузетно је значајно споменути да право на слободу представља услов и основ за остварење читавог низа других људских права и слобода. То је случај пре свега са: слободом удруживања, слободом изражавања, слободом мисли, савести и вероисповести, правом на поштовање приватног и породичног живота, слободом кретања, правом да се напусти земља и др.

Као што је то истакнуто, већ је Универзална декларација о људским правима познавала право на слободу, а потом су и остали међународни документи (регионалног, универзалног карактера) наставили процес активног нормирања овог права и дужности његовог поштовања на глобалном нивоу. Карактер универзалности, тј. припадности

⁵ Усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 А (III) од 10. децембра 1948.

⁶ Види: D. Svorovic, V. Turanjanin, *Ideals of Justice and Reformed Criminal Procedure Legislation of the Republic of Serbia*, in: *Forty Years Since the Signing of the Helsinki Final Act*, Institute for Comparative Law, Belgrade, 2015, стр. 471.

⁷ Право на слободу се може позитивно и негативно одредити. У позитивном смислу, право на слободу се односи на слободу физичке личности и састоји се у класичној слободи, *aller et venir*, док се у негативном контексту може одредити као право да се не буде ухапшен или притворен уколико лишење слободе ни у својој основи ни у својој процедури није законито. Види: Д. Чворовић, *Лишење и ограничење слободе од стране полиције*, Докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2016, стр. 31.

свим бићима овог права, јесте последица међународног аспекта људских права, односно тежње да се достигне универзалан, јединствен каталог људских права који ће се примењивати према свима и бити једнак за све. У складу с тим, Међународни пакт о грађанским и политичким правима⁸ у чл. 9, посматрано са аспекта права на слободу, прописује: „Сваки појединац има права на слободу и безбедност своје личности. Нико не може бити произвољно ухапшен или протворен. Нико не може бити лишен слободе осим из разлога и сходно поступку који је предвиђен законом“. Затим: „Свако ухапшено лице обавештава се у тренутку хапшења о разлозима хапшења као што се у најкраћем року обавештава писменим путем о свакој оптужби која је подигнута против њега.“ Или: „Свако лице које је ухапшено или притворено због кривичног дела биће у најкраћем року предато судији или некој другој власти овлашћеној законом да врши судске функције, и мора у разумном року да буде суђено или ослобођено. Притварање лица која чекају на суђење није обавезно, али пуштање на слободу може бити условљено гаранцијама које обезбеђују долазак лица на претрес, као и свим другим радњама поступка а, у датом случају ради извршења пресуде.“ Потом, ту је и одредба по којој „свако лице које је лишено слободе услед хапшења или притвора има право да поднесе жалбу суду како би овај решавао без одлагања о законитости притвора и наредио његово пуштање на слободу ако притвор није заснован на закону“, односно, „свако лице које је жртва незаконитог хапшења или притвора има право на накнаду штете“. Поред међународних докумената регионалног значаја, међу којима је најзначајнија Европска конвенција о људским правима, о којој ће бити речи у сегменту *habeas corpus* поступка у пракси Европског суда за људска права, тенденције универзалности остварења људских права се могу сагледати и у прокламацијама Америчке конвенције о људским правима (чл. 7 Америчке конвенције)⁹, као и Афричке повеље о људским

8 Усвојен и отворен за потписивање и ратификовање или приступање резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200А (XXI) од 16. децембра 1966. године. Ступио на снагу 23. марта 1976. године у складу са чланом 49. *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/1971.

9 Америчка конвенција о људским правима (American convention on Human Rights), доступна на: http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf, 10. 5. 2016. Због значаја наводимо на енглеском језику прве четири тачке права на слободу и безбедност личности: *Article 7. Right to Personal Liberty*

1. Every person has the right to personal liberty and security. he reasons and under the conditions established his detention and shall be promptly notified of ught promptly

и народним правима.¹⁰ Ове одредбе су само неке од постојећих којима се регулише сегмент људских слобода, односно којима се прописује адекватна заштита од самовољног лишења слободе и предвиђа могућност ограничења само у законом прописаним случајевима од стране законом овлашћених органа.

Полицијско лишење слободе као ограничење међународног стандарда права на слободу (опште напомене)

Одступање од апсолутног права, односно од неприкосновених права, своје границе поред аспеката рестриктивног може предвидети и ограничењима основних права и слобода, и то у свом обиму, под законом прописаним условима који, као међународни стандарди, манифестују кључне елементе демократског друштва, као што су: законитост, неопходност у демократском друштву као експресија заштите њених основних вредности (јавна безбедност, национална безбедност, морал и др.). Постоје две врсте ограничења, које су већ у свом појмовном одређењу указале на дистинкцију, а то су инхерентна (уграђена) и факултативна.¹¹

Инхерентна (уграђена) ограничења имплицирају саставни део предвиђеног права или слободе, односно структурални елемент при самом дефинисању загарантованог права. Наиме, законодавац, поштујући међународне стандарде ограничења основних права и

before a judge or other officer authorized by law to exercise or not limit the orders of a competent judicial authority 2. No one shall be deprived of his physical liberty except for t beforehand by the constitution of the State Party concerned or by a law established pursuant thereto. 3. No one shall be subject to arbitrary arrest or imprisonment. 4. Anyone who is detained shall be informed of the reasons for the charge or charges against him.

10 Афричка повеља о људским и народним правима (African charter on human and peoples rights) доступна на: <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/African-Charter-on-Human-and-Peoples-Rights.pdf>, 10. 5. 2016. Због значаја наводимо на енглеском чл. 6 права на слободу и безбедност личности: *Article 6 Every individual shall have the right to liberty and to the security of his person. No one maybe deprived of his freedom except for reasons and conditions previously laid down by law. Inparticular, no one may be arbitrarily arrested or detained.*

11 Д. Чворовић, Међународни стандарди дерогације и ограничења права на слободу и безбедност личности, *Положај и улога државе у демократској држави*, Криминалистичко-полицијска академија, 2014, стр. 35.

слобода, приликом прописивања одређеног права може предвидети клаузуле о могућности њиховог ограничења. Детерминисаност ограничења, односно лимитирање обима остварења основних права и слобода, произилази из предвиђених међународних стандарда, који кроз аспекте законитог, прецизности, јасног, манифестују правну сигурност као опште начело чије егзистирање захтева концепт савременог, демократског друштва. Постављене границе ограничења не остављају велику слободу, када је реч о предвиђеним основама ограничења националним законодавствима, већ им у прописаним оквирима остављају поље слободне процене, које мора бити усклађено са међународним стандардима.¹² Када је реч о праву на слободу и безбедност личности, инхерентна ограничења су прокламована како на уставном, тако и на нивоу Законика о кривичном поступку (ЗКП/2011).

Хијерархијски примат нам не дозвољава да анализу наведеног права почнемо од Законика о кривичном поступку, који детаљно разрађује право на слободу и безбедност личности, и то без задирања у суштину права, а поготово посматрано са аспекта лишења и ограничења слободе од стране полиције, већ ћемо Устав узети као примаран и као општи оквир. Наиме, Устав прокламује право на слободу и безбедност личности, и то тако да свако има право на личну слободу и безбедност. Лишење слободе допуштено је само из разлога и у поступку који су предвиђени законом. Наведене одреднице законитог лишења слободе садрже и међународни документи, међу њима и ЕК као један од најзначајних за нас, који предвиђа законито лишење слободе само у законито спроведеном поступку и уз испуњење рестриктивно постављених услова (чл. 5, ст. 1, тач. а-ф ЕК).

Поред предвиђених општих одредби за законито ограничење личне слободе у виду лишења слободе, Устав предвиђа да се лице које је лишено слободе од стране државног органа одмах, на језику који разуме, обавештава о разлозима лишења слободе, о оптужби која му се ставља на терет, као и о својим правима, и има право да без одлагања о свом лишењу слободе обавести лице по свом избору. Такође, свако које лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито. Иначе казну која обухвата лишење слободе може изрећи само суд (чл. 27 Устава). Дакле, можемо

¹² *Ibid.*, стр. 36.

констатовати да се и кроз опште одредбе Устава прокламује *habeas corpus* поступак, са истим детерминантама као што је предвиђено и у ЕК (чл. 5 ЕК). Посматрано из угла полицијског ограничења међународног стандарда, с обзиром да су се наведене прокламације односиле на лишење слободе на основу одлуке суда, Устав садржи и допунска права у случају лишења слободе без одлуке суда, што је значајније посматрано са аспекта полицијског лишења слободе и полицијског поступања у складу са националним правом, а и међународним стандардима. Наиме, лицу лишеном слободе без одлуке суда, одмах се саопштава да има право да ништа не изјављује и право да не буде саслушано без присуства браниоца кога само изабере или браниоца који ће му бесплатно пружити правну помоћ ако не може да је плати. Такође, лице лишено слободе без одлуке суда мора без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, бити предато надлежном суду, у противном се пушта на слободу (чл. 29 Устава). Детерминанта од 48 часова представља каучук појам хитности одлучивања о законитости лишења слободе у *habeas corpus* поступку, која је усклађена са ЕК (чл. 5, ст. 4 ЕК). Детаљнију разраду Уставних одредби регулише Законик о кривичном поступку, који реформисаним одредбама доноси новине у кривичном процесном законодавству Србије, а посебно у мерама лишења и ограничења слободе од стране полиције¹³. Наиме, Законик о кривичном поступку коначно појмовно одређује, односно набраја све мере лишења слободе осумњиченог, односно окривљеног, што до сада није био случај, као и дистинкцију између полицијског лишења слободе и других облика лишења. Казуистички приступ, када је реч о одредбама које се односе на значење појединих израза¹⁴, иако означен као акузаторски (када је реч о мерама лишења слободе неопходан), посматрано са аспекта полицијског лишења слободе, с обзиром да су се до доношења новог ЗКП/2011 све мере означавале као лишење слободе, па су се под тим подразумевале и мере полицијског деловања, при чему се није правила дистинкција. Реформисаним одредбама законодавац је предвидео да је лишење слободе: хапшење, за-

13 Види: Г. Илић, Кривично процесно законодавство Републике Србије и стандарди Европске уније, *Кривично законодавство Србије и стандарди Европске уније*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2010, стр. 34–56.

14 М. Шкулић, Погрешна концепција и бројне правнотехничке грешке новог Законика о кривичном поступка – Шта даље и како реформисати реформу српског поступка, *Реформа кривичног права*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2014, стр. 23–65.

државање, забрана напуштања стана, притвор и боравак у установи који се, у складу са овим закоником, урачунава у притвор (чл. 2, ст. 1, тач. 23 ЗКП).¹⁵

Када је реч о полицијском поступању, од значаја су мере хапшења и задржавања. Мере хапшења и задржавања се примењују према осумњиченом. Као што је истакнуто, ЗКП предвиђа меру полицијског хапшења која је коначно дистинктивно опредељена у односу на остале мере лишења слободе, што је наишло на критички став одређеног дела стручне јавности, и то због елемента иностраности. Међутим, сматрамо легитимним овакво законско решење, с обзиром да јасно указује на субјекат који лишава слободе, а то је полиција, и ситуацију на коју се односи, док би се елемент иностраности као хапшење могао позитивно окарактерисати као праћење савремених трендова и конзистентности на међународном нивоу, који конвергенцијом не само елемената из кривичнопроцесних система, већ и појмова, доприноси ефикасности, али и разумљивости и прецизности законског текста, који је изузетно битан за остваривање принципа владавине права, односно усклађивања понашања грађана са законом, и заштите сопствених права од повреда. У складу с тим, појам *arrest*, који у преводу дословно значи „хапшење“, потпуно је прилогођен међународном стандарду права на слободу и безбедност личности, па бисмо с циљем глобалистичких тенденција, што доказујемо и новим ЗКП Републике Србије који преузима велики број елемената из америчког кривичнопроцесног законодавства¹⁶, прихватили полицијско хапшење као адекватно законско решење. Примери неопходности праћења савремених трендова се најбоље могу сагледати кроз дефинисање лишења слободе према пракси суда у Стразбуру и значајног америчког законодавства, с обзиром на нови ЗКП/2011 Републике Србије¹⁷. Према пракси Европског суда за људска права, лишењем слободе се сматрају мере јавне власти којим се појединац задржава на ограниченом одређеном месту једно одређено време, и то противно својој

15 Види: Д. Чворовић, Докторска дисертација, *op. cit.*, стр. 289.

16 Види: Н. Abadinsky, *Law and Justice. An introduction to the American legal system*, Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1998.

17 Критички осврт на нови ЗКП Републике Србије види: С. Бејатовић, Неколико разлога неопходности наставка рада на реформи кривичног процесног законодавства Србије, *Реформа кривичног права*, Копаоник, 2014, стр. 87–114; Ђурђић, В., Концепцијске странпутице у новом кривичном поступку Србије, *Реформа кривичног права*, Копаоник, 2014, стр. 66–87.

слободној вољи или без ње.¹⁸ Према америчком законодавству, хапшење се дефинише као одвођење особе у притвор против његове или њене воље, у сврху кривичног гоњења или испитивања (*Dunaway v. New York*, 442 U.S.200, 1979; *Brower v. County of Inyo*, 489 U.S. 593, 1989).¹⁹ Но, без обзира да ли је реч о англосаксонском²⁰ или о европско-континенталном правном систему, дистинкцију полицијског хапшења од других мера лишења слободе прокламују и друге земље (нпр. Кина)²¹, што је још један од показатеља адекватног законског решења у Републици Србији (ЗКП/2011) са тенденцијом универзалности.

18 Јакшић, А., *Европска конвенција о људским правима*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2006, стр. 123.

19 Види: D. E. Hall, J. D., Ed. D., *Criminal law and procedure*, Delmar Cengage learning, 2012, стр. 3–31; J. M. Scheb, J. M. Scheb II, *Criminal law and Procedure*, Wadsworth cengage Learning, 2011, стр. 22–49; R. V. del Carmen, *Criminal procedure, Law and practice*, Wadsworth cengage Learning, 2010, стр. 30–65. Више о америчком кривичном поступку као и улози полиције на федералном нивоу види: G. F. Cole, *The American System of Criminal Justice*, Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing, 1986; Federal Bureau of investigation (FBI) *Uniform crime reports for the United States*, Washington D.C., U.S. Department of justice, 1994. С обзиром на Уставну заштиту права на слободу и безбедност личности у Америци кроз IV амандман: F. G. Cullor, *The Constitution of the United States: An introduction*, Penguin Books, New York, 1984. Интересантно је приказати статистичке параметре када је реч о полицијском хапшењу за кривично дело илегалног поседовања дроге у Америци, с обзиром да су и у Републици Србији, када је реч о наведеном кривичном делу, параметри изузетно високи. Због значаја ћемо навести на енглеском језику. Classification of illegal Possession of Narcotic Drugs (Crime statistics): In 1993, drug abuse violation arrests were up 4% from 1992 level; they were 14% lower than in 1989, but 56% higher than in 1989. Of total drug arrests in 1993, 29,7% were for sale (manufacture, and 70,3% were for possession (FBI 1994, стр. 216). Drug arrests in 2005 were 1, 654, 600 adults and 191, 800 juveniles. In 2006, arrests were 1,693, 100 adults and 196, 700 juveniles, and in 2007, arrests were 1, 645, 500 adults and 195, 700 juveniles. Mary Clifford (Edited by Obi N.I. Ebbe.), in: *Comparative and International Criminal Justice Systems (Policing, Judiciary, and Corrections)*, Taylor & Francis Group, 2013, стр. 44.

20 Енглеска као колевка англосаксонског правног система (Шкулић М., Однос начела истине и поједностављених форми кривичног поступка, *Поједностављене форме поступања у кривичним стварима*, ОЕБС, 2013, стр. 71) полицију поставља као изизетно значајног субјекта истраге, који и поред касног настајања професионалног тужилаштва (*Crown Prosecution Service*) 65% случајева и даље решава, између осталог руковођења и начелом опортунитета. Види: J. M. Jehle, M. Wade, *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems*, Springer, 2005, стр. 167–168; L. Jason- Llyod, *An Introduction to Policing and Police Powers*, Cavendish publishing, 2005, стр. 61–91; W. Belson, *The Public and the Police*, London, Herper & Row, 1975, стр. 75; D. Feldman, *Regulating Treatment of Suspects in Police Stations: Judicial interpretation of Detention Provisions in the Police and Criminal Evidence Act 1984*, *Criminal Law Review*, 1990, стр. 452–471.

21 G. F. Allen, Where are we going in criminal justice? Some insights from the Chinese Criminal Justice System, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 31, 1987, 101–109; J. A. Cohen, *The Criminal process in the People's Republic of China, 1948–1953*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1968; H. Fu, Police accountability: The case of the People's Republic of China, *Police studies* 14, 1991, 40–49.

Субјекти одлучивања о законитости лишења слободе од стране полиције

Као што је истакнуто уставним прокламацијама (чл. 27 Устава) и Закоником о кривичном поступку Републике Србије, субјекат одлучивања о законитости лишења слободе у *habeas corpus* поступку, када је реч о мерама полицијског лишења слободе, јесте судија за претходни поступак. Међутим, нова законска решења у реформисаном кривичнопроцесном законодавству Србије²², као и ставови Европског суда за људска права, изускују детаљнија аналитичка тумачења нових процесних правила која чине садржај анализираних института разумљивим, док критички осврти манифестују непрецизност и вишезначност законских норми. Наиме, поред наведених међународних стандарда који егзистирају у поступку лишења слободе од стране полиције, као изузетно битан сегмент законитости лишења слободе манифестује се *habeas corpus* поступак који гарантује сваком лицу лишеном слободе да иницира поступак пред судом који ће хитно одлучити о законитости лишења слободе. У складу с тим, лице ухапшено од стране полиције има право да захтева да о законитости лишења слободе одлучи суд. То право произилази из законске одредбе да лице ухапшено без одлуке суда, односно лице ухапшено на основу одлуке суда које није саслушано, мора бити без одлагања, а најкасније у року од 48 часова²³, предато надлежном судији за претходни поступак или, ако се то не догоди, пуштено на слободу (чл. 69, ст. 2 ЗКП). Судија за претходни поступак ће у конкретном случају, када је реч о законитости лишења слободе од стране полиције, ценити да ли је постојала основана сумња да је извршено кривично дело за које се гони

22 Више о критичком осврту нових законских решења у кривичнопроцесном законодавству Србије види: С. Бејатовић, Споразум о признању кривице: нови ЗКП Србије и регионална компаративна анализа, *Савремене тенденције кривичног процесног права у Србији и регионална кривичнопроцесна законодавства*, ОЕБС, Београд, 2012, стр. 102–120; Г. Илић, Положај јавног тужиоца према новом ЗКП Републике Србије, *Савремене тенденције кривичног процесног права у Србији и регионална кривичнопроцесна законодавства*, ОЕБС, Београд, 2012, стр. 63–69; Ј. Тинтор, Одбрана као страна у поступку у тужилачкој истрази, *Тужилачка истрага*, ОЕБС, Београд, 2014, стр. 243–263; В. Ђурђић, Покретање и контрола јавнотужилачке истраге (са посебним освртом на кривични поступак у Србији), *Тужилачка истрага*, ОЕБС, Београд, 2014, стр. 139–153.

23 Усклађеност са уставним гаранцијама које предвиђају да се лице лишено слободе без одлуке суда мора без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, бити предато надлежном суду, у противном се пушта на слободу (чл. 29, ст. 2 Устава).

по службеној дужности и то на основу извештаја о хапшењу и спровођењу који треба да садржи опис дела, чињенице и околности из којих произилази основана сумња, као и оне чињенице и околности које указују на постојање неког од разлога за одређивање притвора, што је неопходан формални услов за полицијско хапшење, и на основу тога донети одлуку да се лице пусти на слободу или да се према њему одреди притвор.²⁴ У овом контексту треба истаћи да се у овом случају захтева виши степен сумње него што то законодавац предвиђа када је реч о покретању кривичног поступка, односно основи сумње.²⁵ *Habeas corpus* поступак који иницира лице лишено слободе, предвиђа суд као субјекат одлучивања о његовој законитости, што произилази из горе изнетих уставних²⁶ и законских експлицита, што је сагласно са међународним стандардима (чл. 5, ст. 4 ЕК). Наиме, ЕК предвиђа да свако ко је лишен слободе има право да покрене поступак у коме ће суд хитно испитати законитост његовог лишења и наложити пуштање на слободу ако је лишење слободе незаконито.

Суд као субјекат одлучивања о законитости лишења слободе је неспоран, међутим, поставља се питање да ли би се у наведеном случају јавни тужилац могао сматрати првим субјектом контроле законитости лишења слободе од стране полиције, с обзиром на реформисане одредбе ЗКП које прокламују спровођење ухапшеног лица јавном тужиоцу. Наиме, проверу законитости лишења слободе мора да изврши суд, или други орган који је у стању да спроведе минималне процесноправне гаранције и који има овлашћење да лице пусти на слободу.²⁷ Уколико узмемо у обзир наведене чињенице,

24 Види: Чворовић, Д., Докторска дисертација, *op. cit.*, стр. 310.

25 Виши степен сумње који се захтева за примену мере полицијског хапшења је неопходно предвидети и када је реч о мери задржавања као мери лишења слободе, с обзиром да законодавац као елементе решења о задржавању предвиђа само основе сумње (чл. 294, ст. 2 ЗКП). Више види: В. Турањанин, О појединим тешкоћама у примени новог Законика о кривичном поступку Србије, *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 2014, стр. 467–469. Неопходност анализе степена сумње као конститутивног елемента кривичног поступка Босне и Херцеговине види: В. Бајичић, М. Шикман, Степен сумње као конститутивни елемент кривичног поступка, *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 2014, стр. 453–466.

26 Свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито (чл. 27, ст. 3 Устава).

27 А. Јакшић, *op. cit.*, стр. 147.

у случају одредби ЗКП, које предвиђају да ће јавни тужилац одмах након саслушања одлучити да ли ће ухапшеног пустити на слободу или ће судији за претходни поступак предложити одређивање притвора (чл. 293, ст. 4 ЗКП), можемо констатовати да се и јавни тужилац може сматрати у случају полицијског хапшења субјектом одлучивања о законитости лишења слободе. Наиме, три чињенице говоре у прилог наведеној констатацији. То су: спровођење ухапшеног јавном тужиоцу (одредбама ранијег ЗКП/ 2001 био је предвиђен истражни судија); одлука јавног тужиоца о пуштању ухапшеног на слободу; јавни тужилац као субјекат спровођења процесноправних гаранција.²⁸ Имајући у виду нови концепт јавнотужилачке истраге и значај јавног тужиоца у достизању идеала правичности, сматрамо легитимним законски основ одлучивања јавног тужиоца о судбини ухапшеног лица уз следеће аспекте јавнотужилачког поступања: законитост, професионализам и ефикасност.

Habeas corpus поступак и пракса Европског суда за људска права

Поред адекватног националног оквира, односно уставних, кривично-материјалних и процесних експлицита, конзистентност на европском тлу захтева и усклађеност националног права са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода²⁹ *in concreto*, која се поставља као *condicio sine qua non* за законито лишење слободе³⁰. У складу с тим, неопходно је истаћи да лишење слободе у складу са националним правом, не значи *a priori* законитост лишења слободе у смислу чл. 5, ст. 1 Европске конвенције. Наиме, анализа пресуда Европског суда за људска права показује да ће повреда процедуралних норми најчешће за собом повлачити и незаконитост лишења слободе у смислу чл. 5, ст. 1 ЕК, док у случају погрешне примене националног материјалног права то неће тако често

28 Види: Д. Чворовић, Докторска дисертација, *op. cit.*, стр. 311–312.

29 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 27. 5. 2016.

30 В.Ђурђић, Мере лишења слободе као инструмент обезбеђења присуства лица окривљеног за кривично дело насилничког криминалитета у кривичном поступку, *Насилнички криминал: етиологија, феноменологија, превенција*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2010, стр. 65

бити случај (осим повреде чл. 7 ЕК.). У складу с тим, непоштовање процедуралних гаранција применом мера лишења слободе од стране полиције³¹ у највећем броју случајева ће довести до кршења чл. 5, ст. 1, тач. ц ЕК, *a contrario* када се у питању материјалноправне одредбе, осим фразделозно погрешно утврђеног чињеничног стања. Из наведене констатације произилази и став Европског суда, да његов задатак није да контролише адекватну примену националног права, већ законитост лишења слободе посматрано са аспекта европских стандарда.³² Неопходност анализе законитости лишења слободе призилази из корелације полицијског лишења слободе и *habeas corpus* поступка пред Европским судом за људска права. Наиме, законитост полицијског лишења слободе је прокламована у чл. 5, ст. 1, тач. ц ЕК, и то у следећем *numerus clausus* случају: у случају законитог хапшења или лишења слободе ради привођења лица пред надлежну судску власт због постојања оправдане сумње да је извршило кривично дело, или када се оправдано сматра неопходним како би се спречило извршење кривичног дела или бекство по његовом извршењу.³³ Аспект корелације законитости полицијског лишења слободе и *habeas corpus* поступка манифестује се у детерминанти хитног испитивања законитости лишења слободе од стране суда, која одређује трајање мера полицијског лишења слободе, а и трајања притвора уопште на који се такође односи чл. 5, ст. 1, тач. 3 ЕК. Поред наведеног каучук појма хитног испитивања, временске детерминанте трајања мера лишења слободе су прокламоване у чл. 5 ст. 3 ЕК, а односе се на извођење лица које је ухапшено или лишено слободе без одлагања пред суд или друго службено лице законом одређено да обавља судску функцију као и да има право да му се суди у разумном року. У складу с тим, детерминанте *habeas corpus* поступка прокламованог ЕК када је реч о полицијском хапшењу, одређују нужност прокламовања у националним законодавствима каучук појмова (без одлагања, у најкраћем року и

31 У прилог наведеној констатацији можемо навести пример када су повређени прописи холандског права о процедури (неуручивањем наредбе за хапшења, неодржавањем саслушања у року од 6 сати и др), када је суд утврдио да је лишење слободе било у складу са холандским правом, те и да није њен задатак да контролише примену националног права. Види: А. Јакшић, *op. cit.*, стр. 126.

32 *Ibid.*, стр. 126–127.

33 Легитимитет екстензивнијег приступа разлосима за одређивање притвора у кривичнопроцесном законодавству Србије у односу на ЕК, с обзиром да ЕК пружа само минимум гаранција (Види: Д. Чворовић, Међународни стандарди дерогације и ограничења права на слободу и безбедност личности, *op. cit.*, стр. 39–40).

др.), а оне су следеће: хитно одлучивање суда о законитости лишења слободе и извођење без одлагања пред суд ухапшено лице. Када је реч о полицијском хапшењу прокламованом ЗКП Србије и усклађености са међународним стандардима, детерминанте би биле без одлагања, а најкасније у року од 48 часова предато надлежном судији за претходни поступак, или ако се то не догоди, пуштено на слободу (чл. 69, ст. 2 ЗКП). Уколико бисмо посматрали само из угла полицијског хапшења, без мере задржавања, онда би било без одлагања, а најкасније у року од осам часова предато надлежном јавном тужиоцу (чл. 291 ст. 1 ЗКП). У складу с тим, поставља се питање да ли јавни тужилац може бити у наведеном случају субјекат *habeas corpus* поступка? Став Европског суда за људска права је потврдан и у складу са реализацијом минималних процесноправних гаранција и овлашћења да лице пусти на слободу. Дакле, можемо констатовати усклађеност одредби националног законодавства са одредбама Европског суда. Међутим, поступање у складу са одредбама националног законодавства не значи и законитост у смислу чл. 5 ст. 4 ЕК, односно *habeas corpus* поступка по оцени Европског суда. Казуистика Европског суда имплицира следеће земље у којима одредбе националног законодавства нису адекватне када је реч о примени чл. 5 ст. 4 ЕК: Бугарска, Пољска³⁴, Русија³⁵, Турска и др. У овом контексту неопходно је истаћи да је Европски суд, када је реч о примени чл. 5, ст. 4 ЕК, заузео став да ће до повреде чл. 5 ст. 4 ЕК доћи у свим оним случајевима када је одлуку о хапшењу или лишењу слободе донео управни орган (чл. 5, ст. 1, тач. е ЕК), док у случају судског одлучивања о законитости лишења слободе, не би долазило до повреде чл. 5 ст. 4 ЕК. А *contrario*, то не значи да не би могло доћи

34 Види: *Stettner v. Poland* (app. no. 38510/06), пресуда од 24. 6. 2015, дужина трајања притвора која је у корелацији са чл. 5. ст. 3. ЕК и чл. 5 ст. 4. ЕК, у наведеном случају је довела до повреде чл. 5 ст. 4 ЕК, и то због одуговлачења у испитивању жалбе по одлуци окружног суда, односно повреде детерминанте хитног преиспитивања законитости лишења слободе; *Dochmal v. Poland* (app. no. 31622/07), пресуда од 18. 12. 2012. год., као што је истакнуто према пракси Европског суда изузетно је битно да су списи доступни окривљеном и његовом браниоцу, што у представци *Dochmal* није био случај, па у складу с тим, окривљени није могао оспоравати одлуку о продужењу притвора, што је довело до повреде чл. 5 ст. 4 ЕК.

35 Види: *Sadretdinov v. Russia* (app. no. 17564/06), пресуда од 24. маја 2016. год. Детерминанта хитног преиспитивања законитости лишења слободе према пракси Европског суда за људска права најчешће доводи до повреде чл. 5. ст. 4. ЕК, што је био случај и у наведеној представци. *Nekrasov v. Russia* (app. no. 8049/07), пресуда од 17. маја 2016, прекршени чл. 5 ст. 1 и чл. 5 ст. 3 ЕК, док у случајевима чл. 6 ст. 1 и чл. 3 није дошли до кршења ЕК.

до повреде чл. 5, ст. 1 ЕК, као и могућности да, иако је лице лишено слободе у складу са чл. 5 ст. 1 ЕК, не би могло доћи до повреде чл. 5 ст. 4 ЕК. Према пракси Европског суда за људска права, у Бугарској је притвореник могао да оспори законитост притвора само једном, док у Пољској заједно са својим адвокатом није могао да се упозна са разлозима због којих се јавни тужилац противио укидању притвора³⁶, при чему је дошло до кршења чл. 5 ст. 4 ЕК иако се поступало у складу са националним правом. У складу с тим, неопходно је одредити детерминанте хитног испитивања законитости лишења слободе у *habeas corpus* поступку према пракси Европског суда, као и права лица које је лишено слободе. Наиме, поставља се оправдано питање одређивања каучук појма хитности, односно без одлагања, који би се према ставу Европског суда у трајању од шест месеци од момента лишења слободе па до судског испитивања сматрао повредом чл. 5 ст. 4 ЕК. У прилог наведеној чињеници наводимо представку поднешену Европском суду против Бугарске³⁷, у којој подносилац представке који је ухапшен од стране полиције наводи да је прошло шест месеци од жалбе па до доношења судске одлуке³⁸, при чему није имао на располагању средства да хитно оспори законитост лишења слободе и да буде ослобођен. У складу с тим, неспорно је да је дошло до кршења чл. 5 ст. 4 ЕК, како у складу са временском детерминантом, тако и у случају права ухапшеног, који није могао ефективно да се користи овим правом.³⁹ Међутим, у наведеном случају полиција је подносиоца представке ухапсила без навођења чињеница које иду у прилог оправданој сумњи, а које прокламује ЕК (чл. 5, ст. 3, тач. ц ЕК), а и без намере привођења пред надлежну судску власт. Наиме, ЕК прокламује да полиција може лишити слободе одређено лице, али да морају да постоје кривично дело, оправдана сумња и намера привођења пред надлежну судску власт. У случају Дидова против

36 Јакшић, А., *op. cit.*, стр. 146.

37 ECHR, *Didov v. Bulgaria* (app. No. 27791/09), пресуда од 17. марта 2016.

38 Без обзира на став окривљеног и његовог браниоца и суд је дужан по службеној дужности да испита законитост лишења слободе, а да то буде у складу са детерминантом хитности. Види: ECHR, *Walker v. United Kingdom* (app. no. 34979/97); ECHR, *Blecic v. Croatia* (app. no. 59532/00); ECHR, *Pashov and others v. Bulgaria* (app. no. 20875/07), пресуда од 5. фебруара 2013.

39 Да би се реализовао *habeas corpus* поступак, неопходно је да лице лишено слободе и његов бранилац имају увид у списе на основу којих би покренули поступак испитивања законитости лишења слободе.

Бугарске⁴⁰, полиција је на основу Закона о унутрашњим пословима Бугарске (63(1)(1) of the MIAA), ухапсила лице без неопходности навођења чињеница које говоре у прилог оправданој сумњи, односно према ставу Европског суда образложења које може да увери објективног посматрача⁴¹ да је окривљени учинио кривично дело које му се ставља на терет, прилагођено фази кривичног поступка, односно претходног или предистражног поступка у зависности од конкретног кривичнопроцесног законодавства. Такође, неопходно је да постоји намера привођења пред надлежну судску власт, која сигурно у наведеном случају није постојала, с обзиром да полиција није испитала осумњиченог нити је предузела било које друге мере. У складу с тим, неопходно је постојање намере, што не значи да лишење слободе неће бити у складу са чл. 5 ст. 3 тач. ц ЕК, уколико не дође до покретања кривичног поступка, али је битно да је она постојала у моменту хапшења, што с обзиром на наведене околности није случај. С обзиром на све то, Европски суд је установио да је дошло до кршења чл. 5 ст. 3 тач. ц ЕК, односно да је лишење слободе било произвољно, односно да одредбе националног законодавства нису у складу са ЕК, иако се подносилац представке жалио на повреду чл. 5 ст. 4 ЕК.

Посматрано из угла полицијског лишења слободе (чл. 5 ст. 1 тач. ц ЕК.), а у *habeas corpus* поступку Европског суда за људска права, да би лишење слободе било законито, неопходно је да постоји кривично дело, оправдана сумња и, с циљем извођења пред судску власт, чије егзистирање је неопходно у моменту лишења слободе, а *contrario* биће законито лишење слободе и уколико није дошло до покретања кривичног поступка. У складу с тим, *habeas corpus* поступак према доктрини Европског суда изискује егзистирање следећих елемената: право лица лишеног слободе да има увид у списе на основу којих се заснива лишење слободе, могућност да покрене поступак испитивања законитости лишења слободе и хитност судског испитивања законитости лишења слободе која се према ставу Европског суда мора рестриктивно тумачити.

40 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60713>, доступно 28. 5. 2016.

41 Види: *Fox, Campbell and Hartley v. United Kingdom*, series A, no. 182, judgment of 30 August 1990; *Labita v. Italy*, no. 26772/95, ECHR 2000- IV; *Gusinskiy v. Russia*, no. 70276/01, ECHR 2004- IV.

Уместо закључка

Право на слободу и безбедност личности, као међународни стандард, подигнуто је на ранг уставног начела, а експлицити полицијског хапшења су конкретизовани у Законику о кривичном поступку, који, поред тога што обезбеђује заштиту међународног стандарда кроз *habeas corpus* поступак, имплицира и на конзистентност са Европском конвенцијом која је *condicio sine qua non* законитости лишења слободе. Реформа кривичнопроцесног законодавства Србије која траје од почетка овог века изискује свеобухватно и аналитичко тумачење одредби Законика о кривичном поступку у *habeas corpus* поступку, како на националном нивоу, тако и у доктрини Европског суда за људска права, чиме се кроз критички тон аргументације, у најмању руку манифестује законодавцу знак још једног преиспитивања, и то не само законитости лишења слободе у свим својим сегментима, већ и шире. Децидни предлози *de lege ferenda* у *habeas corpus* поступку кроз детерминанте хитног преиспитивања законитости лишења слободе и доступности списка осумњиченом и његовом браниоцу ради ефективнијег коришћења овим правом, представљају кључне детерминанте нарушене еквиваленције између ефикасног и правичног поступка (хитност, у разумном року) и заштите људских права (права на слободу и безбедност личности).

Литература

1. Abadinsky, H., *Law and Justice. An introduction to the American legal system*, Nelson- Hall Publishers, Chicago, 1998.
2. Allen, G. F., Where are we going in criminal justice? Some insights from the Chinese Criminal Justice System, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 1987.
3. Бејатовић, С., Неколико разлога неопходности наставка рада на реформи кривичног процесног законодавства Србије, *Реформа кривичног права*, Копаоник, 2014.
4. Бејатовић, С., Споразум о признању кривице: нови ЗКП Србије и регионална компаративна анализа, *Савремене тенденције кривич-*

- ног процесног права у Србији и регионална кривичнопроцесна законодавства, ОЕБС, Београд, 2012.
5. Belson, W., *The Public and the Police*, Herper & Row, London, 1975.
 6. Бајичић, В., Шикман, М., Степен сумње као конститутивни елемент кривичног поступка, *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 2014.
 7. Dvorkin, R., *Taking Rights Seriously*, Cambridge, 1977.
 8. Ђурђић, В., Покретање и контрола јавнотужилачке истраге (са посебним освртом на кривични поступак у Србији), *Тужилачка истрага*, ОЕБС, Београд, 2014.
 9. Ђурђић, В., Мере лишења слободе као инструмент обезбеђења присуства лица окривљеног за кривично дело насилничког криминалитета у кривичном поступку, *Насилнички криминал: етиологија, феноменологија, превенција*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2010.
 10. Ђурђић, В., Концепцијске странпутице у новом кривичном поступку Србије, *Реформа кривичног права*, Копаоник, 2014.
 11. Илић, Г., Положај јавног тужиоца према новом ЗКП Републике Србије, *Савремене тенденције кривичног процесног права у Србији и регионална кривичнопроцесна законодавства*, ОЕБС, Београд, 2012.
 12. Jehle, J. M. Wade, M. *Coping with Overloaded Crminal Justice Systems*, Springer, 2005.
 13. Jason-Lloyd, L., *An Introduction to Policing and Police Powers*, Cavendish publishing, 2005.
 14. Sumner, L.W., *The moral Foundation of Rights*, Clarendon Press Oxford, 1990.
 15. Scheb, J. M., Scheb II, J. M., *Criminal law and Procedure*, Wadsworth cengage Learning, 2011.
 16. Тинтор, Ј., Одбрана као страна у поступку у тужилачкој истрази, *Тужилачка истрага*, ОЕБС, Београд, 2014.
 17. Турањанин, В., О појединим тешкоћама у примени новог Законика о кривичном поступку Србије, *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 2014.

18. Federal Bureau of investigation (FBI), *Uniform crime reports for the United States*, U.S. Department of justice, Washington, D.C., 1994.
19. Fu, H., *Police accountability: The case of the People's Republic of China*, Police studies, 1991.
20. Feldman, D., Regulating Treatment of Suspects in Police Stations: Judicial interpretation of Detention Provisions in the Police and Criminal Evidence Act 1984, *Criminal. Law Review*, 1990.
21. Hammarberg T., *Human Rights in Europe: no grounds for complacency*, Council of Europe, 2011.
22. Hoffmann, L. L., The Universality of Human Rights, 125, *Law Quarterly Review*, 416, 2009.
23. Hall, D. E., J. D., Ed. D., *Criminal law and procedure*, Delmar Cengage learning, 2012.
24. Cranston, M., *What are Human Rights*, Bodley Head, London, 1973.
25. Del Carmen, R. V., *Criminal procedure, Law and practice*, Wadsworth cengage Learning, 2010.
26. Cole, G. F., *The American System of Criminal Justice*, Brooks/Cole Publishing, Monterey, CA, 1986.
27. Cullop, F. G., *The Constitution of the United States: An introduction*, NY: Peguin Books, New York, 1984.
28. Clifford, M., (Edited by Obi N. I. Ebbe.), in: *Comparative and International Criminal Justice Systems (Policing, Judiciary, and Corrections)*, Taylor & Francis Group, 2013.
29. Cohen, J. A., *The Criminal process in the People's Republic of China, 1948–1953*. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1968.
30. Cvorovic, D., Turanjanin, V., Ideals of Justice and Reformed Criminal Procedure Legislation of the Republic of Serbia, in: *Forty Years Since the Signing of the Helsinki Final Act*, Institute for Comparative Law, Belgarde, 2015.
31. Чворовић, Д., *Лишење и ограничење слободе од стране полиције*, Докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2016.
32. Чворовић, Д., *Међународни стандарди дерогације и ограничења права на слободу и безбедност личности, Положај и улога полиције у демократској држави*, Криминалистичко- полицијска академија, Београд, 2014.

33. Шкулић, М., Однос начела истине и поједностављених форми кривичног поступка, *Поједностављене форме поступања у кривичним стварима*, ОЕБС, 2013.

HABEAS CORPUS AS AN EXPLICIT OF INTERNATIONAL STANDARD AND POLICE ARREST AS AN INSTRUMENT OF STATE REACTION TO CRIME

Dragana Cvorovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The right to liberty and security of the person as an international standard and the reformed criminal procedural legislation of the Serbia imply the necessity of analyzing the *de lege lata* and that the aim of reviewing the degree of compliance with international standards, attitudes that took the European Court of Human Rights referred to above, entities to decide on the legality of detention freedom in the Republic of Serbia and from the aspect of police apprehension, which requires a more detailed analysis, given the new legislation limits the international standard. Accordingly, the author with a critical, scientific and professional reasoning, the issue under discussion, analyzed from the following angles: firstly, the right to liberty and security as an international standard; Secondly, police deprivation of liberty as a limitation of international standards; Thirdly, the operators to decide on the legality of the detention of the reformed criminal legislation, Serbia; Fourthly, *habeas corpus* proceedings in the European Court of Human Rights.

Keywords: *habeas corpus*, the European Court of Human Rights, police apprehension of international standard.

ТЕРОРИЗАМ КАО КРИВИЧНОПРАВНА КАТЕГОРИЈА У ЗАКОНОДАВСТВУ ФРАНЦУСКЕ И ИТАЛИЈЕ

Др Ивана Бодрожич¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Схватања тероризма као кривичноправне категорије на нивоу међународних организација на европском континенту одраз су потребе да се кроз заједничку, хармонизовану реакцију настоји спречити тероризам. Поменуто је резултат препознавања чињенице да само уједначена кривичноправна регулатива омогућава ефикасно супротстављање тероризму, јер смањује на минимум могућност одласка извршилаца ових кривичних дела у неку земљу у којој оно није дефинисано, или је дефинисано на ужи начин, затим олакшава међународноправну помоћ у кривичним стварима, али и пружа подршку националним кривичноправним системима, на тај начин што на овом веома осетљивом пољу, које подразумева успостављање равнотеже између основних људских права и слобода, с једне стране, и потребе успостављања и очувања безбедности, с друге стране, обезбеђује уједначен став о тероризму као кривичноправној категорији, која не руши концепт уставног поретка савремене демократске државе.

Зарад бољег познавања тероризма као категорије кривичног права, као једне од постојећих инкриминација у националним правним системима, за потребе овог рада биће приказани и анализирани начин, садржина и модели кривичноправне реакције на тероризам у две земље чланице Европске уније, Француској и Италији, уз давање одговора на одређена начелна проблемска питања.

Кључне речи: Европска унија, кривично дело тероризма, кривично законодавство Француске и Италије.

¹ Асистент на Криминалистичко-полицијској академији; ivana.bodrozic@kpa.edu.rs.

Увод

Схватања тероризма као кривичноправне категорије на нивоу међународних организација на европском континенту одраз су потребе да се кроз заједничку, хармонизовану реакцију настоји спречити тероризам. Иако на међународном нивоу недостаје заједничка дефиниција тероризма као кривичног дела, Европска унија и Савет Европе су кроз своја два најважнија документа² успоставиле кривичноправни појам тероризма и најважнијих појмова који су од значаја за материјално кривично право, тако да земље чланице, али и земље кандидати за пуноправно чланство, могу у својим националним кривичноправним системима поћи од заједничког кривичноправног појма тероризма. Поменуто је резултат препознавања чињенице да само уједначена кривичноправна регулатива омогућава ефикасно супротстављање тероризму, јер смањује на минимум могућност одласка извршилаца ових кривичних дела у неку земљу у којој оно није дефинисано, или је дефинисано на ужи начин, затим олакшава међународноправну помоћ у кривичним стварима, али и пружа подршку националним кривичноправним системима, на тај начин што на овом веома осетљивом пољу, које подразумева успостављање равнотеже између основних људских права и слобода, с једне стране, и потребе успостављања и очувања безбедности, с друге стране, обезбеђује уједначени став о тероризму као кривичноправној категорији, која не руши концепт уставног поретка савремене демократске државе.

Зарад бољег познавања тероризма као категорије кривичног права, дакле као једне од постојећих инкриминација у националним правним системима, за потребе овог рада биће приказани и анализирани начин, садржина и модели кривичноправне реакције на тероризам у две земље чланице Европске уније, Француској и Италији, кроз одређена начелна питања у вези са кривичноправним реаговањем на тероризам. Као прво биће дат одговор на питање да ли је тероризам

² Бројни правни инструменти о тероризму су донети под окриљем ЕУ, али се за потребе овог рада као најзначајнији јавља Оквирна одлука о борби против тероризма (*Council Framework Decision on Combating terrorism, 2002/475/JHA*), усвојена 13. јуна 2002. године. У овом правном акту до изражаја је дошао став о потреби унификације одредаба националних кривичноправних система, зарад ефикасније борбе против тероризма. Као други најважнији документ јавља се Конвенција Савета Европе о спречавању тероризма (*Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, CETS No. 196*), која је усвојена у Варшави 16. маја 2005. године, а ступила на снагу 1. јуна 2007. године.

у поједином националном законодавству регулисан одредбама кривичног законика посматрано у ужем смислу, или је реч о *lex specialis*-у. Друго питање односиће се на карактер правног акта у којем се налазе одредбе о тероризму, дакле на његову правну природу, посматрану са аспекта општости поменутог прописа или пак његовог евентуалног дерогативног карактера. Треће питање односиће се на степен усклађености односно неусклађености националних кривичноправних прописа са кривичноправним одредбама Европске конвенције о тероризму и Оквирне одлуке Савета ЕУ о тероризму, док ће као четврто начелно питање бити постављено оно које се односи на начин на који је одређена радња тероризма, дакле да ли је реч о високом степену општости или о казуистичком приступу дефинисања овог конститутивног обележја кривичног дела које се анализира.

Тероризам у кривичном законодавству Француске

Француска се у борби против тероризма јавља као земља са „јединственом позицијом“ из чијих се негативних искустава са тероризмом и њима пратећим нормативним и организационим аспектима борбе против тероризма могу извући добре „лекције“. Наиме, Француска је од почетка седамдесетих година прошлог века у континуитету имала проблема са терористичким нападима како на њеном тлу, тако и у иностранству.³ То је резултирало развојем бројних стандарда и правних решења која су настојала да превенирају и сузбију тероризам.

Француска је одговор на тероризам конципирала као правосудни. У том смислу, норме о тероризму развијане су кроз одредбе у прво време процесног, а касније и материјалног кривичног права, уз бројна одступања од одредаба општег кривичног поступка, на пример у односу на дужину трајања полицијског притвора, дужину притвора, састав судова и слично.⁴

³ У периоду од 1986. до 1996. године, исламистичке терористичке групе извеле су 23 бомбашка напада у Француској. Поред овог истичемо да се Француска током времена сусретала са скоро свим варијантама терористичких напада, како унутрашњих тако и међународних, попут сепаратистичког тероризма на Корзици, десничарског и левичарског идеолошког тероризма, блискоисточног „револуционарног тероризма“ итд.

⁴ O. D. de Lamothe, *Franch Legislation against Terrorism: Constitutional Issues*, доступно на: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/constitutionalterrorism.pdf, приступљено 19. 12. 2014.

Осамдесете године означиле су почетак развоја легислативних решења усмерених ка сузбијању тероризма као тешког облика криминалитета, јер до тада одредбе кривичног законодавства нису одређивале појам тероризма. У периоду од 1986. године до 1994. године, тероризам је био само посредно одређен одредбама француског Законика о кривичном поступку⁵, који је у чл. 706-16, као кривична дела која су се имала сматрати терористичким означавао она дела која су у вези са „индивидуалним или колективним подухватом коме је циљ тешко нарушавање јавног реда застрашивањем или терором“.⁶ Поменуте одредбе Законика о кривичном поступку подразумевале су одређена одступања у вези са преткривичним и кривичним поступком. Радило се о својеврсним дерогативним прописима, који се позивањем на ефикасније сузбијање тероризма удаљавају од општих прописа и уводе низ одступања у вези са основним процесним начелима и прописима кривичне процедуре.⁷

Означавањем ремећења јавног рада и мира као непосредног заштитног објекта, тероризам је издвојен из категорије општег криминалитета, у оквиру којег се ремећење јавног реда и мира има сматрати последицом кривичног дела. Није, дакле, постојала посебна инкриминација тероризма, већ се настојало да се на дела општег криминалитета примене посебне истражне технике и стандарди. Према одредбама поменутог члана, дело је морало имати објективна и субјективна обележја, при чијем се кумулативном остварењу одређено дело имало сматрати кривичним делом тероризма. Као објективни елемент кривичног дела тероризма имало се сматрати извршење једног од 39 побројаних кривичних дела из посебног дела Кривичног законика⁸, док је субјективни елемент подразумевао специфичну намеру,

5 The Code of Criminal Procedure (art. 706-16 FF).

6 М. Секулић, Нормативни и организациони аспекти борбе против тероризма у Француској, *Страни правни живот*, 3/2012, стр. 415.

7 Карактеристике процесноправних одступања оличене су у централизацији кривичног гоњења, продуженом времену трајања притвора, искључењу судија-поротника, обештећењу жртава кривичног дела из гарантних фондова против терористичких дела. Према: И. Барбот и др., Борба против тероризма у Француској нове оријентације, *Безбедност*, 4/1988, стр. 416 – 420.

8 Реч је о следећим кривичним делима: 1. напад на живот, напади на физички интегритет лица, отмице, отмица авиона или пловила, крађе, изнуде, деструкције, уништења и оштећења и кривична дела против рачунарских података; 2. производња или држање или продаја или превоз опасних машина, или експлозивних направа или материја; 3. притвор, ношење и транспорт оружја и муниције; 4. дела у вези са забраном пројектовање, производњу, држање, порибавања, купо-

која је подразумевала повезаност неког од кривичних дела са списка са „индивидуалним или колективним подухватом коме је циљ тешко нарушаваће јавног реда застрашивањем или терором“. Сходно поменутом концепту намера је била кључни елеменат који је одређено кривично дело квалификовао као терористичко. Недостатак експлицитног одређења тероризма или терористичког акта задавао је бројне практичне и теоријске потешкоће. У теорији, заиста, терористички акт јесте више одређен специфичном намером, него његовим циљем, али правна инкриминација, руковођена начелом законитости, односно сегментом *lex stricta*, који се примењује на сваки конкретни случај, нужно мора бити више објективна, дакле садржати одређена прецизна обележја радње извршења кривичног дела тероризма.⁹

Доношење Кривичног законика Француске 1994. године означава почетак одређивања тероризма као кривичноправне категорије материјалног кривичног права. Наиме, одредбама о тероризму посвећена је читава једна глава¹⁰ и тероризам је предвиђен као посебно кривично дело. Поред основног кривичног дела тероризма, као кривична дела предвиђени су еколошки тероризам, злочиначко удруживање у терористичке сврхе и финансирање терористичких подухвата.¹¹

Биће кривичног дела тероризма из чл. 421-1 састоји се од објективног и субјективног елемента. Као објективни елеменат набројане су радње које представљају тероризам, и то:

1) умишљајни напади на живот, умишљајни напади на телесни интегритет, отмица и противправно лишење слободе, отмица авиона, брода или другог превозног средства;

2) крађа, изнуда, уништење или оштећење имовине и компјутерска кривична дела из главе III Кривичног законика;

вине или продаје биолошких или токсичних оружја; 5. финансирање терористичке организације; 6. увођење у животну средину сваке супстанце које је подобна да угрози људско или животињско здравље или природно окружење у циљу озбиљно ремећења јавног реда путем застрашивања и терора; 7. прање новца и сл.

9 D. Bigo, C. Camus, Overview of the French anti-terrorism strategy, in: *First inventory of policy on counterterrorism: Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States*, Hague, 2006, стр. 9.

10 Терористички акти: књига IV, глава II, поглавље I, чл. 412-1, 412-2, 421-3, 421-4.

11 Као засебна инкриминација предвиђено је и кривично дело непријављивања терористичког дела или напада на темељне интересе нације из чл. 434-2 КЗ Француске, које заправо представља квалификовани облик општег кривичног дела непријављивања злочина предвиђеног чл. 434-1, према: М. Секулић, *op. cit.*, стр. 416, фн. 8.

3) кривична дела забрањених борбених група и покрета, кривична дела употребе оружја, експлозивних или нуклеарних материја;

4) кривично дело употребе средстава прибављених извршењем неког од набројаних кривичних дела, праће новца, кривична дела лица која располажу поверљивим подацима.

Субјективни елеменат је одређен кроз директни умишљај који мора обухватити свест о индивидуалном или колективном подухвату који се предузима у циљу озбиљног ремећења јавног реда застрашавањем и терором. Ради се, дакле, о постојању специфичне намере да се неко од насилних или других наведених кривичних дела изврши у терористичком контексту.¹²

Поменути субјективни елеменат чини конститутивно обележје и кривичног дела из чл. 421-2 под називом „еколошки тероризам“. Ово кривично дело чини ко уноси у атмосферу, земљиште или тло, воде, укључујући и територијално море, материје којима се угрожава здравље човека, животиња или животне средине. Поменуто кривично дело унесено је у национални кривично законодавство 1992. године. Реч је о кривичном делу угрожавања, чија се последица састоји у апстрактној опасности по заштићено добро. Законодавац полази од претпоставке да се предузимањем поменутих делатности увек ствара апстрактна опасност по заштићено добро, те њено наступање није потребно доказивати у сваком конкретном случају. Реч је о једној подврсти делатносних (формалних) кривичних дела, код којих висок степен друштвене опасности представља законодавни мотив инкриминације, као вид реакције законодавца на савремене облике биолошког, нуклеарног и хемијског тероризма.

Између осталог, предвиђено је кажњавање за злочиначко удруживање у терористичке сврхе¹³ и финансирање тероризма. У чл. 421-

12 Codexter Profiles on Counter/Terrorist Capacity – France, доступно на: <http://www.coe.int/terrorism>, приступљено 22. 12. 2014.

13 Кривични законик Француске у чл. 450-1 предвиђа кривично дело злочиначко удруживање, које подразумева формирање групе или каквог другог удружења које за циљ има припремање једног или више злочина или једног или више престапа забрањених казном затвора од најмање пет година, док се у ставу 2 овог члана предвиђа факултативни основ за ослобођење од казне за оног ко је учествовао у групи или другом удружењу, а пре покретања кривичног поступка пријави групу или удружење и тиме доведе до утврђивања идентитета осталих учесника. Према: *Le Nouveau Code Penal*, Loui du juillet et du 16 decembre 1992, Edition Techniques, Departement Droit.

2-1 злочиначко удруживање у терористичке сврхе је одређено као учествовање у групи установљеној ради припремања неког од набројаних кривичних дела тероризма у претходном члану, док је финансирање тероризма дефинисано као набављање средстава, вредности или других добара, управљање њима или давање савета у ту сврху, у намери да се та средства или вредности употребе за извршење кривичних дела тероризма из претходног члана, уз постојање свести о њиховој намени (делимичној или у целости) за извршење поменутих дела. Овде је, такође, као код еколошког тероризма, реч о делатносном кривичном делу, за чије постојање није од значаја извршење неког од кривичних дела тероризма.

Као кажњиви су предвиђени и подстицање и оправдање терористичког акта, неријављивање учиниоца кривичног дела тероризма као и подстрекавање.

Француска познаје посебна кривична дела тероризма, а према извештају Европске комисије о имплементацији одредаба Оквирне одлуке предвидела је као кажњиво јавно подстицање на извршење кривичног дела тероризма према чл. 23 Закона о слободи штампе из 1881. године, који је измењен и допуњен 2004. године, експлицитном криминализацијом радњи ширења оваквих порука путем интернета. Ово кривично дело састоји се у јавном подстицању учиниоца кривичног дела које се има сматрати терористичким, држањем говора, упућивањем претњи на јавном месту, путем цртежа, слика, гравура, постера, симбола, слика или путем било којег другог облика писаног или штампаног материјала, продајом или дистрибуцијом оваквих материјала или на било који други начин комуникација са јавношћу посредством електронских медија. Овом одредбом покривена је експлицитно само директна провокација, која постаје кривично дело само онда када је кривично дело тероризма учињено, или макар покушано, како предвиђа чл. 23 поменутог закона. У чл. 24 предвиђа се кажњавање и ако подстрекнути није учинио дело на које је био подстрекан, али је неопходно доказати директну провокацију.

Када је регрутовање за тероризам у питању, Француска је 2012. године у свој Кривични законик унела чл. 421-2-4 који као кривично дело предвиђа нуђење или обећање поклона или било које друге користи, претњу или притисак на лице да учествује у кривичном делу из чл. 421-2-1 или да учини кривично дело тероризма из чл. 421-1

или 421-2. Овим чланом инкриминисано је регрутовање за тероризам, које подразумева било учешће у групи било извршење кривичног дела тероризма, чак и када регрутовање није резултирало извршењем кривичног дела тероризма. Овде је интересантно напоменути да се поменута инкриминација односи само на кривична дела тероризма и еколошког тероризма, али не и на злочиначко удруживање и финансирање тероризма, из чега се да закључити да оно подразумева само регрутовање за извршење терористичких дела, али не и регрутовање које се односи на терористичку групу.¹⁴

Обука за тероризам се у француском Кривичном законнику може подвести под кривично дело злочиначког удруживања у терористичке сврхе из чл. 421-2-1.

Кривичноправни одговор на тероризам у Француској садржан је у одредбама материјалноправног карактера, које су општег типа. Преузет је таксативни модел одређивања радње кривичног дела тероризма, која мора бити предузета у одређеној намери која потврђује терористички концепт поменутих делатности. Иако су прве одредбе биле садржане у процесном законодавству, сада је материјално право основни извор кривичноправних одредаба о тероризму. Процесно право садржи низ посебних, дерогирајућих правила у вези са кривичним делима тероризма, која се односе на дужину трајања притвора пре подизања оптужнице, специфичним правилима у вези са претресањем стана и лица, могућношћу вршења таквих претреса ноћу, претреса аутомобила без налога и сл.

Одредбе националног кривичног законодавства усклађене су са обавезама прихваћеним на нивоу Европске уније, а о њиховој усклађености са уставним принципима и основним слободама и правима грађана може се поставити низ начелних питања. Право на правично суђење у разумном року, право на равноправност и једнак третман учинилаца пред судом, као и уважавање претпоставке невиности и процесног начела *in dubio pro reo*, под паролом борбе против тероризма и очувања безбедности грађана и државе, могли би уступити место неограниченом кривичноправном утилитаризму, који

¹⁴ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, доступно на: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/crisis-and-terrorism/general/docs/>, приступљено 2. 6. 2014.

руковођен потребом остваривања високог степена безбедности руши идеје демократске државе засноване на једнакости и плуралитету интереса, у којем кривично право има првенствено заштитну, а не безбедносну функцију. Строге дерогативне, посебне кривичноправне мере борбе против тероризма, могле би идеју о отвореном, демократском друштву, у којем је кривичноправна репресија *ultima ratio*, претворити у утопију.¹⁵

Тероризам у кривичном законодавству Италије

Захваљујући искуству стеченом у борби против тероризма, у другој половини седамдесетих година прошлог века, Италија је у складу са међународним тенденцијама унификације инкриминација националних законодавства успешно кроз неколико фаза прилагођавала решења у кривичном законодавству савременим облицима тероризма. Правни оквир за супротстављање тероризму у Италији састоји се из одредаба:

1) *материјалноправног карактера*, које имају своје две главне карактеристике; прва се односи на увођење нових инкриминација које се могу означити као инкриминације тероризма, а друга подразумева јачање примене института стварног кајања, који уз активну сарадњу отвара могућност ублажавања, па чак и ослобођења од казне;

2) *процесноправног карактера*, које за циљ имају повећање ефикасности кривичног гоњења учинилаца кривичних дела тероризма кроз модификацију прописа везаних за право на слободу личности окривљеног, попут одредаба о максималном трајању полицијског притвора, условном отпусту, условима за издавање налога за привођење и сл;

3) *закона допунског карактера*, какве су одредбе закона о јавном реду и сигурности, закона о судовима, закона о извршењу кривичних

¹⁵ Усвајање посебних дерогативних прописа, који уводе ванредна овлашћења и институционалне промене, несвојствене демократској држави, који ван снаге стављају општа начела правде и правичности, гарантована одредбама националних кривичнопроцесних начела, може да представља крај правне државе. Више о питању да ли се рат против тероризма може сматрати опаснијим од самог тероризма видети: R. Rorti, *Kraj otvorenog društva?*, *Danas*, 3–4. 4. 2004, стр. X.

санкција, закона о овлашћењима полицијских службеника, закона о контроли сумњивих финансијских трансакција¹⁶.

Кривични законик Италије иновиран је 2005. године Законом бр. 155, под називом „Хитне мере за борбу против међународног тероризма“. Тим законом измењене су постојеће инкриминације тероризма и уведене нове, као резултат усклађивања италијанског кривичног законодавства са *aquis communautaire*.¹⁷

Материјално кривично право у Италији дефинише радње предузете у терористичке сврхе и предвиђа кажњавање учинилаца таквих дела и као појединачне активности и као кривична дела која подразумевају организацију. Кривична дела тероризма су инкриминисана као посебни деликти, али и као неки општи, код којих се као отежавајућа околност предвиђа њихово извршење у терористичке сврхе.¹⁸

Као посебна кривична дела тероризма, кривични законик Италије предвиђа следеће.¹⁹

Члан 270, под називом „Субверзивне организације“ (*Associazioni sovversive*), предвиђа кажњавање оног ко у држави промовише, оснива, организује и води удружења усмерена ка томе да употребом насиља успоставе диктатуру једне друштвене класе над другом, или да подривају економски или друштвени ред применом насиља, или да насилно сузбијају политички и правни систем државе, казном затвора од пет до десет година. Учествовање у поменутој групи кажњава се казном затвора од једне до три године.²⁰ Према мишљењу Врховног суда Италије (*Italian Supreme Court (Corte di Cassazione), section I, 28 April 1983, c.c 3 February 1983, n. 302*), субверзијом се има сматрати насилно успостављање диктатуре једне друштвене класе над другом, подривање економског и друштвеног система, подривање политичког и правног система, што се све предузима са циљем растурања друштвених

16 Codexter Profiles on Counter/Terrorist Capacity – Italy, доступно на: <http://www.coe.int/terrorism>, приступљено 6. 2. 2015.

17 Кривични закон је претходно мењан и Законом број 438 од 15. децембра 2001, под називом „Хитне мере против међународног тероризма“.

18 *Codexter Profiles on Counter/Terrorist Capacity – Italy*, доступно на: <http://www.coe.int/terrorism>, приступљено 6. 2. 2015.

19 Кривична дела тероризма налазе се систематизована у другој књизи италијанског кривичног законика у групи која носи назив „Кривична дела против међународног субјективитета државе“, према: S. Beltrani, *Corso di Diritto Penale – Parte generale e parte special*, Padova, 2008, стр. 537.

20 Д. Коларић, Кривично дело тероризма – упоредноправни аспекти, *НБП*, 2/2011, стр. 62.

структура власти и онемогућавања остваривања суштинских и основних принципа правне државе.²¹

У чл. 270 *bis* инкриминише се промовисање, успостављање, организовање, управљање и финансирање група које врше акте насиља у терористичке сврхе или ради рушења уставног уређења.²² Кажњиво је и чланство у поменутом удружењу, као и терористичке активности усмерене према иностраној држави или међународној организацији.

Члан 270 *ter* као кажњиво предвиђа пружање помоћи у извршењу кривичних дела из претходна два члана, дајући радњама помагања, као што су давање хране, склоништа, превозних средстава или комуникационих уређаја, карактер радње извршења, са крајњим циљем кажњавања оних облика солидарности који у контексту кривичних дела тероризма заправо представљају логистичку подршку. То кривично дело постоји неvezано од испуњења услова за постојање помагања као облика саучесништва и општег кривичноправног института, јер се ради о случајевима када законодавац жели да строже казни помагача него што би то био случај када би он био третиран само као саучесник у кривичном делу из чл. 270 и 270 *bis*.

Чланови 270 *quater* и 270 *quinquies* уведени су поменутиим Законом 155 из 2005. године. Инкриминишу регрутовање и обуку за тероризам, предвиђајући кажњавање сваког, изузев у случајевима дефинисаним чл. 270 *bis*, ко обучава или на други начин даје упутства о изради и коришћењу експлозивних материјала, ватреног или другог оружја, штетних или опасних хемијских или бактериолошких супстанци, или чини доступним методе или друге технике намењене извршењу насилних активности или рушења јавних служби за потребе тероризма и када су оне усмерене против друге државе или међународне организације.²³

Члан 270 *sexies* дефинише терористичке активности као насилне активности подобне да нанесу штету држави или међународној ор-

21 M. Montauti, B. Vettori, *Italian contribution to the NCTB counterterrorism project*, Trento, 2006, стр. 3.

22 *Ibid.*, стр. 4.

23 Обе одредбе садрже искључујућу клаузулу, која подразумева примарну примену чл. 270 *bis*, док сва остала понашања која упућују на могућност стварања или обучавања терористичког удружења, без посебних доказа о његовом постојању, потпадају под инкриминације из чл. 270 *quater* и 270 *quinquies*. Према: V. Patane, Recent Italian Efforts to Respond to Terrorism at the Legislative Level, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4–5 / 2006, стр. 1173.

ганизацији, које се предузимају са циљем застрашивања грађана или спречавања власти или међународних организација или с циљем рушења уставних, политичких, економских или социјалних структура земље или међународне организације.

У чл. 414 Кривичног законика Италије експлицитно се инкриминише подстицање на извршење терористичких дела.

У чл. 280 Кривичног законика као самостално кривично дело предвиђају се напади на живот или тело лица, који се предузимају у терористичке сврхе, а кажњавање зависи од степена повреде живота или телесног интегритета, дакле од тежине последице, која може бити смрт, тешка или лака телесна повреда; као специфично својство пасивног субјекта код ове инкриминације наводе се лица запослена у правосуђу и органи за спровођење закона (полиција и тужилаштво).

Члан 289 инкриминише кривично дело отмице извршене у терористичке сврхе или сврхе рушења уставног уређења. Ово кривично дело јавља се као *lex specialis* у односу на кривично дело отмице, код које се откуп, дакле имовинска корист, јавља као мотив извршења. Унето је у кривично законодавство Законом бр. 191 од 18. марта 1978. године, а непосредан основ за његово уношење у национални каталог инкриминација била је отмица и убиство познатог италијанског политичара, коју се организовале субверзивне групе.²⁴ Значај ове инкриминације огледа се у томе што се у њој први пут употребљава термин тероризам у кривичном законодавству, а и у томе што у складу са захтевима криминалне политике први пут отвара могућност ублажавања казне учиниоцу кривичног дела који се дистанцирао од учињеног кривичног дела и помогао у ослобађању отетог лица.

Када је одговорност правних лица у питању, она је регулисана чл. 25 *quater* Закона 231, из 2001. године и односи се на сва кривична дела учињена у терористичке сврхе.

Полазну тачку за дефинисање тероризма као кривичноправне категорије у италијанском кривичном законодавству представља чл. 270 *bis*, под називом „терористичко удруживање“ (*Associazioni con finalità*

²⁴ Реч је о отмици и убиству италијанског политичара Алда Мора, председника Демокришћанске партије које се одиграло 16. марта 1978. године. Отмицу, терористички напад организовало је оружано језгро Црвених бригада, која се догодила након једне од најдужих политичких криза у послератној историји Италије. Према: М. Кларин, *Тероризам*, Београд, 1978, стр. 7–8.

di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico), које је уведено Законом бр. 15 из 1980. године, са намером супротстављања покретима намењеним подривању уставног уређења. Уставно уређење се, према ставу Врховног суда Италије, сматра као систем основних принципа утврђених италијанским уставом, који дефинишу структуру и функције државе.²⁵ Поменути члан измењен је Законом 438 из 2001, чија је садржина претходно наведена. На основу најновије верзије овог члана није могуће непосредно дефинисати тероризам, те је потребно применити тумачење, које је заузео Врховни суд Италије и по којем сврха термина тероризам јесте означавање ширења страха међу грађанима предузимањем инкриминисаних радњи. Поменуте делатности за циљ имају подривање поверења грађана у уставом установљен поредак и нису непосредно усмерене према људима, већ према ономе што ти људи представљају (*Italian Supreme Court (Corte di Cassazione), section I, 5 November 1987, n. 11382*).

Међутим, прво експлицитно одређење тероризма у норми кривичног материјалног права означава чл. 270 *sexies (Condotte con finalità di terrorismo)* који даје одређење терористичке радње као било ког насилног понашања које проузрокује озбиљну штету земљи или међународној организацији, са циљем застрашивања становништва или присиљавања државних власти или међународне организације да нешто учине или не учине, или са циљем дестабилизације основних уставних, економских и друштвених структура државе или међународне организације.²⁶

Поредећи наведене норме из корпуса материјално-кривичноправних са релевантним документима Европске уније може се закључити да италијански кривични законик не дефинише јавну провокацију да се изврши кривично дело тероризма као засебну инкриминацију, већ успоставља опште кривично дело подстицања на извршење кривичног дела из чл. 302, које се односи само на подстицање, а не обухвата и намеру да се подстакне, што је уже постављено у односу на одредбу чл. 3 Оквирне одлуке Савета ЕУ, и подразумева само директну, а не и индиректну провокацију.

Члан 270 *quater* инкриминише регрутовање једног или више лица за предузимање насилних аката или саботаже јавних служби, у те-

²⁵ Italian Supreme Court (Corte di Cassazione), section VI, 17 April 1996, n. 973.

²⁶ Italian Supreme Court (Corte di Cassazione), section I of 5 November 2005.

рористичке сврхе (осим у случајевима предвиђеним чл. 270 *bis*) чак и онда када су усмерени против стране државе. За разлику од удруживања, регрутовање потенцијалних терориста сматра се кривичним делом без обзира на постојање или непостојање доказа о постојању споразума о настанку удружења. Чињеница да се ова одредба односи само на предузимање насилних аката или саботаже јавних служби, утиче на постављање питања да ли се она може применити и на ситуације када се регрутовање врши у вези са извршењем свих кривичних дела наведених у Оквирној одлуци.

Када је обука за тероризам у питању чл. 270 *quinqies* предвиђа обуку за тероризам као посебно кривично дело. Он предвиђа кажњавање сваког ко, осим у случајевима из чл. 270 *bis*, обучава или на други начин даје упутства о изради и коришћењу експлозивних материјала, ватреног или другог оружја, штетних или опасних хемијских или бактериолошких супстанци, или чини доступним методе или друге технике намењене извршењу насилних активности или рушењу јавних служби за потребе тероризма и када су оне усмерене против друге државе или међународне организације. Поменута одредба односи се и на обучавамо лице. Ни код овог кривичног дела, за разлику од кривичног дела злочиначког удруживања, није потребна потврда о споразуму за извршење кривичног дела. Ова инкриминација намењена је да попуни правну празнину, која би постојала, јер злочиначко удруживање подразумева постојање организационе структуре и минимум три лица која је сачињавају.

Обука за тероризам не подразумева просто пружање и примање информација, већ се односи на стални и системски програм обуке који подразумева одређене форме врбовања. Обука за тероризам подразумева више од обичног олакшавања извршења кривичног дела. И ова инкриминација управљена је ка извршењу насилних активности или рушењу јавних служби за потребе тероризма, па се и она може означити као недовољно општа у односу на листу кривичних дела предвиђених чл. 1 ст. 1а-х, која дефинише кривична дела на која се обука односи.²⁷

²⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, доступно на: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/crisis-and-terrorism/general/docs/>, приступљено 6. 2. 2015.

Закључак

Начин, садржина и модели кривичноправне заштите у законодавству Француске и Италије развијали су се на различите начине, а у свим фазама развоја законодавних решења у вези са тероризмом уочљиво је настојање да се кроз правне механизме реагује на ову социјално-патолошку појаву.

Француска је првобитно доминантно процесноправни оквир у вези са сузбијањем и спречавањем тероризма 1994. године заменила одредбама материјалноправног карактера, које су карактеристичне по казуистичком моделу одређења радње извршења и које су усклађене са обавезама прихваћеним на нивоу Европске уније.

Кривично законодавство Италије карактерише изражени тренд усклађивања каталога кривичних дела са одредбама предвиђеним на нивоу материјалноправних одредаба ЕУ и јачање стварног кајања као општег кривичноправног института намењеног стимулисању учиниоца кривичног дела да отклони зло које је нанео његовим извршењем. Материјално кривично право у Италији дефинише радње предузете у терористичке сврхе и предвиђа кажњавање учинилаца таквих дела (и као појединачних активности и као кривичних дела које подразумевају организацију) и усклађено је са релевантним међународним регионалним документима о тероризму, као кривичноправној категорији, уз специфичност у вези са изостанком јавне провокације да се изврши кривично дело тероризма као засебне инкриминације.

Изнет упоредноправни приказ и анализа решења из националних кривичноправних система Француске и Италије може да послужи као основ за потоњу компарацију са решењима прихваћеним у националном кривичном законодавству, кроз коју би се могли дати одређени предлози у вези са неким решењима *de lege ferenda* посматрано.

Литература

1. Барбот, И. и др., Борба против тероризма у Француској нове оријентације, *Безбедност*, 4/1988.
2. Beltrani, S., *Corso di Diritto Penale – Parte generale e parte special*, Padova, 2008.

3. Bigo, D., Camus, C., Overview of the French anti-terrorism strategy, in: *First inventory of policy on counterterrorism: Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States*, Hague, 2006.
4. Dutheillet de Lamothe, O., Franch Legislation against Terrorism: Constitutional Issues, доступно на: http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/constitutionalterrorism.pdf, приступљено 19. 12. 2014.
5. Кларин, М., *Тероризам*, Београд, 1978.
6. Коларић, Д., Кривично дело тероризма – упоредноправни аспекти, *НБП*, 2/2011.
7. Le Nouveau Code Penal, Loui du juillet et du 16 decembre 1992, Edition Techniques, Departement Droit.
8. Montauti, M., Vettori, B., *Italian contribution to the NCTB counterterrorism project*, Trento, 2006.
9. Patane, V., Recent Italian Efforts to Respond to Terrorism at the Legislative Level, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, 5/2006.
10. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/crisis-and-terrorism/general/docs/>, приступљено 2. 6. 2014.
11. Rorti, R., Kraj otvorenog društva?, *Danas*, 3–4. 4. 2004.
12. Секулић, М., Нормативни и организациони аспекти борбе против тероризма у Француској, *Страни правни живот*, 3/2012.
13. Codexter Profiles on Counter/Terrorist Capacity – France, <http://www.coe.int/terrorism>, приступљено 22. 12. 2014.
14. Codexter Profiles on Counter/Terrorist Capacity – Italy, <http://www.coe.int/terrorism>, приступљено 6. 2. 2015.

TERRORISM AS A CRIMINAL LAW CATEGORY IN LEGISLATIONS OF FRANCE AND ITALY

Ivana Bodrozic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Realization of terrorism as criminal categories at the level of international organizations on the continent are a reflection of the need to get through a common, harmonized response seeks to prevent terrorism. It was mentioned that the result of the recognition of the fact that only a uniform criminal legislation to effectively counter terrorism, because it reduces to a minimum the possibility of leaving the perpetrators of these crimes in a country where it is not at all or to a limited manner defined, then facilitates international legal assistance in criminal matters, and provides support to national criminal justice systems in such a way that at this very sensitive field, which involves striking a balance between the fundamental human rights and freedoms, on the one hand and the need to restore and maintain security, on the other, provides a unified stance on terrorism as a criminal category, which does not destroy the concept of the constitutional order of the modern democratic state.

For a better knowledge of terrorism as a category of criminal law, as one of the existing criminalization in national legal systems, for the purposes of this study will be presented and analyzed in a way, content and models of criminal law and the reaction to terrorism in the two countries within the European Union, France and Italy, in addition to providing answers on certain questions of principle problem.

Keywords: European Union, the criminal offence of terrorism, criminal legislation of France and Italy.

ОСЛОБОЂЕЊЕ ОД КАЗНЕ У ПРЕКРШАЈНОМ ПРАВУ

Др Ђорђе Ђорђевић¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Ослобођење од казне је нов институт нашег прекршајног права, први пут уведен Законом о прекршајима Републике Србије из 2013. године. Овим законом је одређено да суд може учиниоца прекршаја огласити одговорним, а ослободити га од казне у следећим случајевима: ако је дошло до прекорачења нужне одбране и крајње нужде под нарочито олакшавајућим околностима, ако је учинилац пре него што је сазнао да је окривљен отклонио последице или накнадио штету причињену прекршајем, или ако је прекршај учињен из нехата, а последице дела тако тешко погађају учиниоца да изрицање казне у таквом случају очигледно не би одговарало сврси кажњавања. Иако се чини да ће овај институт, због другачије природе прекршаја као деликата у односу на кривична дела, имати мању примену него у кривичном праву, његово предвиђање у прекршајном праву може бити од користи, јер представља још једну додатну могућност прилагођавања прекршајне казне тежини учињеног прекршаја и личности учиниоца.

Кључне речи: прекршајно право, прекршај, казна, ослобођење од казне, сврха кажњавања.

Увод

Закон о прекршајима Републике Србије из 2013. године (у даљем тексту ЗОП) унео је низ новина у наше прекршајно право. Иако је основни разлог за његово доношење био реформа прекршајног поступка и поступка извршења прекршајних санкција у циљу њиховог

¹ Редовни професор Криминалистичко-полицијске академије, djordje.djordjevic@kpa.edu.rs

убрзавања и повећања ефикасности, нови ЗОП садржи и велики број нових решења кад је у питању општи део прекршајног права. Основни циљ приликом усвајања ових одредби био је њихово усаглашавање са Кривичним закоником (КЗ) у циљу хармонизације одредаба читавог казненог права. Зато је највећи број измена у општем делу прекршајног права ишао управо у правцу усклађивања одредаба ЗОП са одредбама КЗ, односно прихватања и имплементације решења из КЗ.

Тако се неки институти кривичног права по први пут појављују у нашем прекршајном праву, а код неких који су већ постојали у прекршајном праву извршене су измене у смислу њиховог усаглашавања са одредбама КЗ. Међутим, неке од нових одредби нису доследно усаглашене па остављају простор за накнадна тумачења, што није пожељно када је у питању казнено право. Увођење нових института, какав је случај са неодрљивом и одољивом силом, битно смањеном урачунљивошћу, скривљеном неурачунљивошћу, продуженим прекршајем и ослобођењем од казне које нас у овом раду посебно занима, такође представља позитиван корак, али уз присутну дилему колико ће они у пракси бити примењени.

Проблематика усаглашавања одредаба прекршајног и кривичног права већ дуго је присутна у нашем праву. Блискост прекршајног и кривичног права као две гране казненог права је евидентна и наше прекршајно право је одувек користило многе установе кривичног права. Но, приликом преузимања тих установа за своје потребе прекршајно право их је често мање или више мењало прилагођавајући их својим потребама. Некада су те модификације оправдане, јер је те установе и њихову примену требало ускладити са карактеристикама прекршаја као посебне врсте деликата. Међутим, честе су и ситуације да се између одредаба прекршајног и кривичног права које се односе на исту установу јављају разлике које се не могу оправдати специфичностима прекршаја као деликата нити се може наћи било какав други разлог који би оправдавао те разлике. Измене до којих је долазило у кривичном законодавству које се односе на поједине установе кривичног права често нису биле праћене изменама закона о прекршајима, па су се појављивале разлике које немају никаквог смисла. Због тога теоретичари већ годинама инсистирају на овом усаглашавању,² али до

2 М. Ђорђевић, Однос прекршајног и кривичног права, *Прекршајна одговорност*, Београд, 2002, стр. 26.

сада оно није темељно урађено. Чак ни готово паралелно доношење Кривичног законика из 2005. и Закона о прекршајима из исте године³ није довело до потпунијег усклађивања њихових одредаба. Значајан корак на овом плану учињен је тек доношењем Закона о прекршајима из 2013. године.⁴

Ово усклађивање је овога пута учињено углавном доследно и представља значајан корак у усаглашавању одредаба нашег казненог права у целини. На овај начин отклоњени су бројни пропусти учињени приликом доношења претходног закона о прекршајима чије одредбе нису у потпуности усклађене са одредбама у исто време донетог Кривичног законика. Међутим, насупрот овој тенденцији, када је у питању сам појам прекршаја и прекршајне одговорности нови ЗОП се вратио на концепцију објективног појма прекршаја и објективне одговорности правног лица, која је у нашем прекршајном праву постојала до доношења Закона о прекршајима из 2005. године, чиме је она удаљена од концепције прихваћене код одговорности правног лица за кривична дела.

Ипак, и поред јасно изражене тежње ка усаглашавању одредаба овог закона са КЗ у вези са новим решењима у општем делу ЗОП, међу којима су и одредбе о ослобађању од казне, могу се као претходна, поставити два питања.

Прво од њих јесте питање коришћења одговарајуће правне технике приликом преузимања појединих решења из КЗ. У принципу, ту на располагању стоје две могућности: прва, која се састоји у преузимању одредаба из КЗ тако што ће оне бити дословно (или уз евентуалне више или мање оправдане измене) пренете у овај закон, и друга, која се састоји у увођењу тзв. опште клаузуле којом ће Закон о прекршајима наложити сходну примену појединих одредаба КЗ, ЗКП, ЗИКС или неког другог закона, па се поставља питање која је могућност у оваквим ситуацијама боља и целисходнија. Први систем примењен је углавном, уз мање изузетке, у старом Закону о прекршајима из 2005. године, као и у већини ранијих закона о прекршајима, а други, на пример, у Закону о привредним преступима, Закону о одговорности правних лица за кривична дела и др. И један и други систем

³ Службени гласник РС, бр. 101/05, 116/08 и 111/09.

⁴ Службени гласник РС, бр. 65/13.

имају своје предности и недостатке.⁵ Системом опште клаузуле избегавају се евентуалне грешке и недоследности приликом преузимања одредаба из КЗ, а такође и потреба да се приликом сваке измене КЗ ради усклађивања мора да мења и ЗОП. С друге стране, први систем омогућава да више дођу до изражаја поједине специфичности прекршајног права и да се поједине установе кривичног права прилагоде потребама прекршајног права. Новим ЗОП, као што је већ речено, настојало се да се у што већој мери уједначе одредбе КЗ и ЗОП, али без увођења опште клаузуле. То је и довело до одређених недоречености и недоследности када су у питању одредбе општег дела прекршајног права у новом ЗОП.

Друго питање јесте да ли је уопште упутно све институте општег дела доследно преносити из КЗ у ЗОП и да ли је њихова примена у прекршајном праву уопште потребна. Иако се ради о два гранама казненог права које као такве имају много тога заједничког, ипак се оне баве двама врстама казnenих деликата који су, нарочито по тежини, веома различити, па је примена неких института кривичног права на прекршаје нецелисходна. У том смислу можда би се могло дискутовати о практичном значају, а самим тим и потреби њиховог постојања у ЗОП, института као што су прекорачење нужне одбране и крајње нужде, покушај прекршаја, битно смањена урачунљивост, подстрекавање и помагање, па и неких других, који се, иако имају свој пун теоријски смисао, у прекршајном праву веома ретко примењују.⁶ У том контексту биће говора и о ослобођењу од казне, новом институту у нашем прекршајном праву.

Закон о прекршајима и институт ослобођења од казне

Увођење ослобођења од казне, института који до сада није постојао у нашем прекршајном праву, најзначајнија је новина у материји која се односи на одмеравање казне.

Ослобођење од казне је институт прекршајног права чијом се применом, у законом предвиђеним случајевима, учинилац прекршаја

⁵ Види: С. Пихлер, *Прекршајно право*, Нови Сад, 2000, стр. 34–35.

⁶ Ђ. Ђорђевић, Нови Закон о прекршајима и новине у општем делу прекршајног права, *Наука, безбедност, полиција*, бр. 2/2014, стр. 18.

може ослободити од казне иако је прекршајно одговоран. Иако се у овом случају казна не изриче, па самим тим ни не одмерава, ипак се и овде у извесном смислу ради о некој врсти одмеравања казне у ширем смислу, јер се у оваквим случајевима казна учиниоцу смањује до њеног потпуног анулирања.⁷ На тај начин се предвиђањем института ослобођења од казне даје још шира могућност индивидуализације у погледу кажњавања.

Ослобођење од казне по Закону о прекршајима могуће је у три ситуације: 1) у случајевима *прекорачења нужне одбране и крајње нужде*, ако је прекорачење учињено под нарочито (посебно) олакшавајућим околностима; 2) у случајевима када учинилац прекршаја за који је прописана новчана казна добровољно отклони последице настале извршењем прекршаја или надокнади причињену штету пре него што је сазнао да је окривљен (тзв. *стварно кајање*); и 3) када је *прекршај учињен из нехата*, а последице дела тако тешко погађају учиниоца да изрицање казне у таквом случају очигледно не би одговарало сврси кажњавања. У овим случајевима суд учиниоца може огласити одговорним, са свим последицама које то собом носи, али га ослободити од казне.

Међутим, поставља се питање да ли овакво решење, које је теоријски исправно и на линији је усаглашавања са другим гранama казненог права, уопште доводи окривљеног у повољније положај од решења из старог закона који није познавао ослобођење од казне? Одговор није једноставан, јер је у првом случају, прекорачењу нужне одбране или крајње нужде, до сада постојала могућност да учинилац не одговара за прекршај, а у другом, случају стварног кајања, да прекршајни поступак против њега буде обустављен, што је у оба случаја много повољније за учиниоца од ослобођења од казне.⁸ Ослобођење од казне подразумева осуђујућу пресуду, упис у регистар санкција, могућност изрицања заштитне мере и мере одузимања имовинске користи, накнаду трошкова поступка и др, чега нема у случају изостанка одговорности или обустављања прекршајног поступка.⁹

Остаје трећи случај, прекршај учињен из нехата када последице тешко погађају учиниоца, као ситуација у којој би ослобођење од

7 Ђ. Ђорђевић, *Прекршајно право*, Београд, 2015, стр. 79.

8 Н. Мрвић-Петровић, Материјално-правне одредбе Закона о прекршајима, у: *Примена нових одредби у Закону о прекршајима*, Правосудна академија и USAID Србија, Београд, 2013, стр. 16

9 Н. Мрвић-Петровић, *Коментар новог Закона о прекршајима*, Београд, 2014, стр. 45.

казне могло да има повољан ефекат за учиниоца, уз констатацију да су такви случајеви у прекршајном праву вероватно ретки, али ипак могући (на пример, код саобраћајних прекршаја, кад последице прекршаја тешко погађају само самог учиниоца, па нема основа за његову кривичну одговорност, али има за прекршајну).¹⁰

Имајући у виду природу деликата и релативно лаке прекршајне казне, овај институт објективно има у прекршајном мањи значај и сигурно ће бити ређе примењиван него у кривичном праву.¹¹ Ипак, чини се да његово предвиђање у прекршајном праву може бити од користи, јер представља још једну додатну могућност прилагођавања прекршајне казне тежини учињеног прекршаја и личности учиниоца.

Иако то ЗОП изричито не предвиђа логично је да се у случају испуњености услова за ослобођење од казне учиниоцу казна може и неограничено ублажити. Ово произлази из логичког принципа „ко може више, може и мање“ (*argumentum a fortiori*) који се у овом случају мора применити.¹²

Прекорачење граница нужне одбране и крајње нужде

У случају поступања у нужној одбрани догађа се да лице које се брани *прекорачи границе нужне одбране*. Овде се не ради о случајевима у којима нису испуњени сви услови за постојање нужне одбране, већ су у питању случајеви у којима су постојали сви услови за нужну одбрану, али је лице које је поступало у нужној одбрани изашло из оквира у којима је нужна одбрана дозвољена. Такво прекорачење граница нужне одбране, које се назива и ексцес нужне одбране, може бити двојако: 1) ако је одбрана била јача него што је било довољно, односно потребно (интензивни ексцес), 2) ако је одбрана трајала дуже него што је било потребно, тј. ако је трајала и после престанка већ успешно реализоване одбране нападнутог добра (екстензивни ексцес). У таквим случајевима постоји прекорачење нужне одбране које је

10 Ђ. Ђорђевић, Нови Закон о прекршајима и новине у општем делу прекршајног права, *Наука, безбедност, полиција*, бр. 2/2014, стр. 23.

11 Н. Мрвић-Петровић, Материјално-правне одредбе Закона о прекршајима, у: *Примена нових одредби у Закону о прекршајима*, Правосудна академија и USAID Србија, Београд, 2013, стр. 16.

12 З. Стојановић *Кривично право, општи део*, Београд, 2013, стр. 327.

противправно, тако да учињено дело представља прекршај за који је учинилац прекршајно одговоран. Ипак, иако у оваквој ситуацији постоји прекршај, при кажњавању се има у виду да је до његовог извршења дошло због противправног напада од кога је учинилац хтео да одбрани себе или другог, али је, при томе, прешао дозвољену меру одбране, због чега је Законом о прекршајима дозвољено да се учинилац прекршаја може блаже казнити, а ако је прекорачење учињено под нарочито олакшавајућим околностима, учинилац се може ослободити од казне.

Слично томе, када учинилац поступа у крајњој нужди, могуће је да он *прекорачи границе крајње нужде*. И овде се ради о случајевима у којима су постојали сви услови за крајњу нужду, али је учинилац при отклањању опасности прекорачио оквира крајње нужде, односно прекорачио границе у оквиру којих се право на крајњу нужду признаје. То прекорачење крајње нужде, слично као и прекорачење нужне одбране, може бити двојако: 1) ако је при отклањању опасности учинио повреду која је већа од оне која је била нужна за отклањање опасности (интензивни ексцес крајње нужде), или 2) ако је отклањање опасности трајало дуже него што је то било потребно (екстензивни ексцес крајње нужде). У оваквим случајевима поступање у прекорачењу крајње нужде није у границама дозвољеног, па постаје противправно, тако да не представља основ за искључење постојања прекршаја. Због тога ће у оваквом случају прекршај постојати, па ће учинилац за њега прекршајно одговарати. Међутим, пошто је до извршења прекршаја, ипак, дошло поводом ситуације која одговара крајњој нужди, а чије је границе учинилац прекорачио, он се може за учињени прекршај блаже казнити, а ако је прекорачење граница крајње нужде учињено под посебно олакшавајућим околностима, учинилац се може ослободити од казне.

Одредба ЗОП по којој се, ако је поменуто прекорачење учињено под нарочито (посебно)¹³ олакшавајућим околностима, учинилац може ослободити од казне, представља новину у нашем прекршајном праву и донета је по угледу на решења из Кривичног законика. По одредбама старог Закона о прекршајима о нужној одбрани и крајњој

¹³ Кад је у питању прекорачење нужне одбране Закон користи термин „нарочито олакшавајуће околности“, а код прекорачења крајње нужде „посебно олакшавајуће околности“, а да се не види никакав оправдан разлог за ову терминологику неуклађеност.

нужди учинилац се у оваквим случајевима није сматрао одговорним за прекршај, што је свакако повољнија ситуација за учиниоца од факултативне могућности ослобођења од казне.¹⁴

Ослобођења од казне у случају прекорачења нужне одбране и крајње нужде под нарочито олакшавајућим околностима постављено је факултативно, односно одређено је само као могућност, а да ли ће она бити искоришћена зависи од одлуке суда у конкретном случају. Као нарочито (особито) олакшавајуће околности могу се, као и у кривичном праву, узети околности које се узимају у обзир приликом одмеравања казне, али су овде посебно изражене по својој бројности или интензитету. То су у основи оне исте околности које се узимају у обзир и у кривичном праву.¹⁵

Стварно кајање

Други основ за ослобођење од казне који Закон о прекршајима предвиђа у чл. 44 ст. 2 јесте отклањање последица прекршаја или накнада штете од стране учиниоца пре него што је сазнао да је окривљен. Овакав случај се у кривичноправној и прекршајноправној теорији назива стварно кајање. Он се, на различите начине формулисан и са различитим дејством, појављује у многим савременим кривичним законцима (КЗ Италије, КЗ Шпаније, КЗ Руске федерације, КЗ Немачке, КЗ Швајцарске, КЗ Норвешке, КЗ Хрватске, КЗ Црне Горе, КЗ Републике Српске).¹⁶ У нашем кривичном законодавству стварно кајање се као општи институт први пут појављује у Кривичном законнику Републике Србије из 2005. године.

Да би постојао овај основ за ослобођење од казне, ЗОП предвиђа два услова: 1) да је у питању прекршај за који је прописана новчана казна; 2) да је учинилац после извршеног прекршаја, а пре него што је сазнао да је окривљен, отклонио последице дела или надокнадио штету проузроковану прекршајем.

14 Н. Мрвић-Петровић, *Коментар новог Закона о прекршајима*, Београд, 2014, стр. 23 и 25.

15 И. Вуковић, *Прекршајно право*, Београд, 2015, стр. 42.

16 www.legislatioline.org

Овај основ ослобођења од казне може се, дакле, применити само ако су у питању прекршаји за која је прописана новчана казна. Законодавац се определио за овакво решење вероватно желећи да из ове могућности искључи најтеже прекршаје, мада има мишљења да је овакво ограничење непотребно.¹⁷ Језичким тумачењем одредбе може се закључити да се ограничење не односи на прекршаје за које су алтернативно прописане и казна затвора и новчана казна. Да би постојало стварно кајање, према другом услову из чл. 44, ст. 2 ЗОП, потребно је да је учинилац после извршеног прекршаја, а пре него што је сазнао да је окривљен, отклони последице дела или надокнадио штету проузроковану прекршајем.

Иначе, у теорији кривичног права институт стварног кајања различито се дефинише: као драговољно отклањање наступеле последице (непосредно или посредно) од стране извршиоца или саучесника кривичног дела,¹⁸ као понашање учиниоца дела после извршеног кривичног дела којим отклања последицу овог дела или ублажује њено дејство¹⁹ и сл. Све ове дефиниције, у крајњој линији, свде се на добровољно отклањање последице већ учињеног кривичног дела од стране његовог учиниоца или накнаду причињене штете, пре него што је откривен или пре његовог сазнања да је откривен.²⁰

Појам стварног кајања може се узети у ужем или у ширем смислу. У ужем смислу, стварно кајање се може састојати у отклањању произведене последице и успостављању ранијег стања (на пример, враћање одузете ствари, пуштање на слободу лица противправно лишеног слободе или отетог), у поништењу произведене негативне ситуације или у отклањању настале опасности (на пример, опозивање лажног исказа, уништење лажне исправе начињене ради употребе као праве, бацање набављеног средства за извршење кривичног дела) или у стварању услова и омогућавању да то други учине (на пример, пријављивање злочиначког удружења властима од стране припадника тог удружења). Оваквим поступком учинилац изражава свој став кајања због учињеног дела не само изјавом или жаљењем, већ и својим стварним деловањем управљеним на то да се накнадно отклони произведена

17 И. Вуковић, *Прекршајно право*, Београд, 2015, стр. 97.

18 Т. Живановић, *Основи кривичног права Краљевине Југославије, општи део*, књ. II, 1–3 издање, Београд, 1937, стр. 372.

19 Ј. Таховић *Кривично право, општи део*, Београд, 1961, стр. 371.

20 М. Ђорђевић, Ђ. Ђорђевић, *Кривично право са основама привреднопреступног и прекршајног права*, Пројурис, Београд, 2016, стр. 95.

последица²¹ или бар њена даља штетна дејства, те да се успостави раније стање ствари које је постојало пре извршења кривичног дела, односно прекршаја.

У ширем смислу, за посебан вид стварног кајања може се сматрати и добровољно накнађивање штете причињене кривичним делом односно прекршајем. У теорији постоји схватање да накнаду штете оштећеном не треба мешати са стварним кајањем пошто се накнађивањем штете само у ширем смислу отклања последица кривичног дела.²² Међутим, накнада штете код многих кривичних дела практично има исти значај као повраћај одузете ствари, јер се тиме фактички отклања последица кривичног дела и у многим случајевима тешко би било и разликовати да ли се ради о отклањању последице или накнади штете (на пример, учинилац оштећеном купи и преда исту, али не идентичну ствар коју му је одузео или оштетио). Оваквим поступањем учинилац не само што изражава кајање због учињеног дела већ и конкретним деловањем отклања штетне последице (бар оне које се у материјалном смислу могу надокнадити). Најзад, и неке друге активности учиниоца после учињеног дела могу имати, у извесном смислу, карактер стварног кајања. То би биле делатности којима се на извесан начин оштећеном пружа извесна компензација за учињено дело или се отклањају даље штетне последице. Тиме се, међутим, углавном само ублажавају или делимично отклањају штетне последице дела, али се и овакви поступци у најширем смислу могу узети као вид стварног кајања. То би, на пример, било помагање учиниоца оштећеном да поправи оно што му је кривичним делом односно прекршајем оштећено, пружање оштећеном какве друге погодности ради компензације за учињену штету, и сл.²³

Од стварног кајања треба разликовати лично кајање које се углавном састоји од изражавања кајања и жаљења због учињеног кривичног дела²⁴. Међутим, за разлику од стварног кајања, код личног кајања нема и отклањања последице учињеног кривичног дела због чега ова врста кајања нема онај значај који може да има стварно кајање, али може да представља олакшавајућу околност. Значај ове околности за-

21 Т. Живановић, *Основи кривичног права Краљевине Југославије, општи део*, књ. II, 1–3 издање, Београд, 1937, стр. 373.

22 Ј. Таховић, *Стварно кајање, Југословенска адвокатура*, бр. 1/954, стр. 18.

23 Б. Чејовић, *Кривично право, општи и посебни део*, Београд, 2006, стр. 346.

24 Ј. Таховић, *Стварно кајање, Југословенска адвокатура*, бр. 1/954, стр. 17.

висиће од тога да ли је искрено у којој мери је изражено и у којој мери заиста изражава став учиниоца о друштвеној неприхватљивости оваквог понашања.

Стварно кајање је понашање учиниоца после учињеног кривичног дела односно прекршаја, па је према томе за стварно кајање потребно да је сам учинилац отклонио последицу. Неће постојати стварно кајање ако је последицу отклонило неко треће лице без знања учиниоца кривичног дела или чак и мимо његове воље.²⁵ Међутим, може постојати стварно кајање ако је учинилац ангажовао трећа лица да отклоне последицу, јер је у том случају отклањање последице резултат његове воље. Ако је у остварењу кривичног дела односно прекршаја учествовало више лица у својству саизвршилаца или саучесника, свако од њих може остварити стварно кајање ако оно отклони последицу учињеног дела. У том случају, ова околност узима се у обзир само њему сходно општим правилима о личним својствима, личним односима и личним околностима саизвршилаца и саучесника²⁶.

Стварно кајање треба да је учињено добровољно,²⁷ тј. да је учинилац сам одлучио да отклони последицу коју је проузроковао. Стога неће постојати стварно кајање ако је учинилац на отклањање последице био принуђен деловањем других лица или насталим околностима. Оцену добровољности треба ценити према свим околностима под којима је до отклањања последице дошло, а посебно и у зависности од тога да ли је учинилац отклонио последицу пре него што је учињено дело откривено и покренут поступак. У том погледу више момената може да буде релевантно: моменат откривања дела, моменат откривања учиниоца и моменат покретања поступка. Исто тако може да буде релевантан и моменат сазнања учиниоца за поменуте три околности. По том питању ЗОП се определио за моменат сазнања учиниоца да је окривљен, дакле да је против њега покренут прекршајни поступак, као најрелевантнији за оцену добровољности његовог поступања. То је, по правилу, моменат уручивања првог позива окривљеном ради саслушања уз достављање захтева за покретања прекршајног поступка.²⁸

25 Ј. Таховић, *Коментар Кривичног законика*, друго издање, Београд, 1961, стр. 193.

26 *Коментар Кривичног закона Социјалистичке Федеративне Републике Југославије* (група аутора), изд. Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 141–142.

27 Н. Делић, *Поравнање учиниоца и оштећеног као основ за ослобођење од казне, у: Казнено законодавство: прогресивна и репресивна решења*, Београд, 2005, стр. 294.

28 И. Вуковић, *Прекршајно право*, Београд, 2015, стр. 97.

Већ је истакнуто да је за постојање стварног кајања потребно отклањање последице учињеног дела или накнада штете односно нека друга одговарајућа компензација којом се поништава последица или отклањају даље штетне последице које произлазе из учињеног дела. Међутим, могуће је да учинилац то само делимично оствари или уопште не оствари иако је то желео. У том смислу могуће су различите ситуације. Тако је могуће да учинилац не отклони проузроковану последицу, већ је само ублажи, делимично отклони, односно делимично надокнади штету. Неки и ово сматрају за стварно кајање (ако се ради о ублажавању последице),²⁹ али се у сваком случају ове околности могу узети у обзир приликом одмеравања казне. Могуће је и да је учинилац покушао да отклони последице, али у томе није успео. У овом случају не може се сматрати да постоји стварно кајање, али се и ова околност може ценити приликом одмеравања казне и у том смислу имати извештан значај.³⁰ Најзад, значај може имати и само обећање учиниоца да ће отклонити последицу односно надокнадити штету, али само као олакшавајућа околност, ценећи при томе у којој мери је такво обећање искрено и да ли код учиниоца заиста постоји спремност да такво обећање испуни.

Најзад, треба истаћи да је стварно кајање могуће само код извесних прекршаја код којих је, по природи ствари, могуће отклонити последицу на начин који је већ изложен, док код осталих прекршаја постојање стварног кајања није могуће.

Нехатно извршење прекршаја

Трећи основ за ослобођење од казне који предвиђа Закон о прекршајима јесте случај који постоји када последице нехатно учињеног прекршаја тако тешко погађају учиниоца да изрицање казне у таквом случају очигледно не би одговарало сврси кажњавања. Овај посебан основ ослобођења од казне по први пут се појављује у Закону о прекршајима, а у кривичном праву постоји од доношења Кривичног закона СФРЈ из 1976. године, па до данас. Ослобођење од казне по овом ос-

²⁹ Ј. Таховић, *Кривично право, општи део*, Београд, 1961, стр. 371.

³⁰ Т. Живановић, *Основи кривичног права Краљевине Југославије, општи део*, књ. II, 1-3 издање, Београд, 1937, стр. 373.

нову постоји и у кривичним законцима других земаља, (на пример, у КЗ Немачке, КЗ Хрватске, КЗ Словеније).³¹

За ослобођење од казне учиниоца прекршаја, према чл. 44, ст. 3 Закона о прекршајима, потребно је да су испуњена два услова: 1) да је прекршај учињен из нехата, и 2) да последице прекршаја тако тешко погађају учиниоца да изрицање казне у таквом случају очигледно не би одговарало сврси кажњавања.

Ограничење примене овог основа ослобођења од казне само на учиниоце нехатних прекршаја оправдано је јер код умишљајно учињених прекршаја степен кривице учиниоца свакако искључује могућност да се ослобођењем од казне оствари сврха казне и без њеног изрицања, како у погледу специјалне, тако и у погледу генералне превенције.

У погледу саме тежине прекршаја Законик не поставља никаква ограничења у односу на висину прописане казне, тако да се овај основ ослобођења од казне може применити код свих, па и најтежих нехатно учињених прекршаја. То наравно не значи да суд тежину учињеног прекршаја неће имати у виду при оцени да ли у конкретном случају изрицање казне не би одговарало сврси кажњавања.

Законик очигледно тежиште проблема ставља на последице учињеног прекршаја које треба да тешко погађају његовог учиниоца. Он не истиче изричито које последице у оваквом случају треба имати у виду, али је очигледно да се последицама прекршаја сматрају све непосредне, али и посредне последице које су из учињеног прекршаја произашле, а не само оне последице које код конкретног прекршаја представљају обележје његовог бића. На то указује и употреба множине у законском одређивању услова за постојање овог основа ослобођења од казне („кад последице дела“), тако да под последицама дела у оваквим случајевима треба имати у виду не само последице које су обележје бића конкретног учињеног прекршаја, већ и све друге последице које су поред њих наступиле или које су касније из једних или других произашле.

Законик не одређује врсте последица које треба да су наступиле, али по самој природи ствари као последице које тешко погађају учиниоца узимају се последице по живот и тело самог учиниоца. У пракси

31 www.legislatioline.org

је спорно да ли у питању могу бити и последице у односу на имовину³² које су по природи лакше од оних које се односе на тело, али чини се да ни њих не треба искључити ако су оне изузетно тешке и тешко погађају учиниоца.

Настале последице учињеног кривичног дела треба да тешко погађају његовог учиниоца, али се могу односити и на њему блиска лица. Закон не одређује круг ових лица нити њихов однос са учиниоцем, али је очигледно да се ради о њему блиским лицима према којима наступеле последице погађају и самог учиниоца. Ту свакако могу спадати најближи крвни сродници, брачни друг, али и друга лица ако је учинилац са њима у таквом односу да их осећа као изузетно блиска (на пример, лице са којим живи у трајној ванбрачној заједници, вереница са којом је договорено закључење брака,³³ усвојилац или усвојеник, даљи али једини крвни сродник кога има, најзад и пријатељ ако је однос пријатељства јако изражен у емотивном смислу). У вези са овим посебно треба имати у виду да за оцену у којој мери последице изазване према овим лицима тешко погађају учиниоца није одлучујућег значаја формално близак сроднички или други однос, већ стварно постојећи однос блискости који изазива саосећање са другим због невоље која га је задесила. У том смислу се могу ценити чак и последице које су наступиле по неко треће лице, са којим учинилац није близак.³⁴

Последице учињеног дела треба да тако тешко погађају учиниоца да изрицање казне у таквом случају не би одговарало сврси кажњавања. Овај услов за постојање основа за ослобођење од казне о коме је реч указује и на саме разлоге због којих се овај основ може прихватити. Изрицање казне учиниоцу прекршаја у функцији је остваривања сврхе кажњавања која је као специјална и генерална превенција изражена у одредбама чл. 5, ст. 2 ЗОП о сврси прекршајних санкција и чл. 33, ст. 2 ЗОП о сврси кажњавања. Тако је као сврха прописивања, изрицања и примене прекршајних санкција поменути чланом одређено поштовање правног система од стране грађана и настојање да се убудуће не чине прекршаји, а у оквиру овако одређене опште сврхе прекршајних санкција „сврха кажњавања је да се изрази

32 Љ. Лазаревић, *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Београд, 2006, стр. 204.

33 З. Стојановић, *Кривично право, општи део*, Београд, 2013, стр. 328.

34 Н. Мрвић-Петровић, *Кривично право, општи део*, Београд, 2014, стр. 280.

друштвени прекор учиниоцу због извршеног прекршаја и да се утиче на њега и на сва остала лица да убудуће не чине прекршаје“.

Казна се дакле, изриче учиниоцу прекршаја ради остваривања сврхе кажњавања, а ако у неким ситуацијама изрицање казне не би одговарало овој сврси, нема ни разлога да се она изрекне јер она није сама себи циљ. Стога је за примену овог основа ослобођења од казне битно да остварени услови за постојање овог основа очигледно указују да у конкретном случају изрицање казне не би одговарало сврси кажњавања. Закон овде истиче реч „очигледно“ како би указао судовима да ослобођење од казне долази у обзир само у оним случајевима када закључак у односу на сврху кажњавања без икакве сумње указује да примена казне у конкретном случају није потребна, већ је довољно што је учинилац оглашен одговорним за учињени прекршај, што му се изриче осуђујућа пресуда, што му се уз ову осуду могу изрећи и одређене заштитне мере. С обзиром на све то, постоји факултативни карактер овог посебног основа за ослобођење од казне, тако да је суд и при постојању свих услова обавезан да процени целисходност његове примене у конкретном случају.

Могућност ослобођења од казне „учиниоца прекршаја учињеног из нехата када последице дела тако тешко погађају учиниоца да изрицање казне у таквом случају очигледно не би одговарало сврси кажњавања“, преузета из КЗ, иако у кривичном праву има свој пуни смисао, у прекршајном праву ће ретко бити примењена, јер је тешко замислити ситуацију у којој последице неког прекршаја тако тешко погађају учиниоца (најтежа последица по учиниоца прекршаја обично је то што ће бити кажњен).³⁵ Такве ситуације, по правилу су повезане са кривичном, а не прекршајном одговорношћу.³⁶

Закључак

До увођења института ослобођења од казне у наше прекршајно право дошло је приликом доношења новог ЗОП у циљу усклађивања одредаба кривичног и прекршајног права. У том смислу, у ЗОП је

35 Ђ. Ђорђевић, У сусрет новом Закону о прекршајима Републике Србије, у: *Нова решења у казном законодавству Србије и њихова практична примена*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Интермекс Београд, Златибор, 2013, стр. 508.

36 И. Вуковић, *Прекршајно право*, Београд, 2015, стр. 97.

унета одредба која се добрим делом ослања на одговарајућу одредбу у КЗ која регулише овај институт. Њоме су на сличан начин (нешто уже) одређени услови под којима може доћи до примене овог института кривичног права и у прекршајном праву. Као део опште интенције усаглашавања одредаба ове две гране нашег казненог права, и ова новина у прекршајном праву може се оценити као позитивна.

Међутим, примена овог новог института прекршајног права у већини ситуација не доводи окривљеног у повољнији положај од оног који је имао према старом закону. Напротив, у већини случајева у којима сад постоји могућност ослобођења од казне (прекорачење граница нужне одбране и крајње нужде под нарочито олакшавајућим околностима и стварно кајање) ослобођење од казне је неповољнија могућност од оне која је постојала по старом закону. Једино кад је у питању нехатно извршење прекршаја под наведеним околностима, окривљени добија могућност коју раније није имао.

Но, независно од тога у којој мери овај институт представља додатну погодност за окривљеног у прекршајном поступку, оправдано се поставља питање колико има простора за његову примену у прекршајном праву. Ситуације у којима се он према одредби ЗОП може применити и до сада су биле веома ретке у прекршајном праву, па се оправдано може поставити питање колико ће ова новина бити примењивана у пракси прекршајних судова.

Литература

1. Вуковић И., *Прекршајно право*, Правни факултет у Београду, Досије студио, Београд, 2015.
2. Делић Н., Поравнање учиниоца и оштећеног као основ за ослобођење од казне, у: *Казнено законодавство: прогресивна и регресивна решења*, Београд, 2005.
3. Ђорђевић, М., Однос прекршајног и кривичног права, *Прекршајна одговорност*, Глосаријум, Београд, 2002.
4. Ђорђевић, М., Ђорђевић, Ђ., *Кривично право са основама привреднопреступног и прекршајног права*, Пројурис, Београд, 2016.
5. Ђорђевић, Ђ., *Прекршајно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.

6. Ђорђевић, Ђ., Нови Закон о прекршајима и новине у општем делу прекршајног права, *Наука, безбедност, полиција*, бр. 2/2014.
7. Ђорђевић, Ђ., У сусрет новом Закону о прекршајима Републике Србије, у: *Нова решења у казненом законодавству Србије и њихова практична примена*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Интермекс, Београд, Златибор, 2013.
8. Живановић, Т., *Основи кривичног права Краљевине Југославије, општи део*, књ. II, 1–3 издање, Београд, 1937.
9. *Коментар Кривичног закона Социјалистичке Федеративне Републике Југославије* (група аутора), Савремена администрација, четврто издање, Београд, 1988, стр. 141-142..
10. Лазаревић, Љ., *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006.
11. Мрвић-Петровић, Н., *Кривично право, општи део*, Правни факултет Универзитет Унион, Службени гласник, Београд, 2014.
12. Мрвић-Петровић, Н., *Коментар новог Закона о прекршајима*, Параграф, Београд, 2014.
13. Мрвић-Петровић, Н., Материјално-правне одредбе Закона о прекршајима, у: *Примена нових одредби у Закону о прекршајима*, Правосудна академија и USAID Србија, Београд, 2013.
14. Пихлер, С., *Прекршајно право*, Нови Сад, 2000.
15. Стојановић, З., *Кривично право, општи део*, Правни факултет у Београду, Правна књига, Београд, 2013.
16. Таховић, Ј., *Кривично право, општи део*, Београд, 1961.
17. Таховић, Ј., *Коментар Кривичног законика*, друго издање, Београд, 1961.
18. Таховић, Ј., *Стварно кајање, Југословенска адвокатура*, бр. 1/954.
19. Чејовић, Б., *Кривично право, општи и посебни део*, Досије, Београд, 2006.

REMITTANCE OF PUNISHMENT IN MISDEMEANOR LAW

Djordje Djordjevic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Remittance of punishment is the new institute in our misdemeanor law, introduced by the Code of Misdemeanor of the Republic of Serbia from 2013. This law enables courts to declare the perpetrator guilty and remit his punishment in the following cases: if the perpetrator has exceeded the limits of self-defense and extreme necessity under particularly extenuating circumstances; if the perpetrator has eliminated the consequences of the offence or compensated damage caused by the criminal offence after the commission of the misdemeanor and before learning that he has been uncovered; and finally, if the misdemeanor was committed from negligence and the consequences of the offence affect the offender so strongly that imposing of penalty would obviously not serve the purpose of punishment.

Although it seems that this institute will have less use in practice compared to criminal law (because of different nature of misdemeanors), introduction of remittance of punishment can be useful, since it represents one additional possibility of adjusting punishment to the gravity of the misdemeanor and personality of the offender.

Keywords: Misdemeanor Law, Misdemeanor, Punishment, Remittance of Punishment, Purpose of Punishment.

AMICUS CURIAE – PHENOMENA OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL JUSTICE

Tijana Surlan, PhD¹

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The Article is focused on an International Criminal Law procedural institute, which is welcomed in procedures before all international criminal courts/tribunals. Although it is evident that institute of *amici curiae* has its roots in national legal systems, its essence presents the very spirit of the International Public Law. Significance of *amici curiae*, as procedural institute, is confirmed in rules of procedures, adopted by each court independently and solely. In the overall picture of the international judiciary it should be underlined that the institute of *amicus curiae* as international criminal procedure institute has its companion in the contentious cases under the title *ad hoc* judge. Characters of cases, usually rooted in long-term relations, govern the need for specific help to a trial-chamber. International criminal procedures are developing *amicus curiae* even for prosecutors. In this Article special attention is paid to *telos* and ratio of the institute, as well as to the normative framework and jurisprudence.

Keywords: *amici curiae*, international criminal law procedure, International Criminal Court, International Criminal Tribunal for former Yugoslavia, International Criminal Tribunal for Rwanda, Special Court for Sierra Leone

Introduction

International Criminal Law (ICL), as a branch of the International Public Law, consists of two parts – substantive and procedural law. While we can state, with great amount of concurrence, that substantive law is developed and coherent, that the same amount of concurrence can state that

¹ Full professor, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

procedural aspect of ICL is not developed and unified.² As elaborated in the first part of the Research, produced within the framework of this Research Project,³ fragmentation of international criminal courts necessarily leads to fragmentation of procedural rules. At the moment, International Criminal Procedural Law consists of as many procedures as many international criminal courts there are. Thus, development of coherent substantial ICL, grounded on the International Humanitarian Law and International Human Rights Law, was not accompanied by coherent procedural law. More or less these introductory remarks have been elaborated in the first part of the Research Project.⁴

The analysis that follows focuses on one ICL procedural institute – the institute of *amicus curiae*. Usually, the comment that primarily describes this institute is that it is well known to the various countries, i.e. national procedural laws, as well as international criminal procedural law.⁵ On the other hand, and especially interesting for our Research, is exactly the fact that *amicus curiae* is unknown to our legal system. Yet again, Serbia is a member state to the Statute of the International Criminal Court, which means that *amicus curiae* in a way becomes part of the Serbian legal system, or more precise becomes the law that obliges Serbia as well.

For the purpose of the general understanding of the position of the *amicus curiae* within the international criminal procedures it should be underlined that their development has been generated by the specific balance between *ratio* and *telos* of the international law and *ratio* and *telos* of the national laws. Rivalry and balance of impacts generated composition of legal instruments as well as their features. As much as this statement is expressed in the generalizing tone, it is very important to bear it in mind when exploring deeper into the meaning and function of each and every procedural instrument.

2 Gabrielle Kirk McDonald, Trial Procedure and Practices, in: Gabrielle Kirk McDonald, Olivia Swaak-Goldman (eds.), Substantive and Procedural Aspects of International Criminal Law: The Experience of International and National Courts, p.583.

3 Research Project: Internal Project of the Academy of Criminalistic and Police Studies titled “Crime in Serbia and the instruments of the state response”, Project leader Professor Dragana Kolaric, PhD.

4 Tijana Surlan, Expanding Jurisdiction of the International Criminal Courts: Coherence or Chaos, NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo, Vol. 21, No.1, 2016, pp. 99-113

5 There are assertions that roots of the procedural institution of *amicus curiae* are deeply in the ancient Roman Law - Reagan William Simpson, Mary R. Vasaly, The Amicus Briefs: How to be a Good Friend of the Court, American Bar Association, 2004, p.1; Gideon Boas, James L. Bischoff, Natalie L. Reid, B. Don Taylor III, International Criminal Procedure: International Criminal Law Practitioner Library Series, Volume III, Cambridge University Press, 2011, p.166.

Telos of *Amici Curiae*

Explanation and even translation of the term *amicus curiae* is most often “friend of a court”.⁶ However, the institute of the *amicus curiae* is not the simple one, with the straightforward meaning; thus quite delicate crystallization of the very term of *amicus curiae* should be drawn. *Amicus curia*, in contemporary international criminal procedures, was usually appointed in a situation when the accused did not want to cooperate with the court.⁷ Such a role was mostly noticeable, pushing the understanding of *telos* and *ratio* of *amicus curiae* in just one direction. In such a situation *amicus curiae* was actually understood as a help to the accused with the main task to replace a defense counsel.⁸ Although in these situations *amicus curiae* probably acts partially as a replacement of the defense counsel its role should not be understood solely as a help to the accused. On the contrary *telos* of *amicus curiae* is generally in the field of proper determination of the case and thus it is titled as a “friend of a court”.

From different perspective *telos* of *amicus curiae* is to help the court.⁹ In cases where probability for a judge or a trial chamber to find themselves in cases overwhelmingly complicated, the role of an *amicus curiae* is predominantly to provide assistance to a judge, i.e. trial chamber.¹⁰ It appears that common law systems, where *amicus curiae* institution was thoroughly developed, understand *amicus curiae* as advisor to a judge, who understands facts in more profound manner and prevents rendering of judgments with errors.¹¹ Obviously such an approach could be titled as traditional approach.

6 Reagan William Simpson, Mary R. Vasaly, *The Amicus Briefs: How to be a Good Friend of the Court*, American Bar Association, 2004, pp.1-2.

7 Gideon Boas, James L. Bischoff, Natalie L. Reid, B. Don Taylor III, *International Criminal Procedure: International Criminal Law Practitioner Library Series, Volume III*, Cambridge University Press, 2011, p.166

8 William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge University Press, 2002, p.123.

9 Jessica Maria Almqvist, *Amicus Curiae Briefs*, in: Tullio Treves, Marco Frigessi di Rattalma, Attila Tanzi, Alessandro Fondella, Cesare Pitea, Chiara Ragni (eds.), *Civil Societies, International Courts and Compliance Bodies*, TMC Asser Press, The Hague, 2005, p.297.

10 M. Cherif Bassiouni, *Introduction to International Criminal Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, p.394.

11 Reagan William Simpson, Mary R. Vasaly, *The Amicus Briefs: How to be a Good Friend of the Court*, American Bar Association, 2004, p.2

Explanation of the role of *amicus curiae* in the international criminal procedure, according to the contemporary concept, tends to set it in terms of the overall procedure and case, not in terms of just one party in the procedure, no matter if we speak about the accused or trial chamber. In that version *amicus curiae* should not be treated as a friend of a court, but a friend of law and truth. *Telos* in the field of truth relies on the fact that *amicus curiae* could be set by NGOs, groups or even states, looking for a truth or at least as objective presentation of events that come close to the ideal of the truth.

Amicus curia, as a specific procedural institution characteristic for the international criminal procedure, is not the only legal institution of such kind before an international court. It should be underlined that procedure before the International Court of Justice recognizes another procedural instrument that is specific and with the specific tasks. The Court consists of 15 judges, elected in quite severe atmosphere and election procedure. It is worth mentioning that five judges from the permanent member states of the UN Security Council are always part of the chamber. Yet again, the Statute of the Court recognizes procedural institute of the *ad hoc* judge.¹² Judges *ad hoc* do not have to pass through the official election procedure, but still they participate in the trial equally as standing judges, equally participate in rendering of the judgment, vote for judgment and have the right to express individual separate or dissenting opinion.

Procedural institution of the *ad hoc* judge is not some extravagant invention of the International Court of Justice. It has its roots in the procedure before the Permanent Court of International Justice and it is as well transferred into the procedure before the European Court of Human Rights.¹³

Telos of the *ad hoc* judge is to obtain the national judge in the chamber, when it is necessary for the proper understanding of the case/dispute. *Ad hoc* judges are characterized by impartiality yet again with possibility to

12 Statute of the International Court of Justice, Article 31: "1. Judges of the nationality of each of the parties shall retain their right to sit in the case before the Court. 2. If the Court includes upon the Bench a judge of the nationality of one of the parties, any other party may choose a person to sit as judge. Such person shall be chosen preferably from among those persons who have been nominated as candidates as provided in Articles 4 and 5. 3. If the Court includes upon the Bench no judge of the nationality of the parties, each of these parties may proceed to choose a judge as provided in paragraph 2 of this Article.(...)"

13 Marie-Loise Bemelmans-Videc, *Ad hoc* judges at the European Court of Human Rights: An Overview, Committee on Legal Affairs and Human Rights, AS/Jur 36, 19 October 2011, pp.1-16

understand and present the situation, i.e. dispute from the overall position. Nevertheless *ad hoc* judges are not representatives of states and they are obliged to decide in favor of law and truth, not in favor of the states that have appointed them.¹⁴ Thus their essential role is to provide the Court to render judgment that accurately and properly reflects facts and law.

Keeping in mind the institution of the *ad hoc* judge in the general International Public Law jurisdictional architecture, it is easier to understand *telos* of *amicus curiae*. While before the courts with jurisdiction in the dispute settlement *ad hoc* judge is appointed by the parties in the dispute and performs in favor of the procedure, in the international criminal procedure *amicus curiae* is appointed by court and acts in the favor of the court, i.e. facts and law.

Obviously, even in procedures with different types of responsibility there is one unifying aspect that encourages bringing of other actors into the procedure, various from original parties in a case. Explanation for importing other actors into procedure is not difficult. It relies on the complexity of international procedures, where it does not matter whether procedure is in terms of dispute or criminal procedure history of the relations between actors that usually predominantly influence proper understanding of the case and proper deliberation. Thus, *ad hoc* judges and *amici curiae* fulfill same *telos* – complete understanding of a case necessary for the trial chamber for delivering proper judgment.

As an illustration of *telos* of *amici curiae* here is the logic of the Trial Chamber of the International Criminal Tribunal for former Yugoslavia demonstrated in Slobodan Milosevic case.¹⁵ The Court considers that: “(...) the accused is entitled to defend himself in person and has not appointed counsel to act on his behalf, the accused has informed the Registrar of the International Tribunal in writing that he has no intention of engaging a lawyer to represent him, Article 20 of the Statute of the International Tribunal requires the Trial Chamber to ensure that a trial is fair and that it is conducted with full respect for the rights of the accused, and *amici curiae* have already been designated by the Registrar of the International Tribunal to assist the Trial Chamber in relation to the same accused in

14 Gleider Hernandez, *The International Court of Justice and the Judicial Function*, Oxford University Press, 2014, pp.159-161

15 Andre Klip, Goran Sluiter (eds.), *Annotated Leading Cases of International Criminal Tribunals*, Volume III, Intersentia, 2005, p.382.

other proceedings pending before the International Tribunal¹⁶. According to these statements: “The Trial Chamber therefore considers it desirable and in the interests of securing a fair trial that *amicus curiae* be appointed as permitted by the Rules of Procedure and Evidence, not to represent the accused but to assist in the proper determination of the case, and pursuant to Rule 74”.

As expressed in these ICTY statements, *amici curiae* has a role “to assist the Trial Chamber” as well as “to assist in the proper determination of the case”. During the procedures before various courts a different angle of the possible *amicus curiae* role has been brought. In the Karadzic case before the Mechanism for International Criminal Tribunals Radovan Karadzic requested the Court to appoint *amicus curiae* prosecutor.¹⁷

Similar situation happened recently before the International Criminal Court. In the Kenya Situation, Ruto and Sang case, the defense requested appointment of the *amicus curiae* prosecutor “to investigate, with a view to initiating criminal prosecution, OTP witnesses, OTP intermediaries, and possibly ICC staff members, for offences against the administration of justice, contrary to Article 70 of the Rome Statute (“Statute”)”.¹⁸ Further on “The Defence submits that there is sufficient evidence in the trial record and in the possession of the OTP and the Defence to provide reason to believe that: (i) OTP witnesses including, inter alia, P-0356, P-0409, P-0613 and P-0800 have deliberately given false testimony to this Chamber; and (ii) OTP intermediaries (and witnesses) P-0613 and P-0800 have tampered and/or interfered with the collection of evidence by the OTP, by identifying and coaching witnesses to give false information to the OTP during its investigations, which then formed the basis of its case against Mr. Ruto. In addition, the Defence submits that OTP evidence gives reason to believe that ICC staff members may have: (i) engaged in sexual relations with witnesses 2 and their families; 3 (ii) been bribed by witnesses; 4 and (iii) were party to the submission of false financial claims, breaches of VWU protocols by witnesses, and obtaining pecuniary benefit from the false financial

16 International Criminal Tribunal for former Yugoslavia, Prosecutor v. Slobodan Milosevic, Order inviting designation of *amicus curiae*, 30 October 2001

17 Mechanism for International Criminal Tribunals, Decision on Karadzic request to appoint an *amicus curiae* prosecutor to investigate contempt allegations against former ICTY prosecutor Carla Del Ponte, MICT-13-55-R90.1, 27 November 2013.

18 International Criminal Court, Situation in the Republic of Kenya, The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang, Ruto defense request to appoint *amicus* prosecutor, No. ICC-01/09-01/11, 2 May 2016, par.1.

claims. 5 The Defence submits that such conduct may amount to offences under Article 70(1)(c) and/o Article 70(1)(f) of the Statute. By encouraging, be it expressly or impliedly, and/or assisting OTP witnesses to defraud the ICC, these ICC staff members have fostered an environment in which defrauding and telling lies to the ICC was encouraged. The conduct of such staff members may also have brought the administration of justice into disrepute. These serious allegations merit independent investigation.”¹⁹

Decision of a trial chamber was against the request, as was the stand of the Prosecutor. Notwithstanding, the very outcome of Chambers’ decision, what is particularly interesting is the reasoning that was expressed in the Decision. Reasons that Chamber relied its Decision on are not in the sphere of whether *amicus* prosecutor could be employed at all. There is no wording in any of legal acts either pro or contra *amicus* prosecutor. Thus even judge Eboe-Osuji in his Separate Opinion did not refer to this occasion.

Careful elaboration of the possibility to employ *amicus* prosecutor offers two conclusions. First, if we accept version *amicus* prosecutor, then we are changing its essential feature. If we agree on such version then we should divide *amicus* for each party in procedure. On the other hand, we have agreed that *amicus curiae* although in translation “friend of a court” is not to be understood solely as a friend of a trial chamber, but rather friend of truth and justice as expressed in a judgement. In such a syllogism there is no room for *amicus* prosecutor; *amicus curiae* should be amicus to judges, prosecutor and accused at the same time. Secondly, the concept of *amicus* prosecutor should lead us towards the conclusion that *amicus curiae* should not be understood as a friend of a prosecutor, but rather as a friend to the aspect of witnesses or overall pieces of evidence offered by a prosecutor.

Normative Framework of *Amicus Curiae*

Stipulation of *amicus curiae*, as a procedural institution, is to be found in the rules of procedure, rather than in the statutes of international criminal courts. Such a position speaks for itself, when speaking about its significance and impact.²⁰ The rules dedicated to *amicus curiae* are generally

¹⁹ *Ibid*, par.2-3.

²⁰ William A. Schabas, *International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, Oxford University Press, 2010, pp.772-773

very similar, with variations that do not touch into the foundation of the tool, or its *ratio* or *telos*.

The International Criminal Tribunal for former Yugoslavia in its Rules of Procedure and Evidence in Rule 74 stipulates:

Amicus Curiae

“A Chamber may, if it considers it desirable for the proper determination of the case, invite or grant leave to a State, organization or person to appear before it and make submissions on any issue specified by the Chamber.”²¹

The same text of the rule regarding *amicus curiae* is adopted by the International Criminal Tribunal for Rwanda and the Special Court for Sierra Leone. The ICTR Rules of Procedure and Evidence stipulate *amicus curiae* in Rule 74; the SCSL Rules of Procedure and Evidence stipulate *amicus curiae* in Rule 74 as well.

Mechanism for International Criminal Tribunals recognises *amicus curiae* as well in the Rule 83, in the same wording.²²

The International Criminal Court Rules of Procedure and Evidence in Rule 103 (1) stipulate that “at any stage of the proceedings, a Chamber may, if it considers it desirable for the proper determination of case, invite or grant leave to a State, organization or person to submit, in writing or orally, any observation on any issue that the Chamber deems appropriate”.

Even at first glance a conclusion emerges that there is no essential difference in the wording of the *amicus curiae* institution. All regulations stipulate it in the same fashion. It is designed as a tool for a chamber to appoint it, governed by the ratio of the proper determination of a case.

Slight variations between tribunals and ICC’s versions are found in the additional underlining that *amicus curiae* can be appointed at any stage of the proceedings and that they can refer to any observation and any issue either in writing or orally. While all these preciseness could be self-evident in rules of tribunals, nevertheless they are not to be considered as exaggeration in the Rules of the ICC.

21 International Criminal Tribunal for former Yugoslavia, Rules of Procedure and Evidence, 22 May 2013.

22 Mechanism for International Criminal Tribunals, Rules of Procedure and Evidence, 18 April 2016.

However, there are two characteristics of the *amicus curiae* rule that should be analysed additionally. Trial chambers are the ones who hold jurisdiction over appointment of *amicus curiae*. Yet again, trial chamber can decide on the need for *amicus curiae* solely but it can be advised as well that there is need for *amicus curiae*. Such an option is arranged in the words that chamber can “grant leave to a state, organization or person to submit...” and that is part of all versions of rules. Not once this possibility was used before all international criminal courts/tribunals.

The other characteristic is possibility for “states, organisations and persons” to act as *amicus curiae*. No rule gives any further explanation on proper understanding of these categories. Such a redaction actually opens door to everyone to act as *amicus curiae*. There is no limitation for a state in terms of jurisdictional link to a case whatsoever or the need to express any kind of legal interest in specific criminal matter. Organisations are not limited as well; this stipulation is a possibility for intergovernmental organisations to take part in proceedings and NGOs as well. Stipulation on “person” misses another part of stipulation, whether *amicus curiae* could be natural or legal person, or both. Such a wide and open-ended rule clearly does not provide for anyone to find itself in the middle of a trial for an international crime. It is left to a chamber to choose from wide variety of potential advisers and subjects that can provide help and assistance in the courtroom. Concluding on this aspect we can draw once again that there is possibility for all parties in the proceedings to suggest employment of *amicus curiae*, at any stage of proceedings, that can be state, organisation or person and that it is on a chamber to decide and choose. Chamber, when deliberating on employment of *amicus curiae*, is directed towards an achievement that *amicus curiae* should achieve. Since its role is proper determination of a case, chamber should decide to appoint *amicus curiae* capable to provide with more information, insights or explanation that are vital for the court.

Variety of *amici curiae* clearly responds to variety of specific issues that the assistance of *amicus curiae* was needed. Although, as previously stated, the most known role of *amicus curiae* is assistance in the lack of the defence counsellor, it is just one of the roles that *amici curiae* found themselves in. Jurisprudence of both the International Criminal Tribunal for former Yugoslavia and the International Criminal Tribunal for Rwanda presents variety of issues that *amici curiae* were presenting. Summarised they are

issues on deferral proceedings, failure to execute a warrant, jurisdictional proceedings on legality of the ICTY, protection of victims and witnesses, authorisation of the ICTY to submit subpoenas to sovereign states, issues on possible remedies in case of non-compliance, significance of war correspondents as experts or witnesses, interpretation of common Article 3 to Geneva Conventions and Additional Protocols, etc.²³

The Special Court for Sierra Leone, although specific for itself, by the type hybrid, internationalised court, produced some important jurisprudence when it comes to *amici curiae*.²⁴ In the case of Charles Taylor, the Court has appointed professors Philippe Sands, Alison McDonald and Diane Orentlicher as *amici curiae* on the occasion of clearing the extent of the immunity that Mr Taylor could be relying on.²⁵ Briefs that the professors produced for the SCSL are frequently cited and commented when deliberating on the role of *amicus curiae*. Their task was especially delicate since they had to refer to an issue with possible further impact of an overall significance. The legal issue, in terms of the concrete case and prosecution of President Taylor, was whether the acting President of a sovereign state is under immunity protection of the proceedings for international crimes. The Court, in its decision completely relied on submissions of *amicus curiae*, stating that power of immunity does not protect from the prosecution and procedure governed by an international criminal law.²⁶ Comments by professors Sands and Orentlicher were cited in the Decision thoroughly.²⁷ This Decision is interesting for yet another aspect. Besides professors in the role of *amicus curiae*, the African Bar Association also acted as *amicus curiae*, on the issue of the immunity from jurisdiction. Their findings, relying on previous cases and jurisprudence, favoured their

23 List of issues found in Gideon Boas, James L. Bischoff, Natalie L. Reid, B. Don Taylor III, *International Criminal Procedure: International Criminal Law Practitioner Library Series, Volume III*, Cambridge University Press, 2011, pp. 166-167, suggested for further reading since cases are listed according to the legal issues that amici curiae were deliberating on.

24 Chiara Ragni, *Immunity of Heads of States: Some Critical Remarks on the Decision of the Special Court for Sierra Leone in the Charles Taylor Case*, *The Italian Yearbook on International Law*, Vol.14, 2014, pp.273-288.

25 Ivan Jovanovic, *Immunity of Heads of States for International Crimes: Deflating Dictators Lifebelt?*, *Annals FLB, Year LVII*, 2009, No.3, pp.202-224.

26 Gideon Boas, James L. Bischoff, Natalie L. Reid, B. Don Taylor III, *International Criminal Procedure: International Criminal Law Practitioner Library Series, Volume III*, Cambridge University Press, 2011, p.168

27 Special Court for Sierra Leone, *Prosecutor v. Charles Ghankay Taylor, Decision on Immunity from Jurisdiction*, Case Number SCSL-2003-01-I, 31 May 2004, par.17-18.

stand that presidential immunity does not pose ban on the jurisdiction by an international criminal court.²⁸

Although the International Criminal Court did not produce, up to now, big amount of final judgements, its jurisprudential capacity is rich. Through the cases before the Court procedural institute of *amicus curiae* has been employed frequently, producing thus valuable material for theoretical considerations. As the rule on *amici curiae* has been stipulated broadly, the same style has been employed in terms of its application. Up to now, the role of the *amicus curiae* has been trusted to various subjects, natural and legal persons, NGOs and states.

In the Situation in the Central African Republic, Bemba case the role of *amicus curiae* has been granted to the Amnesty International, NGO. The Decision to Amnesty International to submit findings was granted by single judge.²⁹ Amnesty International submitted its findings in the document, concerning responsibility of superior, the requisite mental element for military commanders, liability for the failure to punish, causation as an element of superior responsibility.³⁰ Findings were explored in the 30-page document, with profound explanation and plenty of facts and information. Findings of the Amnesty International were completely endorsed by the Trial Chamber. The Office of the Prosecutor also expressed concurrence with *amicus curiae* findings.³¹ This example showed the potential power of the *amicus curiae* and the possibility to exert influence to the Court and final judgement.³² It is also proper example of the procedural application of the Rule 103, since all parties in the case submitted their observations on the

28 African Bar Association relied there standings on the cases USA v. Noriega, Pinochet case, Milosevic case, 1993 World Conference on Human Rights, Rome Statute of the International Criminal Court, in: Special Court for Sierra Leone, Prosecutor v. Charles Ghankay Taylor, Decision on Immunity from Jurisdiction, Case Number SCSL-2003-01-I, 31 May 2004, par.19.

29 International Criminal Court, Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Decision granting leave to Amnesty International to submit observations pursuant to Rule 103, ICC-01/05-01/08-401, 9 April 2009.

30 International Criminal Court, Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Amicus Curiae Observations on Superior Responsibility submitted pursuant to Rule 103 of the Rules of Procedure and Evidence, ICC-01/05-01/08-406, 20 April 2009.

31 International Criminal Court, Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Prosecutor Position Statement Re: Amnesty International Amicus Curiae Observations on Superior Responsibility filed on 20 April 2009, ICC-01/05-01/08-412, 27 April 2009

32 Gideon Boas, James L. Bischoff, Natalie L. Reid, B. Don Taylor III, International Criminal Procedure: International Criminal Law Practitioner Library Series, Volume III, Cambridge University Press, 2011, p.169.

amicus curiae observation. Besides the already mentioned Prosecutor, the defence also submitted its observations to the findings of *amicus curiae*.³³

The International Criminal Court accepted yet another non-governmental organisation in the role of *amicus curiae*. In the Lubanga case the International Criminal Bar expressed its interest to act as *amicus curiae*. The ICC's Appeals Chamber granted International Criminal Bar leave to submit its file.³⁴ Its intention was to refer to the following issues:

“a. The lack of legal basis for the Trial Chamber's oral decision insofar as it seeks to define *proprio motu* what is material to the preparation of the defence; and

b. The need to prepare a sentencing case in the event the accused is convicted, which may reasonably include an investigation of the general circumstances existing at the time of the crimes.”³⁵

It is worth mentioning several facts on the International Criminal Bar. As much as the Amnesty International is a well-known NGO, and as such understandable choice of the ICC, that much International Criminal Bar is not known at all. Referring to that occasion it stated:

“6. The International Criminal Bar (“ICB”) is an association of national and regional bar associations, professional legal associations, individual members and non-governmental organisations. It is dedicated to advancing the goals of the ICC, focusing particularly on the right to a fair trial for accused persons, the right to meaningful participation for victims, and the independence of Counsel and Legal Representatives appearing before the Court.

7. A substantial number of Counsel included on the Registrar's list of counsel for the International Criminal Court are members of the International Criminal Bar, and most of the elected positions provided for in the regulations of the Court are filled by members of the International Criminal Bar.

33 International Criminal Court, Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Observations de la Défense en réponse du document soumis à la Cour par Amnesty International en date du 20 Avril 2009 intitulé « Amicus Curiae Observations on superior responsibility submitted pursuant to rule 103 of the rules of procedure and evidence », ICC-01/05-01/08, 27 Avril 2009.

34 International Criminal Court, Prosecutor v. Lubanga, Decision on “Motion for Leave to File Proposed Amicus Curiae Submission of the International Criminal Bar Pursuant to Rule 103 of the Rules of Procedure and Evidence,” ICC-01/04-01/06 (OA11), 22 April 2008.

35 *Ibid.*

8. The ICB actively participates in consultations with the Registrar on issues which include the Code of Professional Conduct for Counsel appearing before the Court and the Court's legal aid system.

9. The ICB respectfully submits that the nature of the issues *sub judice*, the ICB's relationship with those on the List of Counsel, its global representativeness of the major legal systems of the world, and its broad knowledge and history of active participation in the consultative process at the Court, all enable the ICB to offer a unique perspective which will be of assistance to the Appeals Chamber."³⁶

Submission of a file by International Criminal Bar was accepted by defence and by the Prosecutor.³⁷

The example of this case teaches us on two highly important aspects of the procedural institute *amicus curiae*.

Primarily - from the very procedural point of view, according to the Rule 103 a chamber is to decide on *amicus curiae*, while prosecutor and defence have right to make their own observations to the observations of *amicus curiae*. This case, however, introduced another impact of both prosecutor and defence. Both parties were expressing their approval of entering submissions of *amicus curiae*.

Secondary - the other aspect is more of substantial nature. Are we getting, in the feature of *amicus curiae*, another party in the procedure? International Criminal Bar, for example, consists of professionals - experts, where each of them can cover position of judge, prosecutor or defence counsellor in the structure of international criminal court. Impact of such *amicus curiae* can be overwhelming. Thus, in the Lubanga case, we have almost four parties – trial chamber, prosecutor, and defence counsellor and *amici curiae*. It is notorious that, prosecutor prosecutes the accused, defence counsellor defends the accused and trial chamber decides in accordance with the law, facts and material truth. In this traditional arrangement of roles in the trial, question can be posed – what is exactly the role of *amicus curiae*?

³⁶ *Ibid.*

³⁷ International Criminal Court, Prosecutor v. Lubanga, Observations to the Application to file Amicus Curiae Submissions, ICC-01/04-01/06-1276 OA11, 14 April 2008; International Criminal Court, Prosecutor v. Lubanga, Prosecution's Response to Application by the International Criminal Bar for leave to file Proposed Amicus Curiae Submission pursuant to Rule 103, ICC-Oiy04-01/06 OA11 ICC-O, 18 April 2008.

Actual role and impact of *amicus curiae* thus is very fruitful field for theoretical considerations.³⁸ Obviously, *amicus curiae* is not, at least formally, the fourth party in the international criminal procedure. There is a description that “an *amicus curiae* brief represents a type of a non-party participation” and “that *amicus curiae* does not have the same interests as the parties to the proceedings”.³⁹

From the formalistic perspective, obviously, *amicus curiae* is not equal procedural party. It does not participate in the whole procedure, its participation is not obligatory; on the contrary, its participation depends on the decision of a trial chamber. Another important aspect is that *amicus curiae* cannot submit an appeal or in any terms any kind of a remedy.

From the substantial perspective it is more than obvious that real impact of *amicus curiae* observations can be from minor to major.⁴⁰ Its real impact rests predominantly on the interest that governs *amicus curiae*. NGOs and states obviously are, without exception, governed by interest. Interest can be in accordance with the truth, but also opposite to it. Usually NGOs act in accordance with their programs, agendas, principles and aims that led to their foundation in the first place. States, as political entities, are always governed by state interests. Professors and scholars, by the very characteristics of their profession, should be deprived of personal impact in the process of reasoning and as such are probably the best choice for *amicus curiae*. However, since the *amici curiae* rules recognise all three subjects as potential *amici curiae* it rests on a chamber to decide according to each specific case.

38 Mark S. Ellis, Contribution of non-governmental organizations to the creation of international criminal courts, in: Bartram S. Brown (ed.), *Research Handbook on International Criminal Law*, Edward Elgar Publishing, 2011, p.162

39 Jessica Maria Almquist, *Amicus Curiae Briefs*, in: Tullio Treves, Marco Frigessi di Rattalma, Attila Tanzi, Alessandro Fondella, Cesare Pitea, Chiara Ragni (eds.), *Civil Societies, International Courts and Compliance Bodies*, TMC Asser Press, The Hague, 2005, p.297; Duncan F.J. Currie, *Amicus Curiae Briefs*, in: Tullio Treves, Marco Frigessi di Rattalma, Attila Tanzi, Alessandro Fondella, Cesare Pitea, Chiara Ragni (eds.), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, TMC Asser Press, 2005, p.153.

40 Casaandra Steer, *Legal Transplants or Legal Patchworking? The Creation of International Criminal Law as a Pluralistic Body of Law*, in: Elies van Sleidregt, Sergey Vasiliev (eds.), *Pluralism in International Criminal Law*, Oxford University Press, 2014, p.41

Conclusion

From the perspective of Serbian national law *amicus curiae* is unknown procedural institute. Serbia, as a state party to the Statute of the International Criminal Court (not withstanding future arrangements and possible new courts) is facing its characteristics and its employment. Thus, we are not exaggerating if we conclude that institutes not familiar with our law should be elaborated with more accuracy and diligence, then institutes that we are familiar with.

For the concluding remarks it is important to underline once again that the institute of *amicus curiae* is typical for international law. It is very important for every chamber in international procedures to have assistance of actors who are not involved in a case, who do not poses legal interest in the outcome of the procedure, yet again can assist the chamber with profound understanding of facts and law. Possibility of misuse of the status of *amici curiae* is its potential flaw. It is on the skill of balancing and proper decision when *amicus curiae* can provide welcomed assistance in the case and when his impact can be threatening to take over reasoning and case. Since *amici curiae* are not elected judges, it should always bear in mind precautionary measures of intruding into a case, over the real authority of their role. If *amicus curiae* is always welcomed, he can open door to intruders and actors that can misuse the power of *amicus curiae*.

For every state taking part in international judiciary it is of the utmost importance to be aware of all procedural tools. In that sense the institute of *amicus curiae*, although clear in its essence, should be carefully elaborated in terms of application, through every new case in which it would be used.

References

1. Almqvist J.M., Amicus Curiae Briefs, in: Tullio Treves, Marco Frigessi di Rattalma, Attila Tanzi, Alessandro Fondella, Cesare Pitea, Chiara Ragni (eds.), Civil Societies, International Courts and Compliance Bodies, TMC Asser Press, The Hague, 2005, pp. 276-277.
2. Bassiouni C.M., Introduction to International Criminal Law, Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

3. Bemelmans-Videc M.L., Ad hoc judges at the European Court of Human Rights: An Overview, Committee on Legal Affairs and Human Rights, AS/Jur 36, 19 October 2011, pp.1-16.
4. Boas G, Bischoff J.L., Reid N.L., B. Don Taylor III, International Criminal Procedure: International Criminal Law Practitioner Library Series, Volume III, Cambridge University Press, 2011, pp.166-176.
5. Currie D.F.J., Amicus Curiae Briefs, in: Tulio Treves, Marco Frigessi di Rattalma, Attila Tanzi, Alessandro Fodella, Cesare Pitea, Chiara Ragni (eds.), Civil Society, International Courts and Compliance Bodies, TMC Asser Press, 2005, pp.152-154.
6. Ellis M.S., Contribution of non-governmental organizations to the creation of international criminal courts, in: Bartram S. Brown (ed.), Research Handbook on International Criminal Law, Edward Elgar Publishing, 2011.
7. Jovanovic I., Immunity of Heads of States for International Crimes: Deflating Dictators Lifebelt?, Annals FLB, Year LVII, 2009, No.3, pp.202-224
8. Hernandez G., The International Court of Justice and the Judicial Function, Oxford University Press, 2014.
9. Klip A., Sluiter G. (eds.), Annotated Leading Cases of International Criminal Tribunals, Volume III, Intersentia, 2005.
10. McDonald G.K., Trial Procedure and Practices, in: Gabrielle Kirk McDonald, Olivia Swaak-Goldman (eds.), Substantive and Procedural Aspects of International Criminal Law: The Experience of International and National Courts, p.583.
11. Ragni C., Immunity of Heads of States: Some Critical Remarks on the Decision of the Special Court for Sierra Leone in the Charles Taylor Case, The Italian Yearbook on International Law, Vol.14, 2014, pp.273-288
12. Schabas W.A., An Introduction to the International Criminal Court, Cambridge University Press, 2002.
13. Schabas W.A., International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute, Oxford University Press, 2010.
14. Simpson R.W., Vasaly M.R, The Amicus Briefs: How to be a Good Friend of the Court, American Bar Association, 2004.
15. Steer C., Legal Transplants or Legal Patchworking? The Creation of

International Criminal Law as a Pluralistic Body of Law, in: Elies van Sleidregt, Sergey Vasiliev (eds.), *Pluralism in International Criminal Law*, Oxford University Press, 2014

16. Surlan T., *Expanding Jurisdiction of the International Criminal Courts: Coherence or*
17. Chaos, NBP – *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Vol. 21, No.1, 2016, str. 99-113

Cases

International Criminal Court

18. *Situation in Darfur, Sudan, Decision on Applications under Rule 103*, ICC-02/05, 4 February 2009
19. *Situation in Darfur, Sudan, Decision Inviting Observations in Application of Rule 103 the Rules of Procedure and Evidence*, 24 July 2006.
20. *Situation in the Republic of Kenya, Decision on Application for Leave to Submit Amicus Curiae Observations*, ICC-01/09, 18 January 2011.
21. *Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Observations de la Défense en réponse du document soumis à la Cour par Amnesty International en date du 20 Avril 2009 intitulé « Amicus Curiae Observations on superior responsibility submitted pursuant to rule 103 of the rules of procedure and evidence »*, ICC-01/05-01/08, 27 Avril 2009.
22. *Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Decision on Request for Leave to Submit Amicus Curiae Observations Pursuant to Rule 103 of the Rules of Procedure and Evidence*, ICC 01/05-0/08, 17 July 2009.
23. *Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Decision on Defence Request for Leave to Appeal the Decision Providing Materials in Two Independent Counsel Reports and Related Matters*, ICC-01/05-01/13-1096, 21 July 2015.
24. *Prosecutor v. Lubanga, Observations to the Application to file Amicus Curiae Submissions*, ICC-01/04-01/06-1276 OA11, 14 April 2008.
25. *Prosecutor v. Lubanga, Prosecution's Response to Application by the International Criminal Bar for leave to file Proposed Amicus Curiae Submission pursuant to Rule 103*, ICC-Oiy04-01/06 OA11 ICC-O, 18 April 2008.

26. Prosecutor v. Lubanga, Decision on “Motion for Leave to File Proposed Amicus Curiae Submission of the International Criminal Bar Pursuant to Rule 103 of the Rules of Procedure and Evidence,” ICC-01/04-01/06 (OA11), 22 April 2008.
27. Situation in the Republic of Kenya, The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang, Ruto defense request to appoint amicus prosecutor, No. ICC-01/09-01/11, 2 May 2016

International Criminal Tribunal for former Yugoslavia

28. Prosecutor v. Prlic and others, Order Appointing Amicus Curiae, IT-04-74-T, 3 July 2009.
29. Prosecutor v. Slobodan Milosevic, Order inviting designation of amicus curiae, 30 October 2001

International Criminal Tribunal for Rwanda

30. Prosecutor v. Akayesu, ICTR-96-4-T, Order Granting Leave for Amicus Curiae to Appear, 12 February 1998
31. Special Court for Sierra Leone
32. Special Court for Sierra Leone, Prosecutor v. Charles Ghankay Taylor, Decision on Immunity from Jurisdiction, Case Number SCSL-2003-01-I, 31 May 2004.

Mechanism for International Criminal Tribunals

33. Prosecutor v. Radovan Karadzic, Decision on Karadzic request to appoint an amicus curiae prosecutor to investigate contempt allegations against former ICTY prosecutor Carla del Ponte, MICT-13-55-R90.1 27 November 2013.

AMICUS CURIAE – ФЕНОМЕН МЕЂУНАРОДНОГ КРИВИЧНОГ ПРАВОСУЂА

Др Тијана Шурлан

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: *Amicus curiae* један је од процесних института, врло специфичних и карактеристичних за међународно кривично право. Наше национално право га не познаје, те је утолико важније да са њиме будемо добро упознати. Чињеница јесте да је овај институт преузет из англосаксонског правног система, а поред тога теорија међународног кривичног права његове корене смешта чак у период римског права. Са становишта међународног кривичног права његов *telos* и *ratio* у потпуности прате особености овог дела међународног јавног права. Наиме, као што је у међународном парничном поступку познат институт *ad hoc* судије, тако је у међународном кривичном поступку познат институт *amicus curiae*. Оба процесна института суштински помажу суду да боље сагледа случај и правилније донесе пресуду. Институт *amicus curiae* не треба мешати са одбраном оптуженог. Мада се *amicus curiae* може наименовати и за потребе надоместака адвоката одбране, његова улога се у томе не исцрпљује. У нормативном смислу, институт *amicus curiae* регулисан је у правилницима поступака које по правилу усвајају сами судови, а не статутима међународних кривичних судова. То у многоме одређује њихов карактер, а и дакако говори о њиховом значају за поступак. У досадашњој међународној кривичној јуриспруденцији креиран је богат резервоар случајева у којима је деловао *amicus curiae*, те је тако и подлога за разматрање и теоријско уопштавање значајна. Нове тенденције, исказане у раду Међународног кривичног суда и Механизма за међународне кривичне трибунале, крећу се ка диверсификацији *amicus curiae* према процесним улогама у поступку. Треба пратити да ли ће то довести до модификација у самој дефиницији овог процесног института.

ОБЛИЦИ ОСТВАРИВАЊА И ЗАШТИТЕ ПРАВА НА ОБАВЕШТЕНОСТ И ПРАВА НА ПРИВАТНОСТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Др Сретен Југовић¹

Др Дарко Симовић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: За остваривање и заштиту права на обавештеност и права на приватност битан је делотворан правни режим. У Републици Србији је установљен такав режим. Наиме, поред начела јавности рада из управног законодавства, које је више декларативног и пословодног карактера (као и сва начела која нису подржана санкцијом), конкретан облик остваривања јавности рада органа јавне власти утврђен је Законом о приступу информацијама од јавног значаја. Донекле супротстављено том праву (праву на обавештеност) стоји право на приватност, односно заштиту података о личности. За остваривање и заштиту тих права, у нашем правном поретку, поред органа јавне власти, обједињено је поступање Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Из режима права на обавештеност и приватност изузети су они подаци који су, као такви проглашени тајним подацима, што је такође предмет овог рада. Анализа јуриспруденције Европског суда за људска права наводи на закључак да однос између права на обавештеност и права на приватност спада у широко поље слободне процене државе, заправо њене јавне управе која је власна да процењују остваривање јавних интереса у заштити наведених права. Нормативна равнотежа између наведених двају права доводи и до равнотеже у њиховом остваривању и заштити.

Кључне речи: јавност рада, обавештеност, приватност, Повереник, тајност података.

1 Редовни професор Криминалистичко-полицијске академије; sreten.jugovic@kpa.edu.rs.

2 Редовни професор Криминалистичко-полицијске академије; darko.simovic@kpa.edu.rs.

Увод

Начело јавности рада управе једно је од основних начела савременог управног законодавства. Оно се операционализује на два начина. Прво, обавештавањем јавности о предузетим управним активностима. Реч је о такозваном информисању *erga omnes*, према свима, по правилу преко лица у управним организацијама која су задужена за односе са јавношћу (медијима), у складу са њиховим интерним правилима (стручним упутствима). Друго, посматрано из перспективе појединих грађана, битније је појединачно информисање у складу са правом на приступ информацијама од јавног значаја којима јавна управа, укључујући и јавне службе, дакле правна и физичка лица са јавним овлашћењима, располажу.

Право на приступ информацијама којима јавна управа располаже представља темељ остваривања начела јавности (транспарентности) рада јавне управе. Наспрам овог права стоји елементарно право грађана на заштиту приватности, то јест заштиту података о личности, који су у одређеној противуречности са правом на обавештеност које подразумева добијање информација. Дакле, неопходно је установити одређену равнотежу између вредности које се штите са ова два, делом, сукобљена права. Уставом, законима и подзаконским прописима уређују се и обезбеђују остваривање и заштита права на обавештеност и права на приватност, и то тако што се утврђују границе ових права, њихова садржина, субјекти надлежни за њихово остваривање, поступак у којем се она остварују, форма аката којима се реализују, као и њихова контрола. Поједностављено исказано, реч је о правном режиму којим се уређују право на обавештеност и право на приватност. Остваривање и заштита тих права у правном систему Србије подведени су под управноправни режим.

Као илустрацију могућег конфликта права на обавештеност и права на приватност можемо навести случај *Одијевр против Француске* пред Европским судом за људска права.³ Реч је о случају који се односио на захтев жене да спозна идентитет физичких родитеља коју је одмах по рођењу напустила мајка, уз изричиту жељу да остане анонимна. Наиме, подносиатељка представке је била усвојена, али по одрастању је покренула поступак за откривање идентитета својих би-

³ *Odièvre v France* (2003).

олошких родитеља у складу са правом да буде обавештена о информацијама које су се односиле на њену личност. Будући да свој захтев није успела да оствари пред француском управом, обратила се Европском суду за људска права тврдећи да је повређен члан 8 Европске конвенције који јамчи право на поштовање приватног и породичног живота. Међутим, подносиатељка представке није могла да сазна идентитет своје мајке, јер је према француском законодавству она имала право да остане анонимна у складу са захтевима очувања права на приватност. Европски суд није утврдио повреду Европске конвенције уз образложење да државе у овој сфери располажу широким пољем слободне процене. Наиме, Француска није прекорачила поље слободне процене државе, „које јој мора бити остављено с обзиром на сложену и осетљиву природу питања о приступу подацима о нечијем пореклу, а које се односи на право да се сазна сопствена лична историја“.⁴ Закључак који се намеће из овог случаја је да државе располажу широким пољем слободне процене о начину на који ће установити однос између права на обавештеност и права на приватност, будући да између ова два права није могуће поставити начелан и унапред фиксиран и непроменљив однос. Тај однос ће у великој мери зависити од читавог низа ванправних фактора, те је отуда и очекивано да се национална законодавства значајније разликују на овом пољу.

Номинално посматрано, у савременим уставима је учињен значајан напредак у нормативном уређивању људских права. Доношењем Устава од 2006. године и Србија је значајно унапредила уставни оквир људских права.⁵ У стварности, пак, постоји парадоксална ситуација: савремено право много полаже на заштиту података о личности, на право приватности, а њега је све мање. Разлози томе су бројни и разнолики, али преваходно поменимо да је таквом развоју догађаја у великој мери допринео незаустављив процес информатизације, односно масовна распрострањеност рачунара. С друге стране, масовна употреба рачунара изнедрила је и њихов масовни надзор, и то не само легални, који се може сматрати нужним и оправданим, већ и нелегални. Сведоци смо готово свакодневних афера као последице масо-

4 Више: Д. Поповић, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд, 2012, 294–295.

5 Д. Симовић, *Људска права у Уставу Србије од 2006 – критичка анализа*, З. Радивојевић (ур.), *Уставне и међународноправне гаранције људских права*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2008, 325–348.

вног надзора комуникација, које на најнепосреднији начин атакује на приватност. Управо због тога одвија се непрестана борба за примат над надзором информатичких мрежа и других комуникација између безбедносних служби и криминалних организација, или других појединаца, тзв. хакера.⁶ Дакле, информатизација је донела и нови облик криминала, компјутерски криминал, који је све распрострањенији.⁷ Глобализација је избрисала просторне границе, али је допринела масовном губитку приватности. Отуда се право на приватност може сматрати једним од најугроженијих људских права данашњице.

Теоријско-правни оквир остваривања и заштите права на приватност

Супротстављеност двају права, права на приступ информацијама од јавног значаја и права на приватност, то јест заштиту података о личности, могуће је помирити само правом, утврђивањем посебног правног режима за остваривање и заштиту наведених права. Међутим, пошто је јавни интерес елемент остваривања и заштите тих права, а он је променљива и неодређена категорија, ствари су много сложеније него што то на први поглед изгледа. Наиме, конкретизован јавни интерес је разлог *per se*, како за добијање информација и право на приватност, тако и за њихово ограничавање. То значи да је јавна управа власна да цени шта је у сваком конкретном случају претежнији јавни интерес, разуме се у складу са законом.

Премда се први трагови овог права могу пронаћи још средином XIV века, прецизније 1361. године доношењем *Justices of the Peace Act* у Енглеској,⁸ право на приватност почиње да се развија тек настанком грађанске државе, крајем XIX века, под утицајем цивилизацијског и технолошког напретка. Уосталом, оно је и свој назив добило тек 1890. године, у чланку насловљеном *The Right to Privacy* аутора Семјуела Ворена и Луиса Брандејса (*Samuel Warren, Louis Brandeis*).⁹ То новоиме-

6 С. Милетић, О законима у будућности, *НБП*, Vol. IX, No. 2–3/2004, 207–212.

7 Н. Тањевић, Компјутерски криминал – правна заштита на националном нивоу, *Безбедност*, год. LI, бр. 1–2/2009, 152–166.

8 Т. Шурлан, Међународноправна заштита права на приватност, *Српска правна мисао*, бр. 47/2014, Бања Лука, 47–73.

9 С. Гајин, *Људска права – правно-системски оквир*, Београд, 2011, 21–22.

новано право по овим ауторима подразумевало је „право појединца да буде остављен на миру“, односно као његову „слободу коришћења свеобухватних грађанских привилегија“. Несумњиво, реч је о комплексном праву чија се садржина не може прецизно одредити. О томе сведочи и чињеница да у правној књижевности не постоји опште-прихваћено теоријско одређење права на приватност. Приватност се уопштено одређује као жеља људи да сами одлуче под којим условима и у ком обиму желе изложити себе, своје ставове и понашање другима (Alan Westin).¹⁰ Приватношћу се означава слобода од јавне радозналости и јавних ограничења, укључујући и преовлађујућа схватања морала.¹¹

Будући комплексно, ово право несумњиво обухвата право на поштовање приватног и породичног живота, право на поштовање неповредивости дома, право на поштовање неповредивости преписке, као и право на поштовање неповредивости части и угледа.¹² Дакако, побројани сегменти права на приватност не исцрпљују у потпуности његову садржину. Развој науке и технологије непрестано поставља нове изазове пред човекову приватност, условљавајући тако потребу за предвиђањем нових видова заштите овог комплексног права.

„Од тајности до контроле“ крилатица је која најбоље одражава генезу и синтезу еволуције модерног права на приватност. Реч је о преображају овог права, који се састоји у преласку са чувања интима личног и породичног живота од мешања државе и других колективитета и појединаца споља, као статичке фазе, до права надзора (и увида) појединца над прикупљањем, обрадом и коришћењем његових личних података од стране јавноправних тела (и приватних компанија) које поседују базе података у којима су ти подаци садржани.¹³ Према томе, право на приватност састоји се у праву надзора од самог грађанина, које се своди на право на обавештеност о подацима који се воде,¹⁴ али и од (управног) надзора овлашћених органа који врше надзор у правном смислу речи.¹⁵ У правној држави, подаци се

10 A. Westin, *Privacy and Freedom*, New York Atheneum, 1967, 7.

11 Р. Етински, *Међународно јавно право*, Службени гласник, Београд, 2010, 381.

12 В. Димитријевић и др., *Међународно право људских права*, Београд, 2006, 203.

13 М. Boban, *Geneza sukoba prava na pristup informacijama i prava na privatnost u javnoj upravi*, objavljeno u: *Razvoj javne uprave*, Vukovar, 2012, 53.

14 *Ibid.*, 53.

15 Д. Васиљевић, *Управна инспекција – организација, послови и поступак рада*, *Безбедност*, год. LIV, бр. 3/2012, 110–120.

прикупљају, држе, обрађују и воде (и без пристанка грађана) у складу са законом. Западне државе су донеле седамдесетих година XX века законе о заштити података о личности, услед прикупљања бројних података у евиденцијама које воде државни и други органи. По угледу на њих и све земље у транзицији доносе одговарајуће законе, а у Републици Србији је такође установљен базичан нормативни оквир, који је потребно даље усавршавати. Даље, подаци се могу прикупљати, водити и користити у одређеним евиденцијама, само у складу са законом. Законима у разним областима су утврђене и конкретне евиденције које органи и организације воде, што је, због ширине опсега унутрашњих послова, нарочито значајно за остваривање и заштиту права грађана у тој области.

За разлику од права на обавештеност, право на приватност није – као што је било Уставом од 1990. године – изричито зајемчено садашњим уставом (из 2006). Оно је само делимично и фрагментарно уређено Уставом, будући да су заштићени само поједини аспекти права на приватан живот, и то неповредивост стана (члан 40), неповредивост тајне писама и других средстава општења (члан 41), као и заштита података о личности (члан 42). Несумњиво је да поједини аспекти човековог приватног живота могу бити заштићени и на основу уставне норме која предвиђа неповредивост физичког и психичког интегритета (члан 25). Међутим, имајући у виду чињеницу да се приватност све чешће и грубље угрожава и повређује, чини се да установљена права не представљају довољно јемство заштите човекове приватности.¹⁶ У прилог овом ставу може се навести и пракса Европског суда за људска права, који екстензивно тумачи концепт приватности, заступајући став да се садржина овог права не може унапред таксативно одредити. Зато је неопходно Уставом предвидети право које би било у стању да својом ширином обухвати најразличитије облике угрожавања човековог приватног живота.¹⁷

Право на заштиту података о личности је комплексног карактера и истовремено обухвата: 1) забрану употребе података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије; 2) право сваког лица да буде обавештено о прикупљеним подацима о својој лич-

16 Д. Симовић, Р. Зекавица, *Полиција и људска права*, Београд, 2012, 275–280.

17 *Ibid.*

ности; и 3) право судске заштите у случају њихове злоупотребе (члан 42 Устава). Прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују се законом.

Такође, треба обавезно навести и уставно право на неповредивост тајности писама и других средстава општења, које подразумева да нико, изузев лица којима су упућена, не сме да се упознаје са садржином писама и других средстава општења (члан 41). Ово право се не односи искључиво на писма већ и на све савремене облике комуникације између људи (телеграм, телефон, телефакс, мобилна телефонија, електронска пошта и др.).¹⁸ Али, следе уставна одступања (ограничења) и то искључиво темпорално одређено и на основу одлуке суда у следећа два случаја: 1) ради вођења кривичног поступка; или 2) заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом.

Питања која су предмет нашег интересовања уређена су бројним законима, а у нашем позитивноправном поретку најзначајнија су три закона: Закон о слободном приступу информацијама (2004 – више пута мењаним и допуњаваним)¹⁹, Закон о заштити података о личности (2009)²⁰, Закон о тајности података (2009)²¹.

Остваривање права на приступ јавним информацијама

Право на приступ информацијама установљено је на општи начин актом-предводником, Уставом од 2006. године као право на обавештеност (члан 51). Устав прокламује право сваког лица да истинито, потпуно и благовремено буде обавештено о питањима од јавног значаја, као и да су средства јавног информисања дужна да то право поштују. Предност решења из Устава од 2006. године је у томе што предвиђа право сваког лица на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења (члан 51, ст. 2). Реч је о темељном праву које доприноси већој транспарентности рада управе и бољој обавештености грађана.

18 Д. Симовић, Д. Аврамовић, Р. Зекавица, *Људска права*, Београд, 2013, 192–193.

19 *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

20 *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012 – одлука УС и 107/2012.

21 *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

Информација од јавног значаја, у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (члан 2), јесте податак садржан у одређеном документу, настао у раду или и вези с радом органа јавне власти, за који јавност „има оправдан интерес да зна“. Орган јавне власти је: 1) државни орган и орган, односно организација којој је поверено вршење јавних овлашћења; 2) правно лице које финансира, у целини или претежним делом, државни орган. Право на приступ информацијама од јавног значаја подразумева: 1) сазнање да ли одређени податак орган уопште поседује, односно да ли му је доступан; 2) увид у документ у којем је информација садржана и копирање; 3) право да му се копија документа пошаље.

Постоји оправдан интерес да јавност зна сваку информацију која се тиче заштите здравља становништва и животне средине, а у погледу свих осталих информација којима орган јавне власти располаже установљена је генерална претпоставка у корист интереса јавности, дакле претпоставља се да јавност има право да их зна – осим ако орган који њима располаже не докаже супротно, у складу са законом (члан 4 а у вези са чланом 9). Тако, право на приступ информацијама од јавног значаја, може се искључити или ограничити: 1) ради заштите живота и здравља људи, вођења правних поступака и правичног суђења, безбедности и одбране земље, оправданих економских интереса и других правно заштићених вредности чије очување претеже у односу на право приступа о којем је реч (члан 9); 2) ради спречавања злоупотреба (члан 13); 3) ради заштите приватности и других права личности (члан 14).

Поступак пред органом јавне власти

За покретање поступка код органа јавне власти неопходан је захтев. Најпре, тражилац информације подноси писани захтев органу јавне власти за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја. Орган је дужан да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од пријема захтева, обавести тражиоца да ли поседује тражену информацију и (ако је поседује) да му омогући одговарајући приступ. Ако удовољи захтеву, орган ће о томе сачинити службену белешку и тиме се поступак окончава, дакле без доношења посебног решења. Али, ако одбије захтев, орган јавне власти доноси образложено решење, са упутством о правном средству. У случају „ћутања“

органа јавне власти (неодговарања на захтев у законском року), тражилац информације такође има право на жалбу Поверенику као другостепеном органу. Поступак пред органом јавне власти је првостепени управни поступак, који се одвија према Закону о слободном приступу информацијама примарно и Закону о општем управном поступку (ЗУП-у), супсидијарно. Ако „закаже“ орган јавне власти, по захтеву тражиоца информације од јавног значаја на сцену ступа специјализовани омбудсман, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Поступак пред Повереником

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (даље: Повереник) јесте својеврсни вид специјализованог омбудсмана који, према институционалним решењима којима је уређен, представља хибридни облик политичке и правне контроле, односно заштите људских права која се односе на права грађана на обавештеност, односно приватност. Наиме, за разлику од омбудсмана општег типа и других специјализованих омбудсмана који по карактеру својих овлашћења спадају у ванправне механизме контроле, будући да не располажу овлашћењима власти и могућношћу мериторног одлучивања, овлашћења и поступање овог повереника нешто су друкчији и садрже елементе тзв. управне контроле јавне управе.²² Његова специјалност су, као што се из назива види – заштита права на добијање информација, тзв. права на обавештеност, као и заштита података о личности, тзв. права на приватност. Повереник је самосталан државни орган и независан у вршењу своје надлежности.

Поступак пред Повереником јесте другостепени управни поступак, при чему се примењује Закон о општем управном поступку, ако Законом о слободном приступу информацијама није друкчије одређено. Тражилац информације може изјавити жалбу Поверенику у року од 15 дана од дана достављања решења првостепеног органа јавне власти. Жалба је искључена против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе, Врховног касационог суда, Уставног суда и републичког јавног тужиоца. Након што изврши одговарајуће

²² Више о специјализованим омбудсманима: Ч. Марковић, С. Југовић, Специјализовани омбудсмани у Републици Србији, *НБИ*, Vol. XVII, бр. 1/2012, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 144–150.

провере, саслуша обе стране и утврди чињенично стање, Повереник без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од предаје жалбе доноси решење. Решењем се жалба може одбити – чиме се констатује да је првостепени орган јавне власти, у складу са законом, основано одбио да удовољи захтеву за увид у одређену информацију, односно документ. Решењем се жалба може и уважити – и наредити органу јавне власти да тражиоцу омогући увид у односни документ. То решење је коначно у управном поступку и против њега се може тражити судска заштита подношењем тужбе за покретање управног спора. Решења и закључци Повереника су обавезни. Њихово извршење, у случају потребе, обезбеђује Влада.

Остваривање права на заштиту података о личности

Готово идентичан рад и поступак решавања Повереника по жалби предвиђа и Закон о заштити података о личности, који се примењује од 2009. године, а којим је Повереник добио садашњи назив. Будући да је обједињено поступање јединственог Повереника за добијање информација од јавног значаја и за заштиту података о личности, дакле о два супротстављена права, може се поставити питање спојивости или целисходности таквог нормативног решења. С обзиром на додирне тачке између тзв. права на обавештеност (члан 51 Устава) и добијања података и заштите података о личности мишљења смо да је целисходно што је овим законима обједињено поступање једног повереника, барем док се не превазиђу постојеће тешкоће и док Повереник „не заживи“ у пракси, будући да је реч о релативно младој институцији која тек треба да оправда своје постојање. И Законом о заштити података о личности утврђен је двостепени поступак, пред органом јавне власти и Повереником. Утврђена су права лица на обавештење о обради (члан 19), право на увид (члан 20), право на копију (члан 21). Захтев за обавештење, увид и копију подноси се руковоаоцу у писменом облику. Руковалац је дужан да обавештење о поднетом захтеву изда без одлагања, а најкасније у року од 15 дана, односно да омогући увид, и/или издавање копије у року од 30 дана. Ако прихвати захтев, руковалац сачињава забелешку. Ако руковалац одбије захтев, о томе доноси решење са поуком о правном средству. У слу-

чају ћутања такође се може изјавити жалба Поверенику. По изјављеној жалби решава Повереник, као другостепени орган, о чему доноси решење. Против одлуке (решења) Повереника може се покренути управни спор. Иначе Повереник врши надзор над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности, при чему располаже значајним управним овлашћењима.

Како се може закључити, поступање Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности подвргнуто је и управноправном режиму, за разлику од општег омбудсмана (Заштитника грађана) и специјалних омбудсмана. Тим режимом за Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности уређен је посебан поступак одлучивања (управни), посебна форма аката којима се одлучује о доступности информацијама од јавног значаја, односно о подацима о личности (решење, дакле управни акт, а не мишљење), као и посебна контрола у посебном управном поступку (жалбена контрола), односно у управном спору (посебна судска контрола). Управноправни карактер и природа активности (овлашћења) овог повереника разликују се од класичних овлашћења омбудсмана. У јединствену управноправну форму оденута је специјализована садржина људских права којима се повереник бави. Повереник мериторно одлучује у другостепеном поступку, за разлику од омбудсмана који критикује, обзнањује, обавештава, препоручује, предлаже разрешење функционера, подноси прекршајне и кривичне пријаве. Због тога је ова контрола не само политичка (ванправна), већ и правна (управна). Повереник по изјављеној жалби проверава како законитост, тако и целисходност и доноси мериторно решење. Речју, Повереник има јача овлашћења у односу на традиционални делокруг овлашћења омбудсмана. Он је активни учесник у другостепеном управном поступку у стварима из његове надлежности.

Правни режим тајности података

У погледу приступа информацијама од јавног значаја постоје ограничења у приступу тајним подацима. У том смислу у нашем правном поретку Законом је по први пут уређен јединствен систем тајности података, који подразумева и поступак проглашавања неког податка

тајним, као и заштиту класификованих тајних података. То је код нас било уређено мноштвом закона и прописа, да би се тајност података уредила јединственим Законом о тајности података²³, који је формално почео да се примењује од почетка 2010. године. Доношењем више од 10 уредаба, нпр. Уредбе о начину и поступку означавања тајности података, односно докумената од 2011. године²⁴, Уредбе о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „државна тајна“ и „строго поверљиво“,²⁵ Уредбе о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво“ и „интерно“ у Безбедносно-информативној агенцији²⁶, Уредбе о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво“ и „интерно“ у Канцеларији Савета за националну безбедност и заштиту тајних података²⁷ и Правилника о службеној легитимацији и начину рада лица овлашћених за вршење надзора²⁸, створене су правне претпоставке за практичну примену режима тајности података, односно докумената.²⁹

Поред пословних и других тајни, код нас су постојале три врсте тајни, и то: државна тајна, војна тајна и службена тајна, а у оквиру службене тајне три степена поверљивости: строго поверљиво, поверљиво и интерно. Ради уподобљавања степеновања тајности са европским стандардима, важећим Законом о тајности података успостављен је јединствени систем одређивања и заштите тајних података. Тај систем подразумева превасходно прописивање критеријума на основу којих ће се подаци одредити као тајни, начина њиховог означавања и заштите и, истовремено, уређивање могућности за приступ тим подацима ради њиховог сврсисходног коришћења и чувања у складу са прописаним мерама заштите. Тајне податке поседују органи јавне власти у чијем раду они настају, али је важан квалитет Закона у томе што омогућава да те податке, под одређеним условима, користе и други субјекти (правна и физичка лица) којима су они потребни. Слично већини земаља са којима наша земља размењује

23 *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

24 *Службени гласник РС*, бр. 8/2011.

25 *Службени гласник РС*, бр. 46/2013.

26 *Службени гласник РС*, бр. 70/2013.

27 *Службени гласник РС*, бр. 86/2013.

28 *Службени гласник РС*, бр. 85/2013.

29 Више о томе: С. Милетић, *Стручни коментар Уредбе о ближим критеријумима за одређивање степена тајности поверљиво и интерно у Канцеларији Савета за националну безбедност и заштиту тајних података и Правилника о службеној легитимацији и начину рада лица овлашћених за вршење надзора*, Параграф, Београд, 2013.

тајне податке у складу са билатералним споразумима, Законом су и код нас утврђена четири степена тајности – „државна тајна“, „строго поверљиво“, „поверљиво“ и „интерно“ који одговарају ознакама тајности *top secret*, *secret*, *confidential* и *restricted*.³⁰

Законом је приступ тајним подацима омогућен свим државним органима и недржавним субјектима у складу са њиховим надлежностима и стварним потребама, према савременом начелу да сваком буде доступан само податак, који је потребно да зна.³¹ За спровођење Закона у пракси добро је то што је приступ тајним подацима прилично детаљно уређен, посебно када је реч о поступку за издавање сертификата за приступ тим подацима. У основи, равнотежа између потребе да се тајни подаци истовремено и користе и заштите добро је постављена. Будући да заштита тајних података представља интерес Републике Србије, битно је да се обезбеди њихова претходна контрола, односно спречи незаконито одавање података, која је овде суштинска у односу на накнадну контролу и примену казних одредби, када је штета по интересе заштићене тајношћу података у таквој ситуацији већ настала.

Тајни податак може бити само податак од интереса за Републику Србију. Податак од интереса за Републику Србију је сваки податак или документ којим располаже орган јавне власти, који се односи на територијални интегритет и сувереност, заштиту уставног поретка, људских и мањинских права и слобода, националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње послове и спољне послове. Као такав, тајни податак одређује се законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донесеном у складу са законом, одређен и означен предвиђеним степеном тајности (државна тајна, строго поверљиво, поверљиво или интерно). Према томе, тајни податак је Законом одређен комбинацијом материјалног и формалног мерила – он има одређена својства и садржај, али мора бити и одређен и означен као такав да би се сматрао тајним податком у правном поретку.

Одређивање тајних података је поступак којим се податак, у складу са Законом о тајности података, одређује као тајни и за који се утврђује степен и рок тајности.

30 С. Милетић, *Стручни коментар Закона о тајности података*, Параграф, Београд, 2009.

31 *Ibid.*

Као тајни податак може се одредити податак од интереса за Републику Србију чијим би откривањем неовлашћеном лицу настала штета, ако је потреба заштите интереса Републике Србије претежнија од интереса за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Законом су одређена питања на која се нарочито односе тајни подаци, а то су национална и јавна безбедност, одбрамбени, спољнополитички, безбедносни и обавештајни послови, међународни односи Републике Србије и, у вези са овим подацима, системи, уређаји, пројекти, планови, структуре, односно научни, истраживачки, технолошки, економски и финансијски послови.

Законом је одређен круг лица, односно функционера и запослених у органима јавне власти, овлашћених за одређивање тајности података. Уређен је поступак у коме ова овлашћена лица доносе одлуке о одређивању степена тајности података. Одређено је да се документ који садржи тајне податке означава, поред ознаке степена тајности, и обавезним одређивањем начина престанка тајности, подацима о овлашћеном лицу и подацима о органу јавне власти.

Мере заштите одређују се према степену тајности, природи документа с тајним податком и процени претње за безбедност тајног податка. Опште мере заштите одређене су непосредно Законом, а међу њима су и нове законске мере које се односе на људство (одговорно лице, руководилац и др.) и услове заштите (посебне зоне, зграде и просторије намењене заштити и др.). Посебне мере заштите утврђиваће се актом Владе, а поједине посебне мере моћи ће да се ближе уређују актима надлежних министара.

Правно лице има право приступа и може да користи тајне податке неопходне за обављање послова из његовог делокруга и који су по степену тајности одређени у сертификату, уколико преко законског заступника поднесе писани захтев Канцеларији Савета за националну безбедност и заштиту тајних података и испуни следеће услове за добијање сертификата, и то ако подносилац захтева: 1) има регистровано седиште на територији Републике Србије; 2) обавља делатност у вези са интересима утврђеним законом дефинисаним интересима Републике Србије; 3) прође одговарајућу безбедносну проверу; 4) није у поступку ликвидације, односно стечаја; 5) није кажњен мером забране вршења делатности, односно није му изречена казна престанка правног лица или мера безбедности забране обављања одређених

регистрованих делатности или послова; б) уредно плаћа порезе, односно доприносе. Захтев правног лица мора да садржи: назив фирме, седиште и делатност правног лица, име и презиме и пребивалиште законског заступника правног лица, разлоге због којих се тражи сертификат, као и степен тајности података за који се тражи сертификат.

Сертификат се неће издати, односно поступак издавања сертификата се обуставља ако подносилац захтева не потпише изјаву да ће са тајним подацима поступити у складу са Законом и другим прописима. Лице коме је сертификат издат податке не може да употребљава у друге сврхе осим у оне за које је сертификат издат. Пре издавања сертификата врши се безбедносна провера, и то основна за степен тајности „интерно“ и „поверљиво“ и потпуна за степен „строго поверљиво“ и „државна тајна“. Безбедносном провером подносиоца захтева надлежни органи врше процену безбедносног ризика, нарочито од приступа и коришћења тајних података. Ради вршења основне безбедносне провере, Канцеларија Савета доставља, а подносилац захтева попуњава основни безбедносни упитник, а ради вршења потпуне безбедносне провере – и посебан безбедносни упитник. Обрасце оба упитника прописује Влада, на предлог Канцеларије Савета.

Подаци из основног и посебног упитника су предмет одговарајуће безбедносне провере. Надлежност за вршење безбедносне провере расподељена је између Безбедносно-информативне агенције (БИА), Министарства унутрашњих послова (МУП) и Војно-безбедносне агенције (ВБА). Пошто надлежна служба или орган достави извештај и препоруку за издавање или ускраћивање сертификата, Комисија Савета решењем одлучује о издавању сертификата. Решењем ће одбити захтев ако се утврди да није испуњен неки од законских услова, а уколико то није случај издаће одговарајући сертификат. Против решења о одбијању захтева жалба се може изјавити министру надлежном за правосуђе, а против другостепеног решења министра може се покренути управни спор. Издати сертификати престају да важе у Законом утврђеним случајевима, поред осталог и истеком времена за које су издати и то за три године за податак степена тајности „државна тајна“, за пет година за „строго поверљиво“, за десет година за „поверљиво“ и за 15 година за податак степена тајности „интерно“. Уз поновну безбедносну проверу важење сертификата може се и продужити.

Уместо закључка

За остваривање и заштиту права на обавештеност и права на приватност битан је делотворан правни режим. У Републици Србији је у последњих неколико година установљен такав режим. Наиме, поред начела јавности рада из управног законодавства, које је више декларативног и пословодног карактера (као и сва начела која нису подржана санкцијом), конкретан облик остваривања јавности рада органа јавне власти утврђен је Законом о приступу информацијама од јавног значаја. Донекле супротстављено том праву (праву на обавештеност) стоји право на приватност, односно заштиту података о личности. За остваривање и заштиту тих права, у нашем правном поретку, поред органа јавне власти, обједињено је поступање Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Значај Повереника је неспоран, али имајући у виду да је реч о још увек младој институцији код нас, она тек треба да оправда своје постојање, посебно због тога што њена делотворност, поред одговарајућег институционалног оквира, преваходно зависи од низа ванправних фактора.

Анализа јуриспруденције Европског суда за људска права наводи на закључак да однос између права на обавештеност и права на приватност спада у широко поље слободне процене државе, заправо њене јавне управе која је власна да процењују остваривање јавних интереса у заштити наведених права. Нормативна равнотежа између наведених двају права доводи и до равнотеже у њиховом остваривању и заштити.

Из режима права на обавештеност и приватност изузети су они подаци који су, као такви, проглашени тајним подацима. Уређивањем материје тајности података, у Републици Србији створене су правне претпоставке за проглашавање, заштиту, коришћење и размену тајних података. У основи, равнотежа између потребе да се тајни подаци истовремено и користе и заштите добро је постављена. За заштиту ће убудуће бити још већи изазов да се обезбеди претходна контрола незаконитог одавања података, која је овде суштинска у односу на накнадну контролу и примену казних одредби, будући да је штета по интересе заштићене тајношћу података у таквој ситуацији већ настала.

Литература

1. Boban, M., Geneza sukoba prava na pristup informacijama i prava na privatnost u javnoj upravi, u: *Razvoj javne uprave*, Vukovar, 2012.
2. Васиљевић, Д., Управна инспекција – организација, послови и поступак рада, *Безбедност*, год. LIV, бр. 3/2012.
3. Димитријевић, В. и др., *Међународно право људских права*, Београд, 2006.
4. Гајин, С., *Људска права – правно-системски оквир*, Београд, 2011.
5. Етински, Р., *Међународно јавно право*, Службени гласник, Београд, 2010.
6. Марковић, Ч., Југовић, С., Специјализовани омбудсмани у Републици Србији, *НБП*, Vol. XVII, бр. 1/2012, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
7. Милетић, С., О законима у будућности, *НБП*, Vol. IX, No. 2-3/2004.
8. Милетић, С., *Стручни коментар Закона о тајности података*, Параграф, Београд, 2009.
9. Милетић, С., *Стручни коментар Уредбе о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво“ и „интерно“ у Канцеларији Савета за националну безбедност и заштиту тајних података и Правилника о службеној легитимацији и начину рада лица овлашћених за вршење надзора*, Параграф, Београд, 2013.
10. Поповић, Д., *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд, 2012.
11. Симовић, Д., Људска права у Уставу Србије од 2006 – критичка анализа, Радивојевић, З. (ур.), *Уставне и међународноправне гаранције људских права*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2008.
12. Симовић, Д., Зекавица, Р., *Полиција и људска права*, Београд, 2012.
13. Симовић, Д., Аврамовић, Д., Зекавица, Р., *Људска права*, Београд, 2013.
14. Симовић, Д., Петров, В., *Уставно право*, Београд, 2014.
15. Тањевић, Н., Компјутерски криминал-правна заштита на националном нивоу, *Безбедност*, год. LI, бр. 1–2/2009.
16. Шурлан, Т., Међународноправна заштита права на приватност, *Српска правна мисао*, бр. 47/2014, Бања Лука.
17. Westin, A., *Privacy and Freedom*, New York Atheneum, 1967.

FORMS OF EXERCISE AND PROTECTION OF THE RIGHT TO INFORMATION AND THE RIGHT TO PRIVACY IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Sreten Jugović, PhD

Darko Simović, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Essential to the exercise and protection of the right to information and the right to privacy is the effective legal regime. The Republic of Serbia has such a regime in place. Specifically, in addition to the principle of publicity of work enshrined in the administrative legislation, which is more declarative and managerial in nature (as are all the principles that are not supported by sanctions), the specific form of ensuring publicity of work of public authorities is established under the Act on Access to Information of Public Importance. Somewhat opposed to this right (the right to information) is the right to privacy, or the protection of personal data. The powers in relation to exercise and protection of these rights under our legal system are vested, apart from state authorities, in the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection. The regime on the rights to information and privacy excludes the data which, considering their nature, have been declared as secret, which is another subject of this paper. The analysis of the jurisprudence of the European Court of Human Rights leads to a conclusion that the relationship between the right to information and the right to privacy falls within the wide margin of appreciation by the state, or its public administration which is authorised to assess the pursuit of public interest in the protection of these rights. Normative balance between the two rights brings about a balance in their exercise and protection as well.

Keywords: publicity of work, access to information, privacy, commissioner, confidentiality of data.

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА

Др Тања Кесић¹

Др Биљана Симеуновић-Патић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Заштита узбуњивача, односно грађана који јавно износе информације о незаконитим или неетичким понашањима којима се наноси штета јавном интересу, представља највећи друштвени изазов. Од ефикасне и свеобухватне заштите зависи спремност грађана да се упусте на „пут којим се ређе иде“. Питање заштите узбуњивача је, заправо, питање заштите права на слободу изражавања, права на коришћење делотворних правних средстава и заштиту од одмазде, односно заштите стечених права. Због енормног друштвеног значаја узбуњивања, питање заштите узбуњивача предмет је међународних докумената којима су постављени стандарди заштите, као и националних законодавстава како посебних, посвећених искључиво овом питању, тако и закона којима је приоритетни циљ борба против корупције, у оквиру чијих одредаба су своје место пронашле и норме о узбуњивачима и видовима њихове заштите. Следећи овај концепт, у раду су представљени најважнији међународни правни извори којима је утемељена најбоља заштита узбуњивача, уз анализу домаћег Закона о заштити узбуњивача, као и оквира заштите у периоду пре доношења поменутог закона, у којем је она била ограниченог обима, фрагментарна и неуједначена.

Кључне речи: узбуњивање, узбуњивачи, заштита, одмазда, судска заштита.

¹ Ванредни професор Криминалистичко-полицијске академије; tanja.kesic@kpa.edu.rs

² Ванредни професор Криминалистичко-полицијске академије; biljana.sp@kpa.edu.rs

Уводне напомене

Узбуњивачи, „дувачи у пиштаљку“ (*whistleblowers*),³ особе које откривају „информације од јавног значаја“ (*public interest disclosure*), „сведоци јавног интереса“ (*public interest witnesses*), јесу неки од назива који се користе за појединце који су обелоданили поступања у својој средини којима се угрожава или наноси штета јавном интересу, односно особе које су откриле информације о намерном штетном поступању појединаца или група у неком правном субјекту.⁴ У савременој литератури постоји мноштво дефиниција узбуњивача, а првобитно је овај појам употребљен да означи запослене који, „верујући да јавни интерес надилази интерес организације за коју раде, јавно ‘дувају у пиштаљку’ ако је организација уплетена у коруптивну, противзакониту, преварну или штетну активност“.⁵ Најшире, овим појмом се означавају особе које открију било какву информацију о противзаконитом или неетичком поступању унутар јавног или приватног правног субјекта.

Узбуњивање се обично дели на унутрашње, тј. откривање информација послодавцу, и спољашње, односно откривање информација спољним субјектима и јавности, премда у литератури постоје мишљења да би под узбуњивањем у правом смислу речи требало подразумевати само екстерно откривање информација, и то оно које је учињено добровољно и не у склопу дужности особе која обелодањивање врши.⁶

Узбуњивачи су важни актери у борби против корупције на националном и глобалном нивоу. Указивањем на незаконитости или неетичко понашање они помажу у заштити живота, здравља и безбедности грађана, очувању економске добробити и других добара, као и владавине права у друштву. Упркос несумњивог друштвеног значаја, узбуњивањем јавности појединци се излажу бројним личним и професионалним ризицима, као што су: губитак угледа, изношење података из личног живота (не само узбуњивача, већ и њима блиских

3 Whistleblower, who reveals something covert or informs against another. Merriam Webster: Dictionary and Thesaurus, www.merriam-webster.com.

4 J. Figg, Whistleblowing, *Internal Auditor*, 57(2), 2000, стр. 30–37.

5 R. Nader, 1972: vii, према: W. Vandekerckhove, Protect your Whistleblowers! In D. Crowther and N. Capaldi (eds.), *The Ashgate research companion to corporate social responsibility*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2008, стр. 186.

6 P. B. Jubb, Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation, *Journal of Business Ethics*, 21, 1999, стр. 78, 83, 92.

лица), злостављање на раду, губитак посла, каријерно назадовање, медијски линч итд, те се „дување у пиштаљку“ метафорички назива „каријерним самоубиством“.⁷ Емпиријски налази указују да вероватноћа одмазде према узбуњивачу расте са тежином обелодањених незаконитих активности, као и у случају одсуства подршке узбуњивачу од стране других лица.⁸ Одмазда често има вид дуготрајног психичког злостављања, омаловажавања, стигматизације, социјалног искључивања и ускраћивања права на раду и по основу рада, премда се каткад манифестује и кроз физичко насиље.⁹ Поврх тога, неретко се доводе у питање алтруистичност мотивације и организацијска лојалност узбуњивача, те се у јавности, упркос томе што њихово поступање има просоцијални карактер, узбуњивачи често представљају у негативном светлу као: денунцијатори, информатори, потказивачи, достављачи, шпијуни или цинкароши, вођени превасходно егоистичним мотивима. Насупрот стереотипима, истина је да су узбуњивачи друштвено одговорни грађани, који јавни интерес претпостављају личном комодитету и сигурности, с обзиром да пријављују незаконитости и неправилности којима не морају бити непосредно лично погођени. Будући да је у интересу државе да спречи и санкционише незаконита понашања, у њеном је интересу и да заштити и подржи узбуњиваче и охрабри грађане да проговоре о неделима која су им позната.

Узбуњивањем се јавности разоткривају незаконита и неетичка понашања различитих правних субјеката: физичких и правних лица, државних органа, јединица локалне самоуправе, носилаца јавних овлашћења или јавних служби и других субјеката у приватном или јавном сектору. Најчешће подразумева незаконитости у раду правних субјеката које могу имати обележја кривичног дела, прекршаја, привредног преступа, али и кршење уговорних обавеза или етичких правила (нпр. непотизам). Због тога се узбуњивање перципира као један од механизма за превенцију и сузбијање корупције, па се под узбуњивање може подвести и указивање на вршење јавних овлашћења супротно сврси због којег су поверена, ради спречавања штете ве-

7 N. Perry, *Hyperreality and Global Culture*. Routledge, London, 1998, стр. 106.

8 M. T. Rehg, M. P. Miceli, J. P. Near, J. R. van Scotter, Antecedents and outcomes of retaliation against whistleblowers: Gender differences and power relations, *Organization Science*, 19 (2), 2008, стр. 221–240.

9 S. B. Matthiesen, B. Bjørkelo, R. J. Burke, Workplace Bullying as the Dark Side of Whistleblowing, in S. Einarsen, H. Hoel, D. Zapf, C. L. Cooper (eds.) *Bullying and Harassment in the Workplace: Developments in Theory, Research, and Practice*. CRC Press, Boca Raton, 2011, стр. 309–311.

ликих сразмера и ради отклањања опасности по живот. Узбуњивачи најчешће пријављују незаконитости и неправилности из своје радне средине, као што су јавне набавке, непотизам, сукоб интереса, кршење прописа и др. Циљ узбуњивања је спречавање кршења закона и људских права и слобода, откривање опасности по здравље људи, заштита животне средине и обезбеђивање финансијске стабилности државе. Узбуњивање је драгоцено пре свега зато што представља инсајдерски извор сазнања о појавама од ширег друштвеног значаја, односно извор сазнања о незаконитим и неетичким поступањима до којих јавност и есктерни субјекти власни да реагују и да их спрече, не би могли доћи на други начин. Имајући у виду бенефите од узбуњивања, јасно је због чега држава треба да успостави јасан, прецизан, свеобухватан и делотворан механизам заштите узбуњивача.

Међународни стандарди заштите узбуњивача

Значај узбуњивања и заштита узбуњивача на међународном плану, препознати су у другој половини прошлог века. *Конвенцијом Међународне организације рада бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца*¹⁰ из 1982. године утврђено је да подношење тужбе или учешће у поступку који се води против послодавца због наводног кршења закона или прописа, или прибегавање надлежним управним телима, није валидан разлог за прекид уговора о запослењу (чл. 5, ст. 1, т. ц). Сличну одредбу садржи и ревидирана *Европска социјална повеља* из 1996. године, којом се раднику коме је радни однос престао без одговарајућег разлога гарантује право на адекватну надокнаду или одговарајућу помоћ. Такође, државе се обавезују да осигурају да радници који сматрају да је њихов радни однос престао без ваљаног разлога имају право на жалбу непристрасном телу (чл. 24, ст. 1, т. б и ст. 2).¹¹

10 Convention 158 of International Labour Organization concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer, adopted in Geneva, 68th session, 22 June 1982 (entry into force: 23 November 1985). Закон о ратификацији Конвенције Међународне организације рада бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/1984 и 7/1991.

11 *European Social Charter (Revised)*, CETS No. 163, Strasbourg, 3 May 1996. Закон о потврђивању ревидиране Европске социјалне повеље, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009.

Прва конвенција у којој се узбуњивање препознаје као значајан чинилац у борби против корупције јесте *Грађанскоправна конвенција Савета Европе о корупцији* из 1999. године.¹² У њој се наводи да би стране уговорнице требало да у домаћем праву обезбеде одговарајућу заштиту од било које неоправдане санкције против запослених који имају основаног разлога да сумњају у корупцију и који, у доброј вери, своју сумњу пријаве одговорним лицима или органима (чл. 9). Мада се конвенцијом спектар заштитних мера проширује обухватањем било које врсте неоправданих санкција, остало је нејасно шта формулација „одговарајућа заштита“ значи. Такође, доношење конвенције није довело до масовног усвајања закона о узбуњивачима.¹³

Напори у правцу дефинисања делотворне заштите узбуњивача настављени су доношењем *Кривичноправне конвенције Савета Европе о корупцији* из 1999. године.¹⁴ Наиме, у члану 22 гарантује се заштита сарадника правде и сведока, а од страна уговорница се очекује да усвоје такве мере које могу бити неопходне да би се пружила одговарајућа заштита онима који пријаве кривична дела установљена овом конвенцијом, или на неки други начин сарађују са истражним органима или органима гоњења, као и сведоцима који дају изјаве о оваквим кривичним делима.

Неколико година касније и Уједињене нације се прикључују настојањима у изградњи нормативног оквира заштите узбуњивача доношењем *Конвенције против корупције* 2003. године¹⁵ и прописивањем заштите лица која подносе пријаве. Од држава уговорница очекује се да размотре могућност да у свом домаћем правном систему предвиде одговарајуће мере пружања заштите од било ког неоправданог поступања према било ком лицу које надлежним органима пријави, у доброј намери и на разумној основи, било које чињенице

12 *Civil Law Convention on Corruption*, European Treaty Series, No. 174, Strasbourg, 14 November 1999. Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 102/2007.

13 Stephenson, P., *Шта је потребно за добар закон о узбуњивачима. Заштита узбуњивача*, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Британска амбасада у Београду и Влада Краљевине Холандије, Београд, 2013, стр. 38.

14 *Criminal Law Convention on Corruption*, European Treaty Series, No. 173, Strasbourg, 27 January 1999. Закон о потврђивању Кривичноправне конвенције о корупцији, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 2/2002 и *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 18/2005.

15 United Nations Convention against Corruption, adopted by the General assembly Resolution 58/4, New York, 31 October 2003. Закон о ратификацији Конвенције УН против корупције, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 121/2005.

које се односе кривична дела предвиђена овом конвенцијом (чл. 33). Надзор над спровођењем конвенције је у надлежности Канцеларије УН за питања дроге и криминала.

Даље кораке на пољу заштите узбуњивача предузела је Парламентарна скупштина Савета Европе доношењем *Препоруке 1916 (2010) о заштити узбуњивача*¹⁶ којом се предлаже Комитету министара да састави смернице за заштиту узбуњивача узимајући у обзир водеће принципе дефинисане *Резолуцијом Парламентарне скупштине Савета Европе 1729 (2010) о заштити узбуњивача*.¹⁷ У питању су принципи према којима законодавство о узбуњивачима треба да буде свеобухватно, а односе се на:

– дефиниција заштићеног објављивања треба да укључи сва бона фиде упозорења против различитих врста незаконитих аката, укључујући све тешке повреде људских права којима се повређују или угрожавају живот, здравље, слобода и било који други легитимни интерес појединаца као субјеката јавне администрације или порезника, акционара, запослених или клијената приватних компанија;

– законодавство о узбуњивачима треба да покрије јавни и приватни сектор, укључујући и припаднике оружаних снага и специјалних служби;

– радним законодавством треба да буде предвиђена заштита од неоправданог отпуштања и других одмазди кроз радноправни статус;

– кривичноправним законодавством треба обезбедити заштиту од кривичног гоњења због клевете или кршења службене или професионалне тајне и предвидети заштиту сведока;

– медијским законодавством треба обезбедити заштиту новинарских извора;

– законодавством треба подстицати успостављање унутрашњих процедура за узбуњивање;

– откривање идентитета узбуњивача је могуће само на основу његове или њене сагласности или када је потребно спречити озбиљну и непосредну претњу јавном интересу;

16 Recommendation 1916 (2010) Protection of “whistle-blowers”, adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, on 29 April 2010.

17 Resolution 1729 (2010) Protection of “whistle-blowers”, adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, on 29 April 2010.

– заштиту од одмазде (неоправданог отпуштања, узнемиравања или било којег другог казненог или дискриминативног поступања) треба пружити сваком ко у доброј вери, користећи унутрашње канале, врши узбуњивање;

– у случајевима када канали за унутрашње узбуњивање не постоје или не функционишу адекватно или се може очекивати да неће адекватно функционисати због природе проблема који је истакнут узбуњивањем, треба обезбедити и заштити спољашње канале за узбуњивање, укључујући и узбуњивање преко медија;

– узбуњивачима у доброј вери треба обезбедити поуздану правну заштиту од одмазде, предвидети процедуре за одлучивање о захтеву узбуњивача за заштиту, тражити од послодавца да повуче неоправдане санкције које је применио и осигурати финансијску надокнаду ако се на други начин ефекти одмазде не могу отклонити;

– осигурати да не дође до престанка заштите уколико је обавештење узбуњивача нетачно (све што је потребно јесте да је „узбуњивач имао оправдане разлоге да верује у тачност обавештења“);

– терет доказивања је на послодавцу, који мора да докаже изван разумне сумње да штета коју је узбуњивач претрпео није последица узбуњивања и др.

Такође, Комитет министара требало би да позове државе чланице и посматраче да испитају своје постојеће законодавство и његову имплементацију са аспекта усаглашености са смерницама и размотри могућност доношења оквирне конвенције о заштити узбуњивача.

Након поменутих активности уследило је доношење *Препоруке Комитета министара Савета Европе (2014)7 о заштити узбуњивача*,¹⁸ којом је предвиђено да државе уговорнице успоставе и развију такав нормативни, институционални и правосудни оквир, чак и кроз колективне уговоре о раду, којима ће се олакшати пријављивање и обелодањивање понашања од значаја за јавни интерес, кроз успостављање правила о заштити права и интереса узбуњивача. Препоруком је остављено државама да дефинишу шта спада у јавни интерес, али се очекује да одреде опсег националног оквира који би, минимално, морао да обухвати повреде прописа и људских права, као и ризике по јавно здравље, безбедност и животну средину.

18 Recommendation of the Committee of Ministers to member States (2014)7 on the protection of whistleblowers, adopted by the CM of the Council of Europe on 30 April 2014, at the 1198th meeting of the Ministers Deputies.

Дефинисан је и појам узбуњивача, под којим се подразумева било која особа која пријави или открије информације на основу којих се може закључити да је јавни интерес доведен у опасност или му је нанета штета, у контексту њиховог радноправног статуса, било у јавном или приватном сектору. Пријављивање или обелодањивање информација у јавном интересу одређено је као пријављивање или обелодањивање информација о чињењима или нечињењима која представљају опасност или штету по јавни интерес. Информације је могуће пријавити унутар организације или предузећа (*унутрашње узбуњивање*) или изван организације или предузећа (*спољашње узбуњивање*). Најзад, предвиђено је да персонални опсег националног оквира треба да обухвати све запослене који раде у јавном или приватном сектору, без обзира на природу радноправног односа и да ли су за свој рад плаћени или не (волонтери). Заштитом могу бити обухваћени и радници којима је престао радни однос и они који учествују у поступку запошљавања, ако су тада сазнали за информације којима се наноси штета јавном интересу. Посебан режим је предвиђен за обелодањивање информација из области националне безбедности, одбране, обавештајних служби, јавног реда и међународних односа држава.

Значајан актер у заштити узбуњивача је и Европски суд за људска права, коме се могу обратити узбуњивачи, с обзиром да се било који облик одмазде може третирати као повреда права на слободу изражавања. У случају *Гужа против Молдавије*¹⁹ установљени су критеријуми помоћу којих се одређује да ли утицање на нечије право на слободу изражавања (чл. 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода)²⁰ може бити оправдано. Приликом оцењивања овог питања треба размотрити:

- важност објављене информације за јавни интерес;
- да ли су постојали алтернативни канали за објављивање информације;
- веродостојност дате информације;
- мотиве појединца;

19 *Guja v. Moldova*, www.ehrac.org.uk/resources/guja-v-moldova/, 26. 5. 2016.

20 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Council of Europe, Roma, 4 November 1950. Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005 – исправка и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015.

– уколико је нанета штета, да ли је она већа од штете на коју се информацијом указује и

– тежину наметнуте санкције по појединца и њене последице.²¹

За разлику од Савета Европе, Европска унија исказује веома мало интересовања за питање заштите узбуњивача и дефинисање јединственог европског правног оквира. Ипак, на захтев Европске комисије организација *Transparency International* објавила је студију о законима земаља чланица Европске уније, 2013. године из које се може закључити да четири државе имају напредан обухват закона о заштити узбуњивача (Уједињено Краљевство,²² Луксембург, Румунија и Словенија). Државе у којима не постоји или је веома ограничен обухват закона о заштити узбуњивача су: Бугарска, Финска, Грчка, Литванија, Португалија, Словачка и Шпанија.²³

Треба рећи да налази неких истраживања говоре да се политике и праксе на нивоу организације показују ефективнијим у подстицању законитог и етичког поступања, односно узбуњивања, од националног законодавства у вези са заштитом узбуњивача.²⁴ Но, значај законодавства о заштити узбуњивача је, без икакве сумње, изузетан: поред директног, оно остварује и снажан посредан позитиван ефекат, будући да подстиче унапређење праксе и делотворнијих механизма заштите узбуњивача на нивоу организације или предузећа.

21 Господин Гуџа је био шеф Одељења за штампу Канцеларије генералног тужиоца. Након што су одбачене тужбе против неколико полицајаца због злостављања осумњичених, он је послао два писма штампи у вези с тим случајем, која су указивала на могућност да су тужбе одбачене из неодговарајућих разлога. Једно од писама било је од високог функционера у Парламенту. Органи власти су тврдили да су ова писма поверљива, међутим, она нису била означена као таква. Због њиховог објављивања, он је отпуштен. Применивши на случај шест поменутих критеријума, Европски суд за људска права одлучио је да је г. Гуџа оправдано открио информације штампи о околностима овог случаја. Наложено је да му се додели одређена компензација.

22 У Уједињеном Краљевству, 1998. године донет је један од најбољих закона у овој области, под називом Закон о обелодањивању у јавном интересу, *Public Interest Disclosure Act*), www.legislation.gov.uk, 15. 5. 2016.

23 Worth, M. *Whistleblowing in Europe. Legal protections for Whistleblowers in the EU*, Transparency International, 2013, www.transparency.org, 25. 5. 2016.

24 Hassink, H., de Vries, M., Bollen, L. A Content Analysis of Whistleblowing Policies of Leading European Companies, *Journal of Business Ethics*, 75, 2007, стр. 25–44.

Заштита узбуњивача у Републици Србији

Заштита узбуњивача у Републици Србији обухвата два периода. Први, у којем је заштита била уређена фрагментарно, кроз неколико закона који су и данас на снази, и други, који је обележен доношењем посебног закона, посвећеног искључиво овом питању. Закон о заштити узбуњивача²⁵ донет је 25. новембра 2014. године, а његова примена је одложена за шест месеци, како би били створени сви неопходни предуслови за његову што успешнију имплементацију.

а) Заштита узбуњивача предвиђена другим законима

Као што је напоменуто, у првом периоду изостала је свеобухватна заштита узбуњивача, тако да су одредбе о узбуњивачима биле предмет регулисања различитих закона, као што су: Закон о Агенцији за борбу против корупције,²⁶ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја,²⁷ Закон о јавним набавкама²⁸ и др.

Закон о Агенцији за борбу против корупције предвиђа заштиту подносиоца пријаве на основу које је покренут поступак због кршења овог закона, као и лица које даје изјаву у поступку утврђивања повреде овог закона. Према Закону о Агенцији за борбу против корупције узбуњивач је државни службеник, односно запослени у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органима јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, односно органима привредних друштава чији је оснивач, односно члан, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, који у доброј вери поднесе пријаву ако оправдано верује да постоји корупција у органу у коме ради. Предвиђено је пружање неопходне помоћи овом лицу, уз обавезу Агенције да заштити анонимност пријавиоца (чл. 56, ст. 2–4). Дакле, овим законом заштита је гарантована искључиво запосленима у јавном сектору, а изостало је и регулисање самог поступка заштите, који је накнадно уређен Правилником о заштити лица које пријави сумњу на

²⁵ *Службени гласник РС*, бр. 128/2014.

²⁶ *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење и 8/2015.

²⁷ *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

²⁸ *Службени гласник РС*, бр. 124/2012 и 14/2015.

корупцију (Правилник), који је донео директор Агенције 2011. године (чл. 56, ст. 5 Закона о Агенцији за борбу против корупције).²⁹

Према Правилнику, статус узбуњивача додељивала је Агенција, која је и обавештавала руководиоца узбуњивача да ће се као одмазда због учињене пријаве корупције сматрати свака мера која је предузета у вези са радноправним статусом или радним условима узбуњивача, противно вољи узбуњивача у периоду до највише две године од дана давања заштите. Под одмаздом се подразумевало свако чињење или нечињење према узбуњивачу које доводи до штетних последица у виду: психичког или физичког узнемиравања или злостављања; прекретања дисциплинског поступка, премештаја на ниже радно место и задржавања у напредовању; доношења решења о престанку радног односа или отказа уговора о раду; предузимања или изрицања мере која неповољно утиче на радноправни статус и радне услове, као и озбиљне и стварне претње да ће бити предузета било која од наведених мера. Након пријема обавештења од узбуњивача да трпи штетне последице, Агенција захтева од руководиоца органа да поднесе извештај о поступању према узбуњивачу, или да учини извесним да је поступање органа јавне власти проузроковано околностима које нису у вези са случајем пријављене корупције.

Одлуком Уставног суда утврђена је несагласност одредбе члана 56, става 5 Закона о Агенцији за борбу против корупције и Правилника, који је донет на основу ове одредбе, са Уставом РС. Наиме, чланом 56, ставом 5 било је предвиђено да ће ближи пропис којим се уређује поступак пружања помоћи узбуњивачима донети директор Агенције. С обзиром да директор Агенције, која је законом опредељена као самосталан и независан државни орган, може имати овлашћење да донесе пропис којим се ближе уређују *само питања која су већ уређена законом*, а питање поступка пружања помоћи лицу које пријави сумњу на корупцију није регулисано овим законом, Уставни суд је оценио да поменуто решење није у складу са Уставом РС. Овлашћење директора Агенције, како је предвиђено оспореним чланом, по својој суштини излази изван надлежности овог органа да својим актом ближе уреди поједина питања која су већ уређена законом, и заправо представља овлашћење за уређивање поступка пружања заштите лицима из чл. 56, ст. 1 и 2 Закона о Агенцији за борбу против корупције. Уставни суд

²⁹ Службени гласник РС, бр. 56/2011.

је утврдио да је ова одредба супротна начелу поделе власти (чл. 4, ст. 2 Устава РС) и одредбама Устава којима је утврђена надлежност Републике Србије да уређује и обезбеђује поступак пред судовима и другим државним органима, односно надлежност Народне скупштине да доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (чл. 97, ст. 2 и чл. 99, ст. 1, т. 7).³⁰

Други закон од значаја за заштиту узбуњивача јесте *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*. Њиме је предвиђено да се запослени у органу власти, који омогући приступ информацији од јавног значаја за коју се не може ограничити приступ на основу овог закона, као и информацији за коју је орган власти већ омогућио приступ на основу овог закона, не може због тога позвати на одговорност, нити трпети штетне последице. Идентично правило важи под условом да информација указује на постојање корупције, прекорачење овлашћења, нерационално располагање јавним средствима и незаконити акт или поступање органа власти. Предвиђено је и да запослени има право на заштиту, под условом да је имао разлога да верује у тачност информације, да није тражио нити примио неку корист у вези са омогућавањем приступа информацији, као и да је, пре него што је омогућио приступ информацији, обавестио о неправилностима надлежно лице у органу власти, које није предузело мере за решавање неправилности. У случају да запослени буде позван на одговорност или претрпи какву штету, има право на накнаду штете од органа власти у којем је запослен (чл. 38). Наведене одредбе сходно се примењују и на функционере органа власти, на лица која у органу власти или за орган власти обављају послове по основу уговора, као и на лица којима орган власти пружа услуге или имају својство странке у поступку пред органом власти.

У циљу спречавања корупције и сукоба интереса донет је *Закон о јавним набавкама*, који, поред осталог, садржи одредбу о дужности пријављивања корупције (чл. 24). Законом је предвиђено да лице које је запослено на пословима јавних набавки или било које друго лице ангажовано код наручиоца, као и свако заинтересовано лице које има податке о постојању корупције у јавним набавкама, има дужност да о томе одмах обавести Управу за јавне набавке, државни орган надле-

³⁰ Одлука УС, Гуз-295/2013 од 26. јануара 2015. године, *Службени гласник РС*, бр. 8/2015, www.propisionline.com 26. 5. 2016.

жан за борбу против корупције и надлежно јавно тужилаштво. Уколико лице, поступајући савесно и у доброј вери, пријави корупцију у јавним набавкама, не може због тога добити отказ уговора о раду или другог уговора о радном ангажовању, односно не може бити премештено на друго радно место, а наручилац је дужан да му пружи потпуну заштиту.

Овим законом нормирано је и тзв. узбуњивање јавности, с обзиром да је предвиђена могућност обраћања јавности лица које пријављује корупцију у јавним набавкама, под следећим условима:

– ако је поднета пријава овлашћеном лицу наручиоца или надлежном органу, али у примереном року, поводом пријаве није предузета ниједна активност;

– ако државни орган за борбу против корупције или надлежно јавно тужилаштво није предузело ниједну активност у року од месец дана од дана подношења пријаве;

– ако грађански надзорник, коме је поднета пријава, не обавести подносиоца пријаве о предузетим мерама.

Подносилац пријаве се може обратити јавности чак и када нису испуњени поменути услови, ако је процењена вредност јавне набавке већа од 250.000.000 динара за добра и услуге и 500.000.000 динара за радове (чл. 57, ст. 4), или је предмет јавне набавке нарочито значајан за пословање наручиоца или за интересе Републике Србије. Подносиоцу пријаве признато је право на накнаду штете од наручиоца ако услед пријављивања корупције дође до повреде његових радних и других основних права.

Одређену заштиту узбуњивача обезбеђује и законодавство о забрани дискриминације, утврђујући да дискриминација постоји, између осталог, и ако дискриминисани намерава да тражи правну заштиту или да понуди доказе о дискриминаторском поступању (чл. 6, ст. 4, т. 1 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом).³¹ Такође, прописана је и забрана позивања на одговорност у случајевима када постоји дискриминација према лицу или групи лица, према којима се неоправдано поступа лошије него што се поступа или би се поступало према другима, искључиво или углавном због тога што су тражили, односно намеравају да траже заштиту од

31 Службени гласник РС, бр. 33/2006 и 13/2016.

дискриминације, или због тога што су понудили или намеравају да понуде доказе о дискриминаторском поступању (чл. 9 Закона о забрани дискриминације).³² Готово истоветну одредбу садржи и Закон о равноправности полова³³ (чл. 4, ст. 2).

б) Закон о заштити узбуњивача

Закон о заштити узбуњивача (Закон) уређује узбуњивање, поступак узбуњивања, права узбуњивача, обавезе државних и других органа и организација и правних и физичких лица у вези са узбуњивањем, као и друга питања од значаја за узбуњивање и заштиту узбуњивача (чл. 1) Први пут је одређен и појам узбуњивања, као откривање информација о кршењу прописа, људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину и ради спречавања штете великих размера. Откривање информација се може дефинисати као чињење доступним једном или већем броју лица неке информације која раније није била позната. Уколико су два узбуњивача независно један од другог открила послодавцу или овлашћеном органу исту информацију, не би им требало ускратити заштиту ако су други услови испуњени.³⁴ Такође, закон је дефинисао и појам узбуњивача, прописујући да је у питању физичко лице које изврши узбуњивање у вези са радним ангажовањем,³⁵ поступком запошљавања, коришћењем услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву. На овај начин, уважене су препоруке Савета Европе о персоналном опсегу националног оквира заштите узбуњивача.

Мада је у упоредноправној пракси питање заштите узбуњивача са више или мање успеха регулисано законима, могу се уочити различита одређења овог појма. Тако, у САД Закон о заштити „дувача у пиштаљку“ (*The Whistleblowers Protection Act*) предвиђа заштиту федералних државних службеника који се баве „дувањем у пиштаљку“, под којим се подразумева откривање података који доказују неза-

³² Службени гласник РС, бр. 22/2009.

³³ Службени гласник РС, бр. 104/2009.

³⁴ Мартић, М., Шарац, М. *Коментар Закона о заштити узбуњивача*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2015, стр. 17.

³⁵ Радно ангажовање подразумева не само радни однос, већ и рад ван радног односа, волонтирање, вршење функције, као и сваки други фактички рад за послодавца (чл. 2, ст. 1, т. 5 Закона).

конитост или неправилност рада владе.³⁶ У Румунији је Законом о заштити узбуњивача регулисана заштита запослених који сигнализирају правне прекршаје у органима државне управе, јавним установама и предузећима. Узбуњивач (*avertizor*) јесте појединац који у најбољој намери обавештава о кршењу закона, професионалне етике и принципа добре администрације, ефикасности, ефективности, економске ефикасности и транспарентности у органима државне управе и јавним предузећима.³⁷ Словеначки Закон о интегритету и превенцији корупције предвиђа заштиту „дувача у пиштаљку“ и, мада не дефинише овај појам, одређује да то може бити било које лице које пријављује корупцију (чл. 23, ст. 1).³⁸

Када је у питању остваривање права на заштиту узбуњивача у домаћем праву, закон прописује да узбуњивач мора претрпети штетну радњу, односно чињење или нечињење у вези са узбуњивањем којим се узбуњивачу или лицу које има право на заштиту као узбуњивач угрожава или повређује право, односно којим се та лица стављају у неповољнији положај (чл. 2, ст. 1, т. 7). Законом је изричито забрањено спречавање узбуњивања. Одређено је да је одредба општег или појединачног акта којом се спречава узбуњивање ништава, а забрањено је и предузимање штетне радње. У погледу заштите узбуњивача, као и повезаних и других лица, закон предвиђа да ово право припада узбуњивачу ако:

1) изврши узбуњивање код послодавца, овлашћеног органа или јавности на начин прописан законом;

2) открије информацију у року од једне године од дана сазнања за извршену радњу због које врши узбуњивање, а најкасније у року од десет година од дана извршења те радње;

3) би у тренутку узбуњивања, на основу расположивих података, у истинитост информације поверовало лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач.

Поред узбуњивача, право на заштиту ужива и повезано лице ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због повезаности са узбуњивачем. Заштита се пружа и путативним узбуњи-

36 Congressional Research Service Report, *Whistleblower Protection Act: An Overview*, 2007, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33918.pdf>, 20. 5. 2016.

37 Закон о заштити узбуњивача (*The Whistleblower Protection Act*), Закон бр. 571/2004. *Report of Whistleblowing in Romania*, Transparency International Romania, www.transparency.org.ro, 20. 5. 2016.

38 The Integrity and Corruption Prevention Act, 2010, www.kpk-rs.si, 20. 5. 2016.

вачима, односно путативним повезаним лицима, ако учине вероватним да је према њима предузета штетна радња, ако је лице које је предузело штетну радњу погрешно сматрало да је то лице узбуњивач, односно повезано лице. Поред тога, заштита се гарантује и лицима у вршењу службене дужности и онима који траже податке у вези са информацијом.

Закон предвиђа и заштиту података о личности узбуњивача тако што обавезује лице које је овлашћено за пријем информације да штити податке о личности узбуњивача, као и податке на основу којих се може открити идентитет узбуњивача, осим ако се узбуњивач сагласи са откривањем тих података, а у складу са законом који уређује заштиту података о личности. Лице овлашћено за пријем информације дужно је да приликом пријема информације, обавести узбуњивача да његов идентитет може бити откривен надлежном органу ако без откривања идентитета узбуњивача не би било могуће поступање тог органа, као и да га обавести о мерама заштите учесника у кривичном поступку. Ако је у току поступка неопходно открити идентитет узбуњивача, лице овлашћено за пријем информације дужно је да о томе, пре откривања идентитета, обавести узбуњивача. Подаци се не смеју саопштити лицу на које се указује у информацији, ако посебним законом није другачије прописано. На овом месту законодавцу се може упутити озбиљна критика, будући да је изостављена одредба о казненој одговорности за кршење поменутих обавеза.

Забрањена је злоупотреба узбуњивања, која постоји кад лице достави информацију за коју је знало да није истинита, или поред захтева за поступање у вези са информацијом којом се врши узбуњивање тражи противправну корист. У овим случајевима, лице губи право на заштиту.

У домаћем праву постоје три врсте узбуњивања: унутрашње, спољашње и узбуњивање јавности. Унутрашње узбуњивање је откривање информације послодавцу, а спољашње овлашћеном органу, док узбуњивање јавности представља откривање информације средствима јавног информисања, путем интернета, на јавним скуповима или на други начин којим се обавештење може учинити доступним јавности.

Уколико је у питању унутрашње узбуњивање, послодавац је дужан да, у оквиру својих овлашћења: предузме мере ради отклањања

утврђених неправилности у вези са информацијом; заштити узбуњивача од штетне радње; предузме неопходне мере ради обустављања штетне радње и отклањања последица штетне радње. Послодавац не сме предузимати мере у циљу откривања идентитета анонимног узбуњивача. Важно је нагласити да послодавац има дужност да свим радно ангажованим лицима достави писмено обавештење о правима из овог закона и да одреди лице овлашћено за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем. Сам поступак унутрашњег узбуњивања започиње достављањем информације послодавцу, који је дужан да поступи по информацији без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема информације. Послодавац је дужан да обавести узбуњивача о исходу поступка у року од 15 дана од дана окончања поступка и да, на његов захтев, пружи узбуњивачу обавештења о току и радњама предузетим у поступку, као и да му омогући увид у предмет и присуство радњама у поступку.

Поступак спољашњег узбуњивања започиње достављањем информације овлашћеном органу. Ако се узбуњивање односи на лица радно ангажована у овлашћеном органу, узбуњивач ће се обратити руководиоцу тог органа, а ако се узбуњивање односи на руководиоца овлашћеног органа, узбуњивач ће се обратити руководиоцу непосредно надређеног органа. Овлашћени орган је дужан да поступи по информацији у року од 15 дана од дана пријема информације. Овлашћени орган је дужан да, на захтев узбуњивача, пружи обавештења о току и радњама предузетим у поступку, да му омогући увид у предмет и да присуствује радњама у поступку, те да обавести узбуњивача о његовом исходу.

Узбуњивање јавности могуће је, по правилу, тек након покушаја унутрашњег или спољашњег узбуњивања. У изузетним ситуацијама, могуће је узбуњивање јавности и без претходног обавештавања послодавца или овлашћеног органа у случају постојања непосредне опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, од настанка штете великих размера, односно ако постоји непосредна опасност од уништења доказа. Приликом узбуњивања јавности узбуњивач је дужан да поштује претпоставку невиности окривљеног, право на заштиту података о личности, као и да не угрожава вођење судског поступка.

Посебну пажњу законодавац је посветио тајним подацима, под којима се сматрају подаци који су у складу са прописима о тајности података претходно означени као тајни. Ако су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач је дужан да се прво обрати послодавцу, а ако се информација односи на лице које је овлашћено да поступа по информацији, информација се подноси руководиоцу послодавца. У случају да послодавац није у року од 15 дана поступио по информацији у којој су садржани тајни подаци, односно ако није одговорио, или није предузео одговарајуће мере из своје надлежности, или се информација односи на руководиоца послодавца, узбуњивач се може обратити овлашћеном органу. Када су предмет узбуњивања тајни подаци, узбуњивач се не може обратити јавност, ако законом није другачије одређено.

Посебан део закона посвећен је заштити узбуњивача и праву на накнаду штете. Према тим одредбама послодавац не сме да чињењем или нечињењем стави узбуњивача у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, а нарочито ако се неповољнији положај односи на:

- 1) запошљавање;
- 2) стицање својства приправника или волонтера;
- 3) рад ван радног односа;
- 4) образовање, оспособљавање или стручно усавршавање;
- 5) напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања;
- 6) дисциплинске мере и казне;
- 7) услове рада;
- 8) престанак радног односа;
- 9) зараду и друге накнаде из радног односа;
- 10) учешће у добити послодавца;
- 11) исплату награде и отпремнине;
- 12) распоређивање или премештај на друго радно место;
- 13) непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица;
- 14) упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности.

Одредбе општег акта којима се узбуњивачу ускраћује или повређује право, односно којима се ова лица стављају у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, ништаве су. Узбуњивач може бити изложен и другим радњама одмазде које није могуће предвидети, па се из тог разлога законодавац определио да ове случајеве наведе само *exempli causa*. Радња одмазде може обухватити и дискриминацију, злостављање, узнемиравање и др. Но, у свим случајевима у којима је узбуњивач претрпео штету услед узбуњивања признаје му се право на накнаду штете према Закону о облигационим односима.³⁹ То значи да има право на потпуну накнаду како материјалне, тако и нематеријалне штете.

Узбуњивач према коме је предузета штетна радња у вези са узбуњивањем има право и на судску заштиту под условом да је обелоданио информацију у законом прописаном року. Судска заштита се остварује подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем надлежном суду, у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу (субјективни рок), односно три године од дана када је штетна радња предузета (објективни рок). У поступку судске заштите стварна надлежност припада вишем суду, а месна надлежност се одређује према месту предузимања штетне радње или према месту пребивалишта тужиоца. Законом је предвиђено да у парничном поступку у вези са узбуњивањем у првом степену суди судија појединац, а у другом степену, веће састављено од троје судија, с тим да ове судије морају имати посебна знања у вези са заштитом узбуњивача. Поступак за судску заштиту у вези са узбуњивањем је хитан и дозвољена је употреба ревизије као ванредног правног лека уз сходну примену одредаба Закона о парничном поступку.⁴⁰

Парнични поступак покреће се тужбом за заштиту у вези са узбуњивањем, којом се може тражити: утврђење да је према узбуњивачу предузета штетна радња; забрана вршења и понављања штетне радње; уклањање последица штетне радње; накнада материјалне и нематеријалне штете и објављивање пресуде донете по тужби у средствима јавног информисања, о трошку туженог. Набројани тужбени захтеви могу бити постављени алтернативно или кумулативно. На-

³⁹ Службени лист СФРЈ, бр. 29/1978, 39/1985, 45/1989 – одлука УСЈ и 57/1989, Службени лист СРЈ, бр. 31/1993, Службени лист СЦГ, бр. 1/2003 – Уставна повеља.

⁴⁰ Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС и 55/2014.

жалост, тужбом се не може побијати законитост појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог по основу рада. Потупно је нејасно због чега се законодавац определио за овакво решење, нарочито ако имамо у виду да се штетне радње према узбуњивачу, у највећем броју случајева, управо предузимају у вези са радноправним статусом. Наведеном нормом потпуно је обесмишљена заштита узбуњивача, као и напори да се посебно нормира поступак у вези са узбуњивањем. Хипотетички, то значи да би узбуњивач могао да се нађе у ситуацији да води два паралелна поступка, нпр. радни спор због отказа уговора о раду и парнични због понижавајућег поступања послодавца, уз истицање захтева за забрану радње одмазде убудуће и накнаду штете.

Поступак у вези са узбуњивањем карактеришу одређени институти који су установљени у корист узбуњивача, као што су правило о обрнутом терету доказивања и примена истражног начела. То, заправо, значи да је терет доказивања на туженом, који треба да докаже да штетна радња није у узрочној вези са узбуњивањем, а тужилац би претходно требало да учини вероватним да је према њему предузета штетна радња као последица узбуњивања. Када је у питању примена истражног начела, односно одступање од расправног начела, даје се право суду да утврђује чак и чињенице које нису спорне међу странкама и да самостално истражује чињенице које ниједна странка није изнела у поступку, ако оцени да је то од значаја за исход поступка. Још једна одредба овог закона установљена је у корист узбуњивача, а то је примена правила према којем у случају изостанка туженог са рочишта за главну расправу, на коју је уредно позван, суд може одржати рочиште и без његовог присуства и донети одлуку на основу утврђеног чињеничног стања на рочишту. У питању је дискрециона оцена суда која зависи од околности конкретног случаја и квалитета до тада прикупљених доказа. Ово је веома важна одредба – узбуњивач се штити од манипулативног поступања туженог, који би тиме одуговлачио поступак, што би доводило до економског и психичког исцрпљивања тужиоца. Коначно, овом одредбом се додатно оснажује правило о хитности овог поступка.

Најзад, од изузетног значаја је одредба о могућности примене привремених мера у складу са законом којим се уређује извршење и обезбеђење. Предлог за одређивање привремене мере може се под-

нети пре, током и након окончања судског поступка, све док се не спроведе извршење. Предвиђено је и да суд може по службеној дужности одредити привремену меру. Привремене мере могу се односити на одлагање правног дејства акта, забрану вршења штетне радње или отклањање штетне последице. Циљ одредбе је заштита узбуњивача од одмазде и привремено отклањање штетних последица којима је узбуњивач изложен. Ипак, одређивање привремених мера може остати „мртво слово на папиру“, с обзиром да законодавац није предвидео ниједну санкцију за туженог уколико се оглуши о усвојену меру.

На крају, треба напоменути да актуелни закон предвиђа и могућност вансудског решавања спора путем посредовања или на други споразуман начин. Нормирана је и прекршајна одговорност послодавца, одговорног лица и овлашћеног органа уколико не поступе према законом прописаним обавезама.

Завршне напомене

Доношењем Закона о заштити узбуњивача Република Србија је учинила значајан корак у правцу изградње свеобухватног нормативног оквира заштите узбуњивача. Чињеница је да су његове одредбе усклађене са међународним стандардима, пре свега са Препоруком Савета Европе (2014)⁷ о заштити узбуњивача. Ипак, закон је бременит и одређеним недостацима, као што су изостављање конкретне одговорности за непоштовање заштите личних података или недостатак одређене санкције за непоштовање привремених мера изречених у судском поступку. Недоумице изазива и одредба о упућивању на радноправни спор у случају побијања законитости појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог по основу рада. Отворено је и питање бесплатне правне помоћи узбуњивачима током судског поступка. Тренутно, бесплатне правне савете и састављање поднесака за одређивање привремених мера пружа правни тим „Пиштаљке“. Анализа судске праксе у периоду од 5. јуна 2015. године, од када се примењује Закон о заштити узбуњивача, показује да се у Србији води 36 поступака које су покренули узбуњивачи. Укупно 27 узбуњивача је добило судску заштиту, а ниједан није добио статус узбуњивача, јер тако нешто није

ни предвиђено актуелним законом, већ само потврду да су извршили откривање неке информације.⁴¹

Проблем представља и питање награђивања узбуњивача, о чему су се водиле расправе и током израде овог закона. Мада је предлог о награђивању узбуњивача био одбијен зато што би „поспешио лукративно понашање“, мишљења смо да би систем награђивања био добро решење не само за мотивисање грађана на узбуњивање, већ и као сатисфакција за професионалне и личне ризике током процеса узбуњивања. Систем награђивања постоји у Сједињеним Америчким Државама, које предвиђају награду за узбуњивача ако пријаве утају пореза или друге малверзације у функционисању привредних друштава које послују на територији САД, а које би могле да угрозе федерални буџет.⁴² Уколико се докажу тврдње о незаконитостима и држава успе да наплати приходе, награда се одређује у одређеном проценту у односу на укупну висину остварених прихода. Када је у питању наплата пореза, награда се може кретати у износу од 15% до 30% укупно прикупљених прихода од наплате пореза.⁴³

Сагледавајући разлоге *pro et contra* актуелног закона, можемо закључити да су основе заштите узбуњивача постављене, али да прави посао на разрешавању уочених недостатака и охрабривању грађана на узбуњивање тек предстоји. С тим у вези, на уму треба нарочито имати повишену рањивост узбуњивача, будући да узбуњивање уобичајено прате одмазда, систематска стигматизација и социјално искључивање.

Литература

1. Vandekerckhove, W., Protect your Whistleblowers! In D. Crowther and N. Capaldi (eds.), *The Ashgate research companion to corporate social responsibility*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2008, стр. 181–199.

41 Закон о заштити узбуњивача: адвокати још не знају какав је поступак узбуњивања и како се подноси тужба за заштиту од одмазде. www.politika.rs, www.paragraf.rs/dnevne-vesti/090316/090316-vest7.html, 10. 6. 2016.

42 Посебним законом предвиђене су издашне награде и за оне који обелодане корисне информације о кршењу безбедносних прописа и побољшане су мере заштите ових лица од одмазде. *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, 2010. *Recent Legislation*, Harvard Law Review, Vol. 124, No. 7, May 2011, стр. 1829–1836.

43 Whistleblower Informant Award, The Internal Revenue Service, www.irs.gov, 20. 5. 2016.

2. *Guja v. Moldova*, www.ehrac.org.uk/resources/guja-v-moldova/.
3. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 2010. Recent Legislation, *Harvard Law Review*, Vol. 124, No. 7, May 2011.
4. European Social Charter (Revised), CETS No. 163, Strasbourg, 3 May 1996. Закон о потврђивању ревидиране Европске социјалне повеље, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009.
5. Закон о заштити узбуњивача: адвокати још не знају какав је поступак узбуњивања и како се подноси тужба за заштиту од одмазде, www.politika.rs, www.paragraf.rs/dnevne-vesti/090316/090316-vest7.html.
6. Jubb, P. B., Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation, *Journal of Business Ethics*, 21, 1999, стр. 77–94.
7. Мартић, М., Шарац, М., *Коментар Закона о заштити узбуњивача*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2015.
8. Matthiesen, S. B., Bjørkelo, B., Burke, R. J., Workplace Bullying as the Dark Side of Whistleblowing, in S. Einarsen, H. Hoel, D. Zapf, C.L. Cooper (eds.), *Bullying and Harassment in the Workplace: Developments in Theory, Research, and Practice*, CRC Press, Boca Raton, 2011, стр. 301–324.
9. Одлука УС, Иуз-295/2013 од 26. јануара 2015. године, *Службени гласник РС*, бр. 8/2015, www.propisionline.com
10. Perry, N., *Hyperreality and Global Culture*, Routledge, London, 1998.
11. Public Interest Disclosure Act, www.legislation.gov.uk
12. Recommendation 1916 (2010) Protection of “whistle-blowers”, adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, on 29 April 2010.
13. Recommendation of the Committee of Ministers to member States (2014)7 on the protection of whistleblowers, adopted by the CM of the Council of Europe on 30 April 2014, at the 1198th meeting of the Ministers Deputies.
14. Rehg, M. T., Miceli, M. P., Near, J. P., Van Scotter, J. R., Antecedents and outcomes of retaliation against whistleblowers: Gender differences and power relations, *Organization Science*, 19 (2), 2008, стр. 221–240.
15. Report of Whistleblowing in Romania, Transparency International Romania, www.transparency.org.ro.
16. Resolution 1729 (2010) Protection of “whistle-blowers”, adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, on 29 April 2010.

17. Stephenson, P., *Шта је потребно за добар закон о узбуњивачима. Заштита узбуњивача*, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Британска амбасада у Београду и Влада Краљевине Холандије, Београд, 2013.
18. The Integrity and Corruption Prevention Act, 2010, www.kpk-rs.si.
19. United Nations Convention against Corruption, adopted by the General assembly Resolution 58/4, New York, 31 October 2003. Закон о ратификацији Конвенције УН против корупције, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 121/2005.
20. Figg, J. Whistleblowing, *Internal Auditor*, 57(2), 2000, стр. 30–37.
21. Hassink, H., de Vries, M., Bollen, L., A Content Analysis of Whistleblowing Policies of Leading European Companies, *Journal of Business Ethics*, 75, 2007, стр. 25–44.
22. Civil Law Convention on Corruption, European Treaty Series, No. 174, Strasbourg, 14 November 1999. Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 102/2007.
23. Congressional Research Service Report, Whistleblower Protection Act: An Overview, 2007, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33918.pdf>
24. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Council of Europe, Roma, 4 November 1950. Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005 – исправка, и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015.
25. Convention 158 of International Labour Organization concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer, adopted in Geneva, 68th session, 22 June 1982 (entry into force: 23 November 1985). Закон о ратификацији Конвенције Међународне организације рада бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/1984 и 7/1991.
26. Criminal Law Convention on Corruption, European Treaty Series, No. 173, Strasbourg, 27 January 1999. Закон о потврђивању Кривичноправне конвенције о корупцији, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 2/2002, и *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 18/2005.

27. Whistleblower Informant Award, The Internal Revenue Service, www.irs.gov
28. Worth, M. *Whistleblowing in Europe. Legal protections for Whistleblowers in the EU*, Transparency International, 2013, www.transparency.org

WHISTLEBLOWER PROTECTION

Tanja Kesic, PhD

Biljana Simeunovic-Patic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Protection of whistleblowers, i.e. persons who publicly expose information on illegal or unethical conduct damaging to the public interest, is one of the most challenging issues. Willingness of citizens to take the “road less travelled” depend on efficiency, effectiveness and the scope of protection in this field. The question of whistleblower protection is in fact the question of protection of freedom of expression, right to an effective remedy, protection from retaliation, and protection of acquired rights. Due to enormous social importance of whistleblowing, the whistleblower protection was recognized by both the international instruments that stipulate standards of protection, and national legislation – whether specific whistleblower protection legislation, or anti-corruption laws with special provisions on protection of whistleblowers. The paper presents the most important international legal sources on the whistleblower protection and analyses Serbian law on protection of whistleblowers, as well as the normative framework that existed before the adoption of this law, when the protection was limited, fragmented and uneven.

Keywords: whistleblowing; whistleblowers; protection; retaliation; court protection.

ЈЕДИНСТВЕНО УПРАВНО МЕСТО КАО ПРАВНИ ИНСТИТУТ У НОВОМ ЗАКОНУ О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Др Драган Васиљевић¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Бројни изазови с којима се у последње време суочава наша земља, као и друге земље у региону, на друштвеном, економском, политичком пољу, па и на пољу савремених информационих технологија, захтевају да се реформишу и унапреде капацитети укључујући и правне. На тај начин реформа управе која је у току захтева и нове управне процедуре, што се одразило и на Закон о општем управном поступку, који је системски закон у овој области. Бројни разлози су томе допринели, а као најважнији се могу навести:

1) хармонизација нашег права са правним тековинама Европске уније; 2) јачање капацитета правне државе; 3) стварање основа за увођење савремених технологија у раду субјеката управе које ће унапредити и начин њихове међусобне комуникације; 4) унапређење појединих још увек важећих решења која су застарела. Нови Закон о општем управном поступку Републике Србије увео је бројне новине, а међу њима је и институт јединственог управног места.

У раду су размотрена решења овог института, као и његов значај, који се пре свега огледа у побољшању статуса странке у управном поступку, али и стварању услова за ефикаснији и економичнији рад управе.

Кључне речи: управни поступак, јединствено управно место, ефикасност, економичност, делотворност, законитост, странка у управном поступку.

¹ Редовни професор Криминалистичко-полицијске академије; dragan.vasiljevic@kpa.edu.rs

Увод

Почетак 21. века карактеришу бројни изазови са којима се суочава савремени свет укључујући и нашу земљу. Да би се дали адекватни одговори и ишло у сусрет проблемима који следе, неопходно је спровести реформе у свим сегментима друштва укључујући и управу као важну делатност државе. Реформа управе захтева и нове управне процедуре. У том смислу, Србија је направила корак унапред и донела нови Закон о општем управном поступку. Као најважније разлоге који оправдавају доношење овог Закона треба истаћи:

- 1) јачање капацитета правне државе;
- 2) потребу даље хармонизације нашег права са правним тековинама Европске уније;
- 3) стварање правног основа за увођење нових технологија у раду субјеката управе који ће унапредити и начин њихове досадашње међусобне комуникације;
- 4) редефинисање појединих још увек важећих решења које је време превазишло.

Нови Закон о општем управном поступку ступио је на снагу 9. 3. 2016. године, а почеће да се примењује од 1. 6. 2017. године, са изузетком одредаба чланова 9, 103 и 207 чија примена почиње истеком 90 дана од дана његовог ступања на снагу, односно 8. 6. 2016. године. До почетка његове примене још увек је на снази постојећи, сада већ стари ЗУП², који је представљао вишедеценијски ваљани управно-процесни закон као општи ослонац и путоказ рада јавне управе.³ Међутим, у правном систему Србије овога времена показује се као превазиђен, а у неким питањима и као застарео и преопширан. Зато је у склопу реформе јавне управе и управног правосуђа у Србији било неопходно, поред низа других, донети и потпуно нов Закон о општем управном поступку⁴.

На првом месту, пришло се усклађивању ЗУП-а са Уставом Србије из 2006. године, посебно са његовим одредбама у домену људских и

² Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/2001 и *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

³ Видети детаљније: Д. Васиљевић, *Дискрециона овлашћења полиције, НБП, Журнал за криминалистику и право*, Вол. XVII, бр. 1, 2012, стр. 19–35.

⁴ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016.

мањинских права и слобода (чл. 18–81). Затим, тежило се уподобљавању и хармонизацији са европским и међународним стандардима⁵.

Као главни циљеви новог ЗУП-а могу се истаћи:

- 1) поједностављење, али и убрзање управне процедуре;
- 2) у односу на досадашња решења, виши степен модернизације процесних механизма;
- 3) делотворније задовољење и јавног, али и појединачних интереса у управним стварима (лакше и потпуније остварење и заштита како законитости, тако и слобода и права грађана).

Битне новине новог ЗУП-а односе се на следеће.

1) Проширење предмета закона. Још увек важећи ЗУП уређује само поступак издавања управног акта и издавање јавних исправа. Нови ЗУП уређује и друге облике управног поступања – гарантни акт, управни уговор, све управне радње а не само издавање јавних исправа и пружање јавних услуга (услуга од општег интереса).

2) Проширење појма управне ствари⁶. ЗУП предвиђа да „управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар“.

Овај шири појам управне ствари ограничен је на управни поступак обзиром да у ЗУП-у стоји да је реч о управној ствари „у смислу овог закона“.⁷

⁵ Видети детаљније: Д. Васиљевић, *Законитост управе и дискрециона оцена*, Београд, 2012.

⁶ О појму управне ствари видети детаљније: I. Krbeč, *Pravo jugoslovenske javne uprave III*, Zagreb, 1962, стр. 6; I. Borković, *Upravno pravo*, Zagreb, 1981, стр. 292; Н. Стјефановић, *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978, стр. 791; С. Поповић, *Управно право*, Београд, 1989, стр. 490–491; Б. Мајсторовић, Коментар Закона о општем управном поступку, Београд, 1977, стр. 6; М. Перовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1979, стр. 86–87; П. Димитријевић, Правоснажност управног акта, Београд, 1963, стр. 23; П. Димитријевић, Основи управног права, Београд, 1983, стр. 227; Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 1995, стр. 196; Н. Бачанин, Теорија управног права, Београд, 1994, стр. 239; Д. Милков, *Појам управног акта* (докторска дисертација – необјављена), Нови Сад, 1983, стр. 194–195; З. Томић, *Управно право*, Београд, 1991, стр. 271; Д. Васиљевић, *Управно право*, Београд, 2015, стр. 195–199.

⁷ Видети детаљније: Д. Миловановић, В. Цуцић, Нова решења нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији, *Правни живот*, Београд, бр. 10/2015, том II, стр. 100–103.

3) Као нова начела уведена су: начело сразмерности, предвидивости, делотворности, право на приговор и начело приступа информацијама и заштите података.

4) Комуникација органа и странака у поступку (посебно правила о електронској комуникацији), а највише обавештавање.

5) Систем правних средстава је редефинисан и поједностављен. Најпре су отклоњене недоследности које постоје у важећем ЗУП-у, а затим празнине у правној заштити.

6) Уведен је институт гарантног акта.

7) Већи је број случајева у односу на досадашње у којима се доноси решење а не закључак.

8) Новина се тиче и подношења захтева за признавање својства странке и обавезе органа на обавештавање о решењу и лица коме није признато својство странке.

9) Предвиђена је и прекршајна одговорност (казнене одредбе, чл. 207. и 208.) руководиоца органа у тачно одређеним ситуацијама.

10) Значајне су и новеле у погледу стварања правних претпоставки за оснивање службе за пружање услуга на једном месту (тзв. јединствено управно место) ради убрзања и концентрисања поступака и растерећења странке, итд.

Досадашњи текст ЗУП-а има укупно 291 члан, а 20 глава. Текст новог ЗУП-а има 217 чланова. Подељен је на десет делова: део први – *Уводне одредбе и основна начела управног поступка*; део други – *Управно поступање*; део трећи – *Основна правила поступка*; део четврти – *Првостепеност поступка*; део пети – *Решење и закључак*; део шести – *Правна средства*; део седми – *Посебни случајеви уклањања и мењања решења*; део осми – *Извршење*; део девети – *Казнене одредбе*; део десети – *Спровођење закона и прелазне и завршне одредбе*.

Као што смо истакли, једна од новина коју предвиђа ЗУП јесте и институт јединственог управног места. У раду ће бити размотрени сви аспекти овог института, као и његов значај, који се пре свега огледа у побољшању статуса странке у управном поступку, али и стварању услова за ефикаснији и економичнији рад управе.

Јединствено управно место

Део трећи новог ЗУП-а односи се на основна правила поступка. Има пет одељака: I – *Учесници у управном поступку* (чл. 33–55); II – *Општење органа и странака* (чл. 56–65); III – *Обавештавање* (чл. 66–78); IV – *Рокови* (чл. 79–83); V – *Трошкови поступка* (чл. 84–89).

У оквиру првог одељка, *Учесници у управном поступку*, у контексту наслова „Сарадња и службена помоћ“ (чл. 42 и 43), битну новину представља правни институт „јединствено управно место“ (члан 42). Овим чланом постављен је темељ за организовање служби за пружање услуга на једном месту, док ближе услове, мерила и критеријуме који се примењују у поступку одређивања јединственог управног места, као и начин сарадње надлежног органа у вези са поступањем и обављањем послова на јединственом управном месту прописује Влада својим актом. У питању је ситуација неопходности предузимања већег броја управних активности, тј. случај ако је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа поводом исте управне ствари. Јединствено управно место доприноси рационализацији и концентрацији поступка, а уједно и битном побољшава положај странке у односима с надлежним органима. С друге стране, успостављање службе за пружање услуга на једном месту не утиче на надлежност органа нити на право странке да се директно обраћа надлежном органу.

На јединственом управном месту врши се:

1) поучавање подносиоца захтева, онако како би то чинио надлежни орган, о томе шта је све органима потребно да би поступили по захтеву;

2) примање захтева за признавање права или друго поступање у управној ствари, мишљења, објашњења, коментара, као и докумената и правних средстава, сагласно с прописом, и њихово достављање надлежним органима;

3) обавештавање подносиоца захтева о томе које је радње предузео надлежни орган и правним актима које је донео.

Све радње наведене под тачкама 1, 2 и 3 могу се вршити електронским путем, путем поште, или на други погодан начин.

У корист странке је и одредба да рокови за одлучивање о захтеву странке пред надлежним органима почињу да теку од када је поднет уредан захтев на јединственом управном месту (члан 42, став 5).

Институт јединственог управног места у страном праву

а) Црна Гора

Црна Гора је крајем 2014. године донела нови Закон о управном поступку, који је почео да се примењује од 1. 1. 2016. године.⁸

У трећем делу Закона о управном поступку који се односи на надлежност, чл. 43 посвећен је питању спровођења управних активности на једном месту – јединствено управно место. Тако је овај институт уведен и у правни поредак Црне Горе, а циљеви због којих је уведен, као и решења која су предвиђена, веома су слични онима која садржи и Закон о општем управном поступку Републике Србије.

Члан 43 поменутог закона Црне Горе по питању јединственог управног места предвиђа да, уколико је за остваривање права или правног интереса странке у складу са посебним законом, односно другим прописом, потребно спровести више управних активности, јавноправни органи су дужни да на једном месту омогуће да странка преда захтеве и друге поднеске, добије обавештења, информације, савете и прописане образце у вези са остваривањем њених права или правних интереса из надлежности тих јавноправних органа. Захтев или други поднесак примљен на јединственом управном месту, јавноправни орган који га је примио, по службеној дужности, без одлагања доставља јавноправним органима надлежним за одлучивање, односно поступање по захтеву или другом поднеску. Рок за одлучивање, односно поступање по захтеву или другом поднеску поднетом на јединственом управном месту, у рачуна се од дана њиховог подношења.

Спровођење управних активности на јединственом управном месту не утиче на стварну и месну надлежност јавноправних органа нити на право странке да се тим надлежним органима непосредно обраћа.

⁸ Видети: <http://www.ti.gov.me/biblioteka>, приступљено 9. јуна 2016. године.

б) Хрватска

И Закон о општем управном поступку Хрватске у члану 22 уводи институт јединственог управног места⁹. Решења која су садржана у овом члану слична су решењима која предвиђају Закони Црне Горе и Србије.

У том смислу, и Закон Хрватске предвиђа да, ако је за остваривање неког права странке потребно водити више управних или других поступака, странци ће се омогућити да на јединственом управном месту поднесе све захтеве, који ће се по службеној дужности без одлагања доставити надлежним органима. На јединственом управном месту странке и други заинтересовани субјекти могу добити прописане образце, обавештења, савете и другу помоћ из надлежности органа. Пријем захтева странке на јединственом управном месту не утиче на стварну и месну надлежност органа за решавање у управним и другим поступцима.

Закључак

Анализа датих решења која су садржана у Законима о управном поступку Србије, Црне Горе и Хрватске по питању јединственог управног места наводи на закључак да су она у основи веома слична. Самим тим, идеја увођења овог института је да се странци омогући да, уместо обраћања већем броју органа, или вођења више поступака код истог органа у циљу признавања одређеног права или међусобно повезаних права која проистичу из једне или више повезаних управних ствари, може на једном месту да добије све релевантне информације у вези са тим, да поднесе само један захтев, комуницира само са једним органом и да на крају на том месту добије и одговарајуће решење. На овај начин елиминисали би се непотребни трошкови, а странка би знатно уштедела у времену. С друге стране, била би унапређена организација и координација надлежних органа, избегнуте непотребне процедуре и повећана делотворност њиховог рада.

9 Видети: <http://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku>, приступљено 9. јуна 2016. године.

Успостављање јединственог управног места не би смело да смањи правну сигурност, или на било који начин отежа положај странке. Наиме, странка може да бира да ли ће захтев поднети на јединственом управном месту или непосредно надлежном органу. Разлог за овај избор лежи у томе што би органи који уводе јединствено управно место морали да се потруде да га организују на такав начин да то странци буде повољније, те да је тиме привуку да захтев поднесе на јединственом управном месту. У супротном, могло би се догодити да јединствено управно место не буде боље решење за странку, што би се косило са самим смислом увођења овог института.

На крају, не сме се изгубити из вида да успех ове добре идеје јединственог управног места у потпуности зависи од координационе улоге Владе, добре организације, квалитетне обуке службеника који би на њему радили, али и оних који би решавали предмете, или пружали податке у повезаним надлежним органима, као и од потпуних и ажурних службених евиденција и добре информационо-комуникационе повезаности надлежних органа у један систем. Да ли ће тако и бити, показаће пракса и време које је пред нама.

Литература

Књиге и чланци

1. Бачанин, Н., *Теорија управног права*, Београд, 1994.
2. Vorković, I., *Upravno pravo*, Zagreb, 1981.
3. Димитријевић, П., *Основи управног права*, Београд, 1983.
4. Димитријевић, П., *Правоснажност управног акта*, Београд, 1963.
5. Krbek, I., *Pravo jugoslovenske javne uprave III*, Zagreb, 1962.
6. Мајсторовић Б., *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд, 1977.
7. Марковић, Р., *Управно право*, Београд, 1995.
8. Милков, Д., *Појам управног акта (докторска дисертација – необјављена)*, Нови Сад, 1983.

9. Миловановић, Д., Цуцић, В., Нова решења нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији, *Правни живот*, том III, Београд, бр. 10/2015.
10. Перовић, М., *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1979.
11. Поповић, С., *Управно право*, Београд, 1989.
12. Стјепановић, Н., *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978.
13. Томић, З., *Управно право*, Београд, 1991.
14. Васиљевић, Д., *Управно право*, Београд, 2015.
15. Васиљевић, Д., *Законитост управе и дискрециона оцена*, Београд, 2012.
16. Васиљевић, Д., Дискрециона овлашћења полиције, *НБП, Журнал за криминалистику и право*, Вол. III, бр. 1, 2012.

Законодавство

17. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
18. Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/2001 и *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.
19. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016.

Интернет адресе

20. <http://www.ti.gov.me/biblioteka>
21. <http://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku>

ADMINISTRATIVE UNIQUE PLACE AS A LEGAL INSTITUTE IN THE NEW LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Dragan Vasiljevic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Many of challenges that have recently been facing our and other countries in the region, to social, to the economic, political and even the field of information technology require to be reformed and improve the capacity of including the rule. In this way, the reform of the administration, which is ongoing, and requires a new administrative procedure, as reflected in the Law on Administrative Procedure, which is a systemic law in this area. Many of reasons have contributed to a most important may be mentioned:

1) harmonization of our law with the EU acquis; 2) strengthening the capacity of law; 3) creating a foundation for the introduction of modern technologies in the work of administrative entities that will improve the way they communicate with each other; 4) improvement of certain still valid solutions that are outdated.

The new Law on Administrative Procedure of the Republic of Serbia has introduced many of innovations among them the institute of the administrative unique place.

The paper reviewed the decision of this institution as well as his character which is primarily reflected in the improvement of the status of clients in administrative proceedings, and creating the conditions for more efficient and economical operation of the board.

Keywords: administrative procedure, administrative unique place, efficiency, economy, effectiveness, legality, the party in the administrative procedure.

СЛУЖБЕНИЧКО ЗАКОНОДАВСТВО У СРБИЈИ ДО УСТАВНЕ РЕФОРМЕ 1869. ГОДИНЕ

Др Зорица Вукашиновић Радојичић¹

Др Ивана Крстић-Мистрицеловић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Аутори у раду анализирају развој службеничког законодавства у нововековној Србији која је после вишевековног застоја у државности настојала да правни систем гради по угледу на тадашње грађанске европске државе. Процес изградње савремених државних институција у Србији у XIX веку није ишао увек узлазном линијом. На путу модернизације стајали су окоштални обрасци патријархалног српског друштва, али и нови друштвено-економски и следствено и политички односи. У оквиру општег миљеа XIX и првих деценија XX века могу се уочити поједине етапе државноправног развитка чији је битан сегмент представљало и службеничко законодавство. Анализирајући правне прописе о организацији државне управе и државним службеницима, аутори су у периоду постојања Србије као самосталне државе (1804–1918) идентификовали поједине фазе развоја службеничког законодавства. Пошто би анализа развоја у поменутом периоду превазишла оквире овог рада, аутори су се определили да као хронолошке границе узму 1804, као годину почетка стварања модерне Србије, и 1869, као годину уставне реформе која је и у државноправном, а посебно у погледу развитка службеничког законодавства представљала прекретницу. С обзиром на то да је данас питање службеничког система у Србији и више него актуелно, аутори у раду указују на чињеницу да су у нашој земљи пре готово два века постојали институти који су и данас темељни институти службеничког система у државама чланицама Европске уније. У време када је нужно обнови институти службенички систем, чији је континуитет у Србији преки-

1 Ванредни професор Криминалистичко-полицијске академије; zorica.vr@kpa.edu.rs.

2 Доцент Криминалистичко-полицијске академије; ivana.km@kpa.edu.rs.

нут после Другог светског рата, није на одмет да се осим инкорпорирања института других држава у овом процесу искористе и они институти које је познавало наше домаће право у XIX веку.

Кључне речи: државна управа, чиновници, службеничко законодавство, јавни интерес, правна сигурност.

Увод

Државна управа је важан део јавног сектора сваке државе и има снажан утицај на остале сегменте друштва. Квалитет живота грађана једне државе зависи од знања, вештина, делотворности, оданости и морала службеника посредством којих државна управа обавља своје дужности и реализује постављене циљеве у остварењу јавног интереса и општег добра. Унапређењем рада управе мењају се улога и положај запослених у управи; они данас све више имају активну улогу у процесу формулисања и спровођења политике. Стварање професионалне управе је сложен и трајан процес праћен низом отежавајућих околности. Управни посленици имају важан задатак носиоца промена и промена бирократских начина рада. Према најновијим концепцијама реформе управе и службенички системи се посматрају са динамичког аспекта – као системи функционисања државних службеника у одређеним органима и организацијама којима се стварају претпоставке за професионално, непристрасно и успешно спровођење политике владе и обављање управних послова.³ Јавни интерес даје правац и значење свему што службеници раде. „Придржавати се општег интереса државе и придржавати се онога законскога у тим посебним правима, те сводити их на оно, захтијева старање с помоћу посланика управне власти, егзекутивних државних чиновника и виших саветодавних. Оно што државни службеник треба да извршава јесте, онако како је то непосредно, вредност по себи и за себе.“⁴

³ Видети: J. C. N. Raadschelders, T. A. J. Toonen, F. M. van der Meer, *Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21st Century*, The Civil Service in the 21st Century, Comparative perspectives, Palgrave Macmillan, New York, 2007, стр. 299.

⁴ Видети: Г. В. Ф. Хегел, *Основне црте филозофије права, С Хегеловим власторучним маргинама у његову приручном примјерку филозофије права*, Веселин Маслеша – Свјетлост, Сарајево, библиотека Логос, 1989, стр. 420–424.

На европском континенту државна управа у савременом смислу речи, као организован систем управљања с професионалним државним службеницима, јавила се почетком XVIII века. Почетне норме о правном статусу државних службеника биле су садржане у различитим правним текстовима, док су јединствене кодификације службеничког права појава новијег датума. У Европи је Француска прва, стварајући систем државне управе уз помоћ чиновништва, отпочела оштру и систематску борбу краљевске власти против сила које су ту власт крњиле.⁵ И сам појам јавне, односно државне служба настао је у пракси француског Државног савета као „активност управе по начелима јавног права“ у поступку „којим се задовољавају потребе од општег интереса“.⁶ При томе треба имати у виду да је у XIX веку опсег делатности у којима су запослени сматрани државним службеницима био много шири него данас, односно обухватао је поред запослених у државној централној управи и локалној управи/самоуправи и запослене у јавним службама (здравство, просвета) и јавним предузећима (државна железница, речно бродарство, рудници итд.).

Србија која је националном револуцијом 1804. почела ницати испод вишевековног талога турског ропства, постепено се током XIX века од периферне отоманске провинције претварала у модерну грађанску државу. У њој су државни службеници имали веома важно, чак пресудно место. Имајући у виду да у грађанској држави „управа као институционални облик извршавања политичких циљева представља непристрасну, рационалну и континуирану делатност коју врше професионални и деполитизовани управни службеници“,⁷ поставља се питање у којој је мери државна управа уобличавана у Србији у XIX и првој половини XX века била у складу са овом констатацијом. На ово питање не може се дати хронолошки уопштен ни садржински паушалан одговор без уважавања специфичности друштвено-економског и политичког развоја које су омеђивале поједине фазе у државноправном животу Србије обележене сопственим посебним законитостима развитка. У том општем оквиру који се може посматрати као једна еволутивна целина развијао се и службенички систем Србије, креиран пре свега позитивним законодавством о државној управи и државним службеницима, почев од времена прве владавине кнеза Милоша

5 I. Krbek, *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod JAZU, Zagreb, 1948, стр. 18.

6 G. Jese, *Le fonctionnement des services publics*, Paris, 1926, стр. 36.

7 С. Лилић, *Управно право*, Београд, 2008, стр. 105.

Обреновића до краха југословенске државе у Другом светском рату. Законодавство о чиновницима у Србији које је почело настајати већ у првој половини XIX века касније је надограђивано, о чему ће бити речи у даљем излагању, при чему не треба сметнути с ума да промене узроковане друштвеним, економским, идеолошким и политичким чињоцима нису нужно значиле квалитативно позитивне помаке.

После прекида правног континуитета у развоју службеничког права до кога је у нашој земљи дошло после Другог светског рата, положај државних службеника почиње се уређивати посебним прописима доношеним почев од деведесетих година XX века.⁸ Приступање Европској унији као стратешки циљ Србије подржан је у протеклом периоду одређеним активностима усмереним на достизање стандарда који се захтевају од ње у процедури кандидовања за чланство. Данас, општи циљ реформе је унапређење рада јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима и стварање професионалне управе која ће допринети економској стабилности.⁹ Процес европских интеграција снажно је утицао на усвајање савременог службеничког законодавства.¹⁰ Није изостала ни свест о потреби спровођења унутрашњих реформи – јачању демократије и владавине права, институционалног система, политичких институција, економског просперитета и свеукупног напретка.

8 Закон о радним односима у државним органима из 1991. поново је у правни систем Србије увео режим службеничког радног односа и истакао специфичност радноправног положаја државних службеника (*Службени гласник РС*, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/01 – др. закон, 39/02, 49/05 – Одлука Уставног суда Републике Србије, 79/05 – др. закон, 81/05 – исправка др. закона, 83/05 – исправка др. закона). На убрзани развој службеничког права у Србији указује и доношење Закона о државној управи (*Службени гласник РС*, бр. 20/92, 6/93, 48/93, 67/93, 48/94, 49/99).

9 У новембру 2004. влада Републике Србије усвојила је Стратегију реформе државне управе (*Службени гласник РС*, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 9/14 и 42/14 – исправка). Одмах потом усвојен је и Акциони план за спровођење реформе државне управе за период 2009–2012. (www.drzavnauprava.gov.rs/files/ – прегледано 12. 10. 2015.), а затим у новембру 2014. и Акциони план за спровођење стратегије јавне управе 2015–2016. Министарства државне управе и локалне самоуправе, по коме: „Циљ реформе јавне управе у Републици Србији је јавна управа заснована на принципима Европског управног простора, управа која пружа висок квалитет услуга грађанима и привреди и позитивно утиче на животни стандард грађана“, www.mduls.gov.rs/akcioniplan2019122014 – прегледано 12. 10. 2015. Видети: Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период 2014–2016. године, *Службени гласник РС*, бр. 020-656/2014, Београд, 2014.

10 Видети: Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/09, 99/14.

Чиновници у устаничкој Србији (1804–1815)

Са избијањем Првог српског устанка 1804. и оружаним успесима Карађорђевих устаника у Београдском пашалуку органи турске власти замењени су домаћим. Српска држава је у устаничком периоду, који је окончан њеним војним сломом 1813, иако формалноправно непризната, функционисала као независна држава. Задржавајући турску територијално-административну поделу на нахије, кнежине и села, устанички вођи су у условима сталних борби створили државну управу претежно војног карактера. Организација врховне и локалне власти устаничке државе зависила је најпре од односа између Карађорђа и главних устаничких старешина, великих војвода, при чему овај однос није означавао само пуко отимање о старешинство и превласт, већ је садржавао и различите концепције о уставном уређењу нове српске државе.

Органи централне власти у устаничкој Србији су уз врховног војводу били: старешинске (војводске) скупштине, Правитељствујушчи совјет (од 1805) и Велики суд (од 1811), а најзначајнији локални органи биле су нахијске старешине, које више не бира народ већ поставља виша власт, кнежинске и сеоске старешине, које, као и судије, бира народ али нема права да их збаци изузев судским путем за учињене кривице. Војводе које су се истакле већ на почетку устанка имале су у својим областима неограничену војну и управну власт,¹¹ што је доводило до самовоље која је била претња јединству у државној организацији и угрожавала успех устаничких акција. Зато је Карађорђе настојао, а реорганизацијом државне управе извршеном на старешинској скупштини у Београду 1811. коначно и успео, да ослаби утицај ових обласних господара. Војводе су постале чланови неке врсте заметка владе организоване у оквиру Совјета,¹² именоване су за команданте градова (утврђених места) или за старешине кнежина. Већ од 1809, а посебно од 1811, војводе су добијале дипломе у којима је био назначен опсег њихове власти, наведено која села припадају њиховој кнежини и прецизирано коме одговарају.

11 Војводе су често биле и господари у нахијским судовима. А. Гавриловић, *Знаменити Срби XIX века*, књ. I, Српска штампарија, Београд – Загреб, 1904.

12 Шест совјетника одређено је за попечитеље (министре) са ресорима: унутрашњих послова, спољних послова, војних послова, финансија, просвете и правде. Министар правде уједно је био на челу Великог (Земаљског) суда чији су чланови били остали совјетници.

У решавању питања власти у устаничкој Србији борба за врховну власт била је једна компонента, док је друга компонента била садржана у односу власти и народа. Иако за овај период нема података о овом односу у оном обиму у коме их је дало време после 1815, приметно је да је већ тада отпочео један процес суштинских преображаја који ће се, исти по својим одликама, поновити у измењеној ситуацији након Другог српског устанка. Наиме, и поред међусобних борби старешина за власт, било је битно и њено учвршћење према самом народу. Показало се да, уколико се старешинска власт изграђивала и дограђивала, утолико се сужавало право народа на одлучивање које је раније имао, а током устаничког периода настојао да задржи.¹³ У устанку самоуправа почиње да се ограничава услед настојања старешина да се осамостале и учине независнијим од народног избора и контроле. Тако са изградњом нове, домаће власти у Србији, уместо вршења функција у интересу народа, све више настаје управљање народом у интересу старешина и оног друштвеног слоја који их је подржавао.¹⁴ Уколико се тренд централистичког уређења државе какав је приметан у време Првог српског устанка може правдати као нужан у ванредним приликама (борба против турске власти), његово продужавање и продубљивање у Србији у време успостављања редовног стања по окончању Другог српског устанка 1815, и нарочито после стицања аутономије 1830, остаје без оправдања.

13 Народ је под турском влашћу уживао самоуправне повластице. На својим скуповима (сеоским и кнежинским) расправљао је и одлучивао о свим важним питањима, а сеоски кмет, кнежински, па и нахијски кнез које је народ бирао и могао и сменити радили су оно што односна скупштина закључи. Д. Пантелић, *Београдски пашалук после Свиштовског мира 1791–1794*, Београд, 1927.

14 Политички неодговорне народу, старешине су користиле позиције власти за заштиту сопствених економских интереса, што се манифестовало понашањем које се кретало у распону од самовољних поступака и притисака до злоупотребе власти. Томе се услед бројних жалби народа покушало стати на пут Карађорђевим законом, о чијој се садржини и поготово примени на жалост мало зна. А. Ђорђевић, *Карађорђеви законик*, објављено у: *Србија 1804–2004*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2005, стр. 461–468.

Положај чиновника у Милошевој Србији (1815–1839)

Након окончања Другог српског устанка 1815. усменим споразумом кнеза Милоша и Марашли-али паше и потврде тог договора султановим актима 1816, у Србији су створени и формалноправни основи за организовање сопствене државне администрације једновремено са турском управом. До 1830. успостављен је тзв. систем двовлашћа, који карактерише паралелно постојање турских и српских органа власти са различитим територијалним и персоналним опсегом,¹⁵ при чему су, захваљујући првенствено вештини кнеза Милоша, надлежности домаћих органа стално ширене и увећаване.

Пошто је свој однос са крупним старешинама који су му били конкуренти у врховној власти решио у своју корист, кнез Милош приступио је централизацији власти. Новој државној управи били су потребни чиновници да попуне административни апарат који се успостављао, а у недостатку образованих људи чиновничку службу вршили су сељаци земљовласници и трговци, али и Срби из Војводине, тзв. пречани. За прве владе кнеза Милоша управа је имала више карактер приватне кнежеве службе него правих државних органа. Управљајући по моделу каквог турског паше, Милош је често своје приватне интересе поистовећивао са државним, те се изгубила разлика између државне службе и кнежеве личне послуге. Положај чиновника није био уређен законом, већ је као приватноправни однос зависио од воље кнеза који их је постављао, разрешавао и коме су одговарали за свој рад. „Под Милошем се нико није отимао да буде чиновник, јер чиновничке плате нису биле ни велике ни одређене, служба и напредовање нису били заштићени никаквим обичајима или прописима, а ни чиновничка глава није била сигурна на раменима“.¹⁶

Хатишерифом из 1830. Србији је и формално признато право на независну унутрашњу управу, чиме је створен правни основ и за

15 Договорено је: да се Турци не мешају у сакупљање пореза, већ да то раде српски кнезови; да уз сваког муселима седи по један српски кнез, без кога да муселим не суди Србима; да у Београду буде канцеларија од 12 кнезова (из сваке нахије по један) која ће судити Србима за веће кривице и предавати паши порез који јој предају кнезови. „Тако Срби поделе владу и господство с Турцима. Паша остане господар у градовима над Турцима и над муселимима, а Милош у земљи над народом и над кнезовима“. В. Стефановић Караџић, *Први и Други српски устанак*, Нови Сад – Београд, 1960, стр. 275–276.

16 С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*, Београд, 1933, стр. 44.

формално решавање уставног питања, које се исцрпљивало у борби најкрупнијих старешина за ограничавање кнежеве апсолутне власти. Године 1835. донет је Сретењски устав, чија је глава дванаеста (чл. 132-139) садржала одредбе о правима чиновника: сваки чиновник је одговоран за свој рад и правилно вршење службе; чиновници именовани од кнеза остају на том положају док год су способни за то звање (практично су доживотни, не и наследни);¹⁷ чиновници се могу унапређивати и премештати из једног у друго место у истом звању, али не и премештати у ниже звање или отпуштати без судски доказане кривице; чиновник је могао бити удаљен од дужности у случају сумње да „учинио што“, при чему се то морало истражити у року од три месеца (ако се подозревало да је нешто учинио у Србији), односно шест месеци (ако се сумњало да је што учинио ван Србије), а за то време му се одбијала половина плате (од тога се надокнађивала евентуална штета); уколико би неко место било упражњено, надлежна власт достављала је Државном совјету списак лица заинтересованих за службу уз мишљење о тројници кандидата које је сматрала најспособнијим; чиновници су имали право на накнаду преко плате када су путовали по службеним делима и у случају премештаја на службу у друго место; чиновници који због старости или болести више не могу служити добијали су пензију у висини половине плате ако су „безпорочно“ служили 15 година, односно у висини пуне плате за 25 година службе; право на пензију губио је чиновник који је сам затражио отпуст из службе пре протекла година потребних за његово стицање; чиновницима је забрањено да воде трговину и баве се занатом; најзад, чиновник се заклетвом обавезивао на поштовање Устава, на тачно, савесно и законито обављање послова, као и верност и покорност кнезу и Државном совјету. Одлуком Народне скупштине из 1835. „народни службеници“ (чиновници) били су ослобођени плаћања пореза.¹⁸

17 Наглашавањем да чиновнички положај није наследан уставотворац (Димитрије Давидовић) се определио за раскид са феудалном традицијом у државној управи, свакако по жељи кнеза Милоша који је у томе препознао жељу старешинске олигархије да себи обезбеди ову врсту феудалне привилегије која би била моћна полуга у борби против централне власти кнеза.

18 Пореза су били ослобођени: свештеници, народни службеници, лица неспособна за рад, они који су имали кнежево „освободително писмо“, очеви који су у кући имали два ожењена сина и ожењени којима још нема годину дана од склапања брака. М. Петровић, *Финансије и установе обновљене Србије*, Београд, 1901, стр. 167.

После укидања Сретењског устава, на интервенцију великих сила, у Србији је обновљен апсолутистички и централистички систем кнеза Милоша „али сада ипак умногоме разблажен“.¹⁹ Кнез је задржао установу Совјета (предвиђен хатишерифом) са правом да врши законодавну, извршну и судску власт и да води надзор над управом, али му је променио назив – већ у јулу 1835. у Управитељни, а у октобру 1837. у Књажески совјет. Милош је задржао и попечитеље (министре) и обезбедио примену уставних одредби које су регулисале правни положај чиновника. У централној управи више се није толико осећала она кнежева некадашња бахатост, а и према локалним властима заузимао је другачије држање у односу на оно раније. Под свежим утиском Милетине буне из 1835. као изразу незадовољства и отпора старешина, Милош је осетио да им мора некако изаћи у сусрет. Због тога старешине локалних органа више није више третирао као своје личне слуге са неограниченом обавезом да му кулуче свуда и у свако доба, а пристао је и на доношење закона којим би био регулисан њихов положај као неку врсту противуслуге за њихову помирљивост и даљу лојалност. У исто време, кнез је хтео сачувати своју озбиљно уздрману управу и колико-толико одржати централизам, ради чега је воспоставио области на челу са војним командантима. Тако је у новембру 1836. донет први закон који је редовним, правним путем уредио надлежност и положај управних власти и чиновника. Законом о дужностима војених команданата, исправничества и срезски старешина је поред цивилне у локалној управи установљена и војна власт: земља је подељена на нове области и четири велика заповедништва на челу са војним командантима, који су били надмоћни над цивилним властима оличеним у исправничествима.²⁰

Крајем тридесетих година XIX века приступило се и униформисању целокупног државног апарата. Како војни, тако и цивилни народни службеници добијају униформе, чиновне и звања, што је била

19 М. Свирчевић, *Локална управа и развој модерне српске државе. Од кнежинске до општинске самоуправе*, Београд, 2011, стр. 106.

20 Војеног команданта је као представника централне власти постављао кнез Милош. У његовим је рукама била концентрисана и војна и цивилна власт. Надлежност исправничества била је полицијска, управна и судска; среске старешине и органи војне и цивилне власти били су потчињени војеним командантима, а сеоски кметови имали су обавезу да помажу среским старешинама у чувању јавног поретка. К. Кумануди, *Основи јавног права Краљевине Србије: Административно право*, I, Београд, 1909, стр. 175–191.

како последица кнежеве намере да се и посебном одећом истакне одвајање од турске власти, тако и израз његове тенденције милитаризације унутрашње управе. Првим прописом о униформама чиновника од 2. јуна 1838. забрањено је „нечиновничким лицима“ да носе чиновничке знаке.²¹

Чиновници су коначно престали да буду кнежеве слуге и послали прави државни службеници са јасним делокругом послова када је уставна концепција старешинске олигархије најзад однела превагу над кнежевом. Турским уставом од 1838. предвиђена је подела земље на округе, срезове и општине и дате смернице за детаљну организацију локалне управе у правцу централизације која је препуштена законодавцу. Према слову Устава на челу округа налази се начелник, чија је основна дужност да извршава налоге *централног правленија*, односно попечитеља унутрашњих дела и коме у обављању послова помажу помоћник, писар, благајник и друга лица по потреби. И срез има свог начелника који је овлашћен да врши полицијску власт у селима. Овим уставом чиновници нису изузети од пореза који плаћају „по соразмерију добара и земаља, које притјажавају“.²²

Уставобранитељско чиновништво (1839–1858)

По доношењу Турског устава уставобранитељи, који по свом васпитању и размишљању нису били никакви реформатори,²³ настављају са мерама чији је циљ био напуштање турског начина управе. До тога је дошло заслугом Срба пречана, који су били главни ослонац народним уставобранитељским вођама у стварању нове државне управе,²⁴

21 *Зборник закона и уредаба у Кнежевини и Краљевини Србији* (у даљем тексту: *Зборник*), XIV, стр. 86.

22 Уставом је од пореза изузето само „духовенство“. С. Стојичић, И. Крстић-Мистрицеловић, *Државноправна историја српског народа*, Београд, 2013, стр. 84.

23 А. N. Dragnich, *The Development of Parliamentary Government in Serbia*, New York, 1978, стр. 23.

24 Недостатак кадра и потреба да се брзим променама надокнаде векови државног дисконтинуитета условили су да се већ од 1839. године почне са праксом слања државних стипендиста на школовање у иностранство. По повратку у Србију распоређивани су у државну службу, а са школовања су поред стручних знања доносили и другачије политичке идеје. Заједно са београдским Лицејцима и аустријским Србима чинили су нашу прву масовнију класу интелектуалаца. Ј. Милићевић, *Прва група србијанских студената, државних питомаца школованих у иностранству (1839–1842)*, *Историјски часопис*, IX–X, 1960, Београд, стр. 363–374.

а који су тражили успостављање модернијег правног поретка који обезбеђује личну и имовинску сигурност и ограничење владалачке власти како се Милошев лични режим више не би повратио.²⁵

Да би се организовала унутрашња управа, морало се приступити изградњи установа. Владавину уставобранитеља управо карактерише увођење првих модерних државних установа и стварање првог чиновничког кадра. На та њихова правно-политичка достигнућа ослањаће се и будући режими, наравно уз отклањање недостатака који су као „дечије болести“ били својствени уставобранитељском режиму. У Србији се у доба уставобранитеља чиновништво први пут организује у један посебан друштвени ред по једном јасно профилисаном концепту. Оно добија свој правни статус са гаранцијом независности која подразумева непокретност и све више постаје угледна установа. У складу са уставним начелом централизације, округ и срез третирају се искључиво као ниже подручне полицијско-управне јединице, те је и делокруг окружних и среских начелника сведен на извршавање налога надређених власти. Своју разраду поменуто начело добило је у уставобранитељском Закону о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника из 1839, који ће у уставној историји Србије бити на снази најдуже од свих закона.²⁶ С обзиром на то да детаљна анализа одредби овог закона превазилази оквире овог рада, изнећемо само општеприхваћен став у историографији да овај закон „конституише пирамидалну хијерархију и круту бирократску субординацију органа управе у структури државне администрације“.²⁷

Очекиван резултат овог закона, стварање јаке централне власти и стабилног правног поретка у држави, међутим, изостао је. У пракси је функционисање округа и срезова наилазило на бројне тешкоће, како због лоших саобраћајних веза у унутрашњости, тако и због неукости

25 Пречани су заузимали најважније положаје у Србији: били су кнежеви дипломатски представници, совјетници, први секретари Кнежеве канцеларије, главни секретари Совјета, начелници министарстава, управитељи школа, професори, учитељи, свештеници, инжењери, лекари, канцеларијски чиновници. Њихове реформаторске идеје биле су добродошле после пада једног снажног владоаца и победе опозиције из Совјета, која није знала како ићи даље, те су они пресудно утицали на српски политички развитак. В. Чубриловић, *Историја политичке мисли у Србији XIX века*, Београд, 1982, стр. 115.

26 Устројеније окружни' начелстава и главне дужности срезски начелника од 12. маја 1839. године важило је од 1839–1888. и 1894–1905. године, тј. није било на снази само за време важења Устава од 1888. године. *Зборник*, I, Београд, 1840, стр. 78–83. 27 М. Свирчевић, *op. cit.*, стр. 125.

окружних и среских начелника, али и због јавашлука и осиноности чиновника. Незадовољни оваквим стањем, уставобранитељи су убрзо издали неку врсту Упутства за примену овог закона,²⁸ којима је окружним и среским начелницима скренута пажња на поједине негативне појаве у народу (првенствено хајдучију) и појачан полицијски карактер њиховог идентитета.²⁹

Поменути правним актима придружили су се исте године још и Уредба за окружне казначеје,³⁰ по којој начелник и казначеј (благајник) заједнички руководе окружном касом и за свој рад одговарају попечитељу финансија, и Закон о устројству општина, којим су све општине у Србији подељене у три класе са примирителним судом, општинарима и збором као органима власти, а чији су главни недостаци били непрецизност у конституисању општинског уређења и недовољно јасно разграничење поделе укупне надлежности на полицијско-управну и судску.³¹

За чиновнике је још Указом кнеза Милоша од 20. септембра 1839. била успостављена стална плата: „Сваки чиновник примаће од дана свог поставленија одређену овде у списку његовом звању плату“. Списак за плате садржао је име постављеног чиновника, плату одређену у годишњем износу и у неким случајевима и посебан додаток на плату (за заслуге). У случају да није било стручних лица која би била ангажована у служби, у та звања су постављани чиновници који су, док се стручно не оспособе, примали умањену плату.³²

Уставобранитељи су термин „народни службеници“ као назив за службенике државе променили у „државни службеници“ и „чиновници“. Тренд повлашћивања чиновника започет одмах по доношењу Устава 1838. настављен је и под кнезом Александром Карађорђевићем (1842–1858). У марту 1842. донете су две значајне уредбе којима је уређен положај чиновника.³³ Уредбом о чиновницима прописано

28 Сљедујућа наставленија од 8. јула 1839, *Зборник*, I, 1840, стр. 84–86.

29 Ф. Никић, *Локална управа и самоуправа у Србији у XIX и XX веку*, Београд, 1927, стр. 79.

30 Уредба за окружне казначеје од 8. новембра 1839. године и Устројеније општина од 13. јула 1839. године, *Зборник*, I, 1840, стр. 94–100.

31 Још један недостатак Закона о општинама била је непрецизност у одвајању материјалних средстава за накнаду општинских расхода. R. Guzina, *Opština u Srbiji (1839–1918)*, Beograd, 1976, стр. 81–87.

32 С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 551–552.

33 Уредба о чиновницима и Уредба о задржавању плате задужених чиновника и званичника, обе од 17. марта 1842. године, *Зборник*, II, стр. 176–182.

је да се за чиновнике постављају разумни, поштени и образовани људи (који су свршили првенствено правне или филозофске науке, а за нижа звања гимназију) и доброг су владања, превенствено они рођени у Србији (странци се могу постављати само у недостатку Срба у оне службе за које се тражи виши степен образовања и стручности). Предвиђено је и напредовање чиновника од нижих ка вишим положајима у оквиру исте струке, при чему ће се више од простог протекла времена службе водити рачуна о доказаној способности, ваљаности и владању чиновника како у службеним односима, тако и у приватном животу. У изузетним случајевима, уколико за то постоји доказана потреба, или се покаже да ће боље послужити у некој другој струци, чиновник се може поставити и у више звање друге струке, ако за то има квалификације и ако то није противно уставу. Уредбом су одређене и главне дужности чиновника: млађи чиновници дужни су слушати и поштовати старије, који су их пак дужни поучавати и упућивати у вршењу службених радњи на сваки начин, а посебно личним примером. Чиновници су обавезни да чувају службену тајну (за нехатно одавање кажњавају се укором или премештањем, а за злонамерно одавање или одавање у циљу стицања материјалне користи отпуштањем из службе), да налоге претпостављених тачно и верно извршавају (за неуредно вршење кажњавају се укором или премештањем, а за теже прекршаје, укључујући и непоштовање закона и уредби, могу бити и отпуштени), као и да се придржавају закона и морала православне вере. Посебно је наглашено да ће чиновник у случају узимања мита или злоупотребе положаја бити отпуштен из службе и уз то строго кажњен. У службеном опхођењу чиновници морају бити стрпљиви, праведни и разборити, иначе се кажњавају пропуштањем очекиваног напредовања, укором, премештајем или и неком строжом мером. Најзад, препоручено је чиновницима да се лакомислено не задужују, а уколико дође до тога да задужени чиновник може дуг исплатити само од плате, први пут се кажњава удаљењем од службе на извесно време, док се у случају поновљеног задуживања отпушта из службе.³⁴ Очигледно је да задуживање чиновника у време убрзаног развитка капиталистичких односа и додатног сиромашења народа услед повећања пореза и намета за потребе државног апарата у настајању није

34 У свим случајевима где се помиње отпуштање из службе било је потребно претходно пред судом доказати кривицу дотичног чиновника, те се служба није могла изгубити административним путем.

била ретка појава, те је истог дана издата и Уредба о задржавању плате задужених чиновника и званичника којом је било прописано да се чиновнику задржава део плате (највише до четвртине) у корист његовог зајмодавца, а у случају лакомисленог задуживања задржава се до половине плате па, ако се дуг не може тако исплатити у року од две године, чиновник се отпушта из државне службе.

Након ових уредби донето је још неколико правних аката којима су уређена посебна питања од значаја за чиновнике, какви су: решење од 10. септембра 1845. да им се плата издаје крајем сваког месеца (сваки месец рачуна се 30 дана) и да имају право на додатне приходе када обављају послове за државу ван места дужности, уредба од 31. октобра 1849. која је чиновницима гарантовала право на дијурну (дневницу) и накнаду подвозних и селидбених трошкова, решење од 18. децембра 1849. по коме чиновник има право на дуплу плату када се дуже време по државном послу бави ван места своје дужности (према решењу од 7. фебруара 1852. чиновник који иде два сата изван Београда нема право на дневницу, трошак превоза или другу накнаду) и решење од 19. јануара 1851. којим је предвиђено да се пред Божић и Ускрс чиновницима даје потпуна плата.³⁵

На основу свега наведеног, може се закључити да у уставобранитељском периоду чиновник постаје стално и цењено занимање првенствено због сталности положаја (једном добијено постављење односно унапређење може се изгубити само у случају почињене кривице која мора бити доказана судским путем). Уставобранитељска идеја да је чиновничко звање једно добро које само суд може одузети имала је у крајњем исходу и веома значајних негативних последица. Дисциплине у редовима чиновника бивало је све мање, а неуредности, бахатости и злоупотреба све више, што су приметили и представници највиших власти. Министар финансија Алекса Симић се после једне инспекције по унутрашњости жалио како „чиновници раде од беде, као да су дошли на кулук, а за аванцирањем и платом грамзе сви као гусенице“.³⁶ Пошто не може да отпушта чиновнике, влада прибегава њиховом премештању, што је у условима неразвијених саобраћајних комуникација за чиновнике, нарочито оне са породицом, била права казна, али ни ова често коришћена мера није донела осетнији бољитак.

35 Зборник, II, стр. 55, III, стр. 90, V, стр. 89, VI, стр. 56, 84.

36 С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 56.

Успостављени систем класа требало је да олакша напредовање, али је с обзиром на мале разлике у плати између класа (укупно их је 30), нарочито оних нижих, резултирао „жудњом за авансовањем“ која никако није попуштала. С друге стране, препрека на путу напредовања представљао је ограничен број места у свакој класи, који се притом смањивао што је класа већа, услед чега „утакмица за унапређење постаје грозничава“.³⁷ Па ипак, ма колика била, чиновничка плата је редовна и пружа већу сигурност од било ког другог занимања у оновременој Србији, те навала на државну службу не престаје – надлештва су током читавог уставобранитељског периода затрпавана молбама за „ухлебљење“ са свих страна.

Поред владиних замерки на рачун чиновништва стизале су и бројне жалбе од народа. Наиме, чиновништво није добило оно поштовање које му је по уставобранитељским замислима дуговао народ, већ се уместо тога развила нека врста међусобне омразе. Ни уведена спољна обележја, титуле (превходителство, високородије, високоблагородије, благородије) и униформе, нису чиновницима у народу успела прибавити ауторитет.³⁸ Назив „капуташи“ који им је народ наденуо, довољно илустративно исказује став масе сељачког народа која је чиновнике сматрала паразитима пошто без рада уживају у привилегијама. Министар унутрашњих дела Илија Гарашанин приметио је да је народ постао веома непослушан према власти и да се у земљи већ опажају знаци анархије, закључивши да је до тога дошло зато што полицијска власт нема право кажњавања, а српски народ поштује само ону власт која га може казнити. Испоставило се, међутим, да је давање власти кажњавања полицијским органима Уредбом из 1850. било контрапродуктивно – полиција који батинањем „зачас долази до потребног уваженија“ успевала је да народ држи у послушности али је тиме допринела и продубљивању већ постојећег јаза између чиновништва и народа.

³⁷ С. Јовановић, *Ibid.*, стр. 56.

³⁸ Униформе које су се по изгледу и боји разликовале по струкама државне службе биле су прилично неудобне због мундира са високим крутим крагнама. „Та униформа није увек згодна за ову нову чиновничку господу, чији су још очеви били сељаци. Неки се саветници љуто зноје и уздишу у тесним високим јакама, с везаним вратовима; (...) Али, ма колико их стешњавала и мучила, униформа им повећава углед; својим европским кројем она их уздиже изнад сељачке масе, својим војним ознакама, она и најобичнијем бирократи, који иначе проводи дан са гушчијим пером у руци, даје марциалан изглед“. С. Јовановић, *Ibid.*, стр. 44.

Непопуларност чиновника постепено је прерасла у једно опште незадовољство, које је захватило целу земљу. Због тога су уставобранитељи били приморани да у децембру 1858. донесу Закон о образовању нарочитих, изванредних комисија са задатком да обиђу читаву земљу, провере понашање чиновника и утврде њихове евентуалне кривице и злоупотребе.³⁹ Међутим, испоставило се да је ова реакција уставобранитеља била закаснела. Уставобранитељски режим, оптерећен појачаним сукобом кнеза и Совјета био је већ на издисају и никакве мере палијативног карактера нису могле продужити његов опстанак. Нарасло народно незадовољство је у сусрету са идејама либералне интелигенције о коренитим политичким реформама резултирало захтевом за одржавањем Народне скупштине који уставобранитељи више нису могли игнорисати.⁴⁰

Чиновништво за време владавине кнеза Михаила (1860–1868)

Одлукама Светоандрејске скупштине одржане крајем 1858. збачени су са власти кнез Александар Карађорђевић и уставобранитељи и на положај кнеза доведен је поново кнез Милош Обреновић. По повратку у Србију Милош је намеравао владати исто онако деспотски као раније, не схватајући да су се друштвене прилике у земљи за двадесет година колико је провео ван ње битно промениле и да су се установе које су уставобранитељи успоставили за то време већ довољно утврдиле. Повратак на старо није био могућ, а кнежев покушај воспостављања апсолутне и централизоване власти свео се на просто

³⁹ Ф. Никић, *op. cit.*, стр. 80.

⁴⁰ Народно незадовољство чиновништвом било је један од главних разлога што је уставобранитељски режим избегавао сазивање Народне скупштине која Уставом није ни била предвиђена, али чије је одржавање као традиционалне обичајне установе српског народа Порта одобрила још 1839. године. За време уставобранитеља Народна скупштина сазвана је свега два пута, оба пута под притиском. Под притиском револуционарних збивања у Европи 1848. године уставобранитељски вођи су проценили да је боље допустити народу окупљање на Скупштине него чекати да догађаји узму сопствени, те је сазвана тзв. Петровска скупштина на којој су депутати из свих округа изнели бројне жалбе на чиновнике. Други пут су уставобранитељи дозволили одржавање скупштине услед заједничког притиска народа и либералне интелигенције. Светоандрејска скупштина одржана 1858. године окончала је њихову владу.

непоштовање одредби важећег Устава од 1838. Што се тиче чиновника, повратком на режим слободног отпуштања из државне службе, извршено је прво замашније пречишћавање чиновништва које ће у каснијој политичкој историји Србије постати редовни пратилац промена режима. Практикујући непосредно општење са народом као вешт демагог, кнез Милош је посвећивао пуну веру свакојаким жалбама и доставама које су му стизале од сељака против чиновника само ако су садржале назнаку да је дотични чиновник био присталица Карађорђевића. У часу када је династија Обреновића била тек повраћена на престо, у Србији у којој је конкурентска династија у међувремену стекла бројне утицајне присталице, овакво понашање остарелог кнеза било је разумљиво. Подједнако разумљив био је и отпор кнеза према свему што га је подсећало на непријатности и муке које је током прве владавине имао у савладавању захтева старешина за увођењем одређених, по суштини феудалних привилегија. Више инстинктиван осећај него идејно опредељење за грађанску државу вукао је кнеза Милоша ка коначном укидању феудалног поретка који је значио партикуларизам и крњио његову власт, те је логична последица тог непромењеног става по његовом повратку у земљу било укидање чиновничких титула као израза тих тенденција.⁴¹

По смрти кнеза Милоша 1860. на престо је поново дошао Михаило, кога су као младог и неискусног кнеза 1842. уставобранитељи уз помоћ војске прогнали из Србије. У међувремену је кнез Михаило сазрео и власт је преузео са потпуно јасном концепцијом државног уређења које је требало успоставити како би Србија испунила онај национални задатак који се пред њу у ширим балканским оквирима по идеји самог кнеза постављао. Михаило је Србију видео као предводницу једног покрета којим би се коначно довршило ослобођење балканских народа од турске власти и који би своје евентуално коначно исходиште имао у својеврсном државном савезу будућих држава тих народа. Предуслов за остварење овог крупног спољнополитичког циља било је постизање унутрашњег државног јединства и уздизање

41 Кнез Милош је 1859. године наложио Совјету да сачини пројекат закона о упростићавању чиновничких униформи. Иако је пракса пуне униформисаности чиновника у другој половини XIX века замењена униформисањем само оних државних службеника који су у непосредном контакту са становништвом или чија униформа има заштитну улогу при обављању службе, свест да униформа прибавља већи углед у народу опстајала је код представника власти и у првим деценијама наредног века.

српског народа у ред просвећених европских народа, а то је пак по идејама кнеза који је желео владати као просвећени апсолутиста подразумевало усредсређивање власти у његовим рукама. На путу остварења ових концепција препреку је представљао Турски устав, за чију се формалну промену није могла очекивати сагласност Порте, те је кнез Михаило приступио уставној реформи путем закона. Током 1861. и 1862. донето је неколико закона уставног карактера, којима је Турски устав био практично стављен ван снаге.⁴²

Концепција положаја и улоге чиновништва унеколико је промењена Законом о чиновницима грађанског реда који је донет 1861, а допуњен 1864.⁴³ Овим законом прописане су оштрије дисциплинске мере које су могле бити изрицане чиновницима, а влади је дато право да пензионише чиновнике „кад нађе да интереси државне службе то захтевају“. То је практично значило да чиновници који желе задржати службу морају служити влади, али не само као њени стручни органи већ и као њене верне присталице. Ова чињеница у том тренутку, када у Србији још увек није било организованијих политичких покрета већ само подела по династичкој основи, није имала онај домаћај који ће добити већ крајем исте деценије са чвршћим повезивањем либерала на политичкој основи, а нарочито почетком осамдесетих година XIX века са стварањем организованих политичких странака.

Чиновници су ипак и након доношења овог првог систематског и потпуног закона били заштићени од самовоље највише државне власти тиме што нису могли изгубити службу без одлуке дисципли-

42 Законом о Народној скупштини из 1861. кнез Михаило је учинио једну концесију већ у пракси успостављеној скупштини, дотерујући је према сопственом схватању њене улоге у политичком систему (састаје се сваке треће године и има саветодавну улогу). Законом о Државном савету из 1861. укинута је некадашња независност саветника, док је Законом о централној државној управи (влади) из 1862. она реорганизована тако што министри више нису узимани из реда саветника већ је њихов избор зависио искључиво од воље кнеза. Уз ранија четири министарства (иностраних дела, унутрашњих дела, правде и финансија), основана су још три (грађевина, просвете и војске), а уведен је и положај председника Министарског савета. Влада која је раније била продужена рука Савета постаје сада чиновничко тело непосредно под кнезом чиме је појачан ауторитет кнеза према Савету и Влади. Најзад, 1866. донет је и нови Закон о општинама којим је општинска организација прилагођена организацији окружних и среских власти – општине су постале орган послушан кнежевој полицији.

43 Закон о чиновницима грађанског реда од 24. марта 1861, *Зборник*, XIV, 1862, стр. 38–56, Закон о изменама у закону о чиновницима грађанског реда од 15. фебруара 1864, *Зборник*, XVII, 1865, стр. 5–6.

нарног суда, нити им је могла бити одузета плата или пензија. Наиме, чиновник је бивао отпуштен у случају да је против њега поднета тужба за накнаду штете, у случају да је осуђен у кривичном поступку или да је осуђен на полицијски надзор. Имајући у виду да у законским прописима нису били прецизирани прекршаји које су чиновници у служби могли починити, судске одлуке су ретко доношене на штету чиновника, док су у случајевима доказане кривице чиновници задржавали право на пензију тако да породице несолидних чиновника нису економски пропадале. Тако је захваљујући и даље стабилном правном положају настављено са праксом премештаја чиновника за учињене прекршаје или злоупотребе у службеној дужности. Чиновнички положај био је овим законом обезбеђен и од конкуренције којој су могли бити изложени пријемом образованих странаца у државну службу, пошто су ови могли бити примљени у службу само на основу уговора који се могао обнављати али не дуже од три године.

Од просвећеног апсолутизма у идејама кнеза Михаила у пракси је превагу однео апсолутизам. Пошто се на пољу просвешћивања није одмицало жељеном брзином, као ни на пољу војне конолидације ради националног устанка којим би коначно била збачена турска власт, незадовољство у земљи постајало је све знатније. Опозиција, која је од првих дана владавине кнеза Михаила била полицијски прогоњена и принуђена на ванскупштинско па чак и деловање из емиграције, постепено диже главу да би на Скупштини 1867. својим иступом са захтевима за политичким реформама изненадила и кнеза и владу.⁴⁴ Осетивши неизбежност реформи, владајући кругови отпочињу припрему уставне реформе и у јануару 1868. био је довршен уставни нацрт. Кнежеву намеру да изврши уставни преображај земље осујетио је атентат којим је његова владавина изненада окончана. У особеној ситуацији створеној убиством кнеза Михаила најбоље су се снашли политички кругови који су тежили да дођу на власт. Велика народна скупштина, сазвана одмах ради избора новог кнеза пошто законског наследника није било, стављена је пред свршен чин: имала је само да

44 Опозициону групу на овој Скупштини предводио је јагодински посланик, прота Јован Јовановић. Уз захтев за редовним годишњим одржавањем Народне скупштине, изнети су и предлози у погледу скупштинских надлежности, аутономији скупштине и посланичког имунитета, изборног права и слободи штампе. *Протоколи редовне Народне Скупштине држане о Миољудне 1867. у Крагујевцу*, Београд, 1868.

потврди избор малолетног Милана Обреновића за кнеза Србије и већ утврђени састав Намесништва (Миливоје Блазнавац, Јован Ристић и Јован Гавриловић). Међутим, настављајући праксу скупштина држаних у периоду владавине кнеза Михаила, Велика народна скупштина изјављује жеље за реформама. Док се раније сличне жеље нису много уважавале, овога пута ће послужити као формална основа за покретање питања уставне реформе. Намесништво ће се у својим званичним актима позивати управо на жеље Велике народне скупштине, при чему ће, наравно, о садржини уставне реформе имати сопствено гледиште које ће успети да и формално уобличи.

Уставном реформом од 1869. отворено је ново поглавље у политичкој историји Србије. Доношење овог тзв. Намесничког устава уједно је означило и прекретницу у погледу положаја чиновника у Србији. Наиме, до тада важећи критеријуми за примање, напредовање и отпуштање из државне службе, који су формалноправно били утврђени законима а у пракси показивали еластичност услед деловања корективних фактора по својој природи фамилијарних или династијских, након ове уставне промене бивају без формалне промене у пракси замењени критеријумом политичке подобности. Квалитети као што су стручност, образованост, моралност, способност и сви остали које чиновничко законодавство истиче као услове за пријем и опстанак у државној служби постају небитни спрам новог квалитета који се од кандидата за државног службеника захтева готово без изузетка – осведочена лојалност Либералној странци, која иако у организационом смислу још увек у заметку, представља у Србији свемоћну власт. Страдалништво за либералне идеје биће у чиновничкој хијерархији читаву наредну деценију квалитет којим се надомешћивало непостојање основних услова прописаних за државне службенике. Тај критеријум касније ће, у периоду када буду на власти, практиковати и друге две политичке странке (радикална и напредна).

Закључак

У процесу еволутивног развоја службеничког система у нововековној Србији, у раздобљу од почетка Српске револуције до Намесничке уставне реформе, могу се уочити и прилично јасно разграничити уже етапе у којима су били изграђивани одређени типови тог система. Централно место у овом систему имао је правни положај државних службеника, правно третиран на различите начине сходно политичким концепцијама одлучујућих државних чинилаца.

Прву етапу у развоју службеничког система модерне Србије представља период Првог и Другог српског устанка, које у хронолошку и садржинску целину повезује Хаџи-Проданова буна из 1814. У ванредним ратним условима и са јасно одређеним циљем, ослобођењем од турске власти, устанички вођи су у држави која је настајала протеривањем турских органа власти успостављали домаће органе власти на ослобођеној територији. Организацији устаничке државе се из данашње перспективе свакако могу учинити бројне замерке, од којих би се главне биле премоћ војне над цивилном влашћу и недовољна диференцираност судске и управне власти. Међутим, уколико се она посматра у оквиру датог историјског тренутка, не може се избећи закључак да је оновремена државна организација и поред своје недовољне детаљности била јасно устројен систем који је у пракси функционисао прилично ефикасно. И код лица која су обављала државну службу приметне су одређене мањкавости, које су свакако биле последица друштвено-економских и културних прилика у којима се до тада Србија као гранична отоманска провинција налазила (недостатак образовања), али и чињенице да су сталне устаничке борбе од њих захтевале првенствено обављање војничких дужности. Тај први чиновнички кадар у нашој земљи регрутовао се поглавито из реда народних старешина чији су углед и моћ првенствено долазили од доказаног успеха у оружаном борби. Њихови погледи на државну управу битно су се разликовали од уставне концепције Карађорђа, што је неизбежно водило до њиховог судара. Из те борбе за врховну власт као победник је изашао Карађорђе, који је потом спровео и реформе усмерене на централизацију власти, отпочевши тако један нови процес сужавања традиционалних самоуправних повластица које је српски народ и под Турцима уживао. Чиновништво у новоуспостављеној

хијерархији државне управе која није била ни довољно чврста ни довољно разграната, пак, није имало никакве правне прописе који би уређивали његов положај, већ је било препуштено вољи више власти.

Са окончањем Другог српског устанка, а нарочито након признања аутономије Србије, у мирнодопским условима створене су претпоставке за другачији приступ у уређењу државне управе. Показало се, међутим, да су процеси започети претходном раздобљу толико одмакли да се више нису могли зауставити, те је и за време прве владавине продужен процес борбе за врховну власт између кнеза Милоша и крупних старешина са истим исходом као у устанничкој Србији, и продубљен процес сужавања народних самоуправа мерама централизације власти. Видљив израз ових процеса биле су буне (и старешинске и народне) које су присутне током читаве прве владавине кнеза Милоша, а које је кнез уз помоћ својих присталица и створеног апарата државне принуде веома успешно гушио. Правилно процењујући да спољнополитичка борба коју је вешто водио, користећи често поред уобичајених дипломатских метода и подмићивање, захтева концентрисану и централизовану власт, кнез Милош је тако и организовао државну управу. Несклон било каквим правним ограничењима своје апсолутне власти и неспреман да било шта препусти случају, Милош је постао неограничени господар Србије којом је деспотски управљао. Обавештен увек на време о свему што се збива и у најудаљенијим крајевима земље, кнез се питао за све и одлучивао о свему – без његовог одобрења, дозволе или упутства готово се ништа није смело предузети јер су му и реакције на такво деловање биле прилично непредвидиве. Све речено односило се и на чиновнике, који су у периоду прве владавине кнеза Милоша имали статус његових личних слугу а не државних службеника, јер разлика између приватне кнежеве и праве државне службе није постојала. Пошто није било правних прописа о чиновницима, њихов положај (постављање, плата, разрешење) зависио је искључиво од воље кнеза. Тако је долазило и до парадоксалних ситуација: да један чиновник за какав ситан дисциплинарни прекршај изгуби главу, а да други пак, из само кнезу знаних разлога, за неку далеко већу кривицу избегне било какву санкцију. Постојећа правна несигурност, уз веома малу плату, чинила је државну службу потпуно непривлачном за народ који је радије остајао да обрађује земљу, или бирао какав занат, него одлазио у чи-

новнике. Ситуација се унеколико поправила половином тридесетих година, пошто је уставно питање добило своје формално разрешење у краткотрајном Сретењском уставу који је садржао и одредбе о чиновницима. И Милошева бахатост је у овом периоду мање изражена, па и чиновници више не трпе изливе његовог беса и чудног смисла за хумор, али ће тек доношењем Турског устава бити обезбеђен формалноправни основ за трајније законско уобличавање њиховог статуса.

Победа старешинске олигархије над кнезом Милошем остварена издавањем Турског устава довела је до успостављања владавине уставобранитеља у Србији. Нашавши се у ситуацији да своје идеје и концепције могу остварити, уставобранитељи отпочињу широку законодавну активност усмерену на преображај Србије у модерну грађанску државу. Једна од кључних улога у том процесу била је, по њиховим замислима, поверена чиновништву, посредством кога је централна власт имала управљати народом као тотор пупилом. Посебном уредбом чиновници од ранијих личних кнежевих слугу постају заиста прави државни службеници на које пада и део ауторитета државне владати. Осигурани сталношћу (непокретношћу) и редовним платама, снабдени титулама и униформама, чиновници се издвајају у засебан господски друштвени слој, који дугује сервилност надређеној власти, али зато надмено гледа на прост народ, сељаке, из чијих је редова и сам поникао. У уставобранитељском периоду, у погледу чиновника, клатно се у односу на Милошево време померило у другу крајност, што је за последицу имало недисциплину, самовољу, бахатост, злоупотребе и корупцију у редовима чиновника. Тако је уместо „уваженија“ уставобранитељско чиновништво у народу стекло омразу, поставши један од главних узрока незадовољства владавином уставобранитеља, и допринело њеном окончању.

Након пада уставобранитеља са власти на Светоандрејској скупштини и краткотрајне владавине старог кнеза Милоша, на власт је дошао кнез Михаило са већ изграђеном и јасном идејом о владавини у духу просвећеног апсолутизма. Постављајући као свој главни спољнополитички задатак потпуно ослобођење Србије од турске власти, кнез Михаило је као основне циљеве унутрашњег политичког развоја поставио војно, просветно и културно уздизање земље, чије је остварење наметало реорганизацију државног устројства у правцу усредређења власти у једном центру – кнезу. Ради тога је законима

уставног карактера, без формалне промене, важећи Турски устав ставио ван снаге. Михаилова реформа није мимоишла ни чиновништво, чији се положај у односу на уставобранитељски период унеколико мења. Првим потпуним систематским законом донетим 1861. (са изменама и допунама од 1864), чиновници задржавају статус државних службеника, али њихов положај више није безрезервно сигуран пошто је уз строже дисциплинске мере уведена и могућност да буду пензионисани кад „интереси државне службе то захтевају“. Промењена концепција о месту и улози чиновника у државној управи била је последица реалног сагледавања негативних последица примене уставобранитељске чиновничке уредбе уз уважавање и преузимање добрих решења које је она садржала. Ефекат извршене промене током Михаилове осмогодишње владавине, иако присутан, није био на очекиваном нивоу у погледу побољшања дисциплине чиновништва. Разлог томе треба потражити како у домену законодавне регулативе, тако и у домену примене те регулативе у пракси – судови су ретко пресуђивали на штету чиновника јер у законским прописима нису били довољно прецизирани прекршаји које су чиновници могли починити у служби. Због тога се у погледу дисциплинског, административног кажњавања чиновника наставило са уставобранитељском праксом премештања чиновника за почињене прекршаје и злоупотребе, што је опет, имајући у виду оновремене комуникацијске (на првом месту саобраћајне) прилике у Србији, ипак била права казна.

Изненадни крај владавине кнеза Михаила спремно су дочекале оне друштвене снаге које су успеле да уставном реформом усмере даљи политички, а пре свега економски развитак земље у жељеном правцу. Имућни трговци и сеоски домаћини, економски консолидовани у претходном периоду, на челу са Јованом Ристићем као политичким предводником у врху државне власти (један од намесника), успели су да Уставом од 1869. трасирају пут либералним реформама за које су се раније залагали у циљу бржег капиталистичког развитака који би им омогућио даље богаћење. Од тог времена чвршћег повезивања овог друштвеног слоја око либералних политичких идеја зачиње се у Србији тренд политизације државне организације, који ће до пуног изражаја доћи у другој половини XIX века и бити настављен и током читавог XX века, па и даље. Преовлађивање идеје да се државом може управљати само уколико су не само кључне полуге власти већ и сва

државна управа у рукама политичких истомишљеника, довела је седамдесетих година у Србији до успостављања праксе пречишћавања чиновништва по критеријуму политичке припадности. Ова пракса ће у времену које је следило бити не само продужена, већ ће се постепено продубљивати у тој мери да ће најзад захватати и најситније поре чиновничког апарата.

Имајући у виду застоје, прекиде и промене до којих је током два века државноправног развитка нововековне Србије долазило, не чуди данашња свест о томе да је у нашој земљи постојао континуитет једног зрелог службеничког система. У време када се тај систем обнавља, а да би обнова била квалитетнија и краће трајала, није продуктивно да се у наш правни систем само пресађују институти из других земаља (првенствено држава-чланица Европске уније), а да они претходно нису критички анализирани и да је изостало поређење са институтима који су били део нашег права у XIX и првој половини XX века. Анализа правне регулативе тог времена недвосмислено указује на постојање и примену „савремених“ института службеничких система. Питања правне уређености положаја чиновника, транспарентног пријема у радни однос, система права и обавеза и одговорности чиновника, класификације радних места, мобилности, развоја каријере, награђивања, имала су упориште у правним прописима XIX века. Институти забране сукоба интереса и злоупотребе службеног положаја, обавеза лојалности и поштовање етичких принципа и радне дисциплине, били су препознати као кључни принципи рада чиновника. Иако данас међународни стандарди развоја службеничких система имају велику важност за одређивање могућих и пожељних праваца развоја управе, потребно је наћи решења која оптимално задовољавају захтеве нашег правног амбијента и традиције. У циљу да се постојећи институти службеничког система што брже измене и да се њима овлада, како би се сустигли европски народи који су за то на располагању имали векове, свакако је потребно користити се, осим туђим, и сопственим историјским искуством.

Литература

1. Акциони план за спровођење реформе државне управе за период 2009–2012, www.drzavnauprava.gov.rs/files/, прегледано 12. 10. 2015.
2. Акциони план за спровођење стратегије јавне управе за период 2015–2016, www.mduls.gov.rs/akcioniplan2019122014, прегледано 12. 10. 2015.
3. Dragnich, A. N., *The Development of Parliamentary Government in Serbia*, New York, 1978.
4. Ђорђевић, А., Карађорђево законик, објављено у: *Србија 1804–2004*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2005, стр. 461–468.
5. Гавриловић, А., *Знаменити Срби XIX века*, књ. I, Српска штампа-рија, Београд-Загреб, 1904.
6. Guzina, R., *Opština u Srbiji (1839–1918)*, Beograd, 1976.
7. Jese, G., *Le fonctionnement des services publics*, Paris, 1926.
8. Јовановић, С; *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*, Београд, 1933.
9. Krbek, I., *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod JAZU, Zagreb, 1948.
10. Кумануди, К., *Основи јавног права Краљевине Србије: Административно право*, I, Београд, 1909.
11. Лилић, С., *Управно право*, Београд, 2008.
12. Милићевић, Ј., Прва група србијанских студената, државних питомаца школованих у иностранству (1839–1842), *Историјски часопис*, IX-X, 1960, Београд, стр. 363–374.
13. Никић, Ф., *Локална управа и самоуправа у Србији у XIX и XX веку*, Београд, 1927.
14. Пантелић, Д., *Београдски пашалук после Свиштовског мира 1791–1794*, Београд, 1927.
15. Петровић, М., *Финансије и установе обновљене Србије*, Београд, 1901.
16. *Протоколи редовне Народне Скупштине држане о Миољудне 1867. у Крагујевцу*, Београд, 1868.
17. Raadschelders, C. N., Toonen, T. A. J., Van der Meer, F. M., *Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21st Century*, The Civil Service in the 21st Century, Comparative perspectives, Palgrave Macmillan, New York, 2007.

18. Свирчевић, М., *Локална управа и развој модерне српске државе. Од кнежинске до општинске самоуправе*, Београд, 2011.
19. Стефановић Караџић, В., *Први и Други српски устанак*, Нови Сад – Београд, 1960.
20. Стојичић, С., Крстић-Мистрицеловић, И., *Државноправна историја српског народа*, Београд, 2013.
21. Стратегија реформе државне управе, *Службени гласник РС*, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 9/14 и 42/14.
22. Хегел, Г. В. Ф., *Основне црте филозофије права – с Хегеловим власторучним маргинама у његову приручном примјерку филозофије права*, Веселин Маслеша, Свјетлост, Библиотека Логос, Сарајево, 1964.
23. Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09 и 99/14.
24. Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 20/92, 6/93, 48/93, 67/93, 48/94, 49/99.
25. Закон о платама државних службеника и намештеника, *Службени гласник РС*, бр. 62/06, 63/06, 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14.
26. Закон о радним односима у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02, 49/05, 79/05, 81/05, 83/05.
27. *Зборник закона и уредаба у Кнежевини и Краљевини Србији*, I, II, III, XIV, XVII.
28. Watson, A., *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Edinburgh, 1974.
29. White, L. D., *New Horizons in Public Administration*, University of Alabama Press, 1945.

CIVIL SERVICE LEGISLATION IN SERBIA BEFORE THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 1869

Zorica Vukasinovic Radojicic, PhD

Ivana Krstic-Mistrizelovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The constitutional tradition and the administrative and political environment left a strong mark on the development of civil service system in Serbia. The authors analyze development of civil service legislation in 19th-century Serbia which has struggled to establish an advance legal system after a period of lack of statehood that lasted several centuries. As the historical analysis indicates, in the period of Serbian state evolvent (1804-1918), there can be identified several phases of the civil service legislation development. The year 1869, marked as the very important year in state and political development of modern Serbian state as the year of the constitutional reform, has been also recognized as the milestone regarding the civil service development. Having in mind that nowadays, European Union accession is a strategic goal of Serbia, civil service system in Serbia will have to respond to European integration requirements on many aspects. Consequently, the aim of the paper is to point out to the fact that almost two centuries ago Serbian legal system had been recognizing institutes presently in line with commonly accepted civil service baselines. After taking into account international standards and practice, we should be primarily aware of the significance of 19th century domestic civil service legislation and consider its relevance. Let us hope it might fit with the realities of our region and our tradition.

Криминалистички,
криминолошки аспекти
и научно истраживање
криминалитета

Criminal-Investigative,
Criminological Aspects and
Scientific Study of Crime

КРИМИНАЛИСТИЧКА СТРАТЕГИЈА СУПРОТСТАВЉАЊА НАСИЉУ У ПОРОДИЦИ

Др Саша Марковић¹

Министарство унутрашњих послова Републике Србије
Полицијска управа Ваљево

Апстракт: Закон о полицији² уводи нову одредбу која се односи на поступање полиције када је пријављено насиља у породици. Ово је први пут у нашем правном систему да се законом којим се уређују унутрашњи и полицијски послови помиње поступање полиције када је пријављено неко посебно кривично дело или прекршај. Законодавац је на овај начин желео да нагласи важност сузбијања ове друштвено негативне појаве.³ Такође, овим законом Полицијско обавештајни модел (*Intelligence Led Policing – ILP*) је препознат као водећи начин поступања, исто као и у већини полиција Западне Европе. Његово увођење је била препорука Европске уније у Поглављу 24. Он представља начин управљања полицијским пословима заснован на криминалистичко обавештајним информацијама. Ratcliffe дефинише *ILP* као пословни модел и менаџерску филозофију где су анализа података и обавештајни подаци о криминалу најбитнији за објективно одлучивање у вези са смањењем криминала и проблема, поремећаја и превенција кроз како стратешко управљање тако и кроз ефикасну примену стратегије које циљају озбиљне преступнике.⁴ Ако дефинишемо стратегију као начин за реализацију дефинисаног циља, онда циљ криминалистичке стратегије је ефикасно супростављање криминалу и његовим индивидуалним манифестацијама. Криминалистичка стратегија подразумева оквир за оптималну примену криминалистичких средстава за решавање

1 Истраживач-сарадник; sasamarkovic975@gmail.com

2 Закон о полицији, "Службени гласник РС", бр. 6/2016. Објављен 28. јануара 2016. године, а ступио на снагу 5. фебруара 2016. године.

3 Д. Коларић, С. Марковић, Неке правно-политичке поставке новог Закона о полицији, Српска политичка мисао, бр. 1, Београд, 2016, стр. 185.

4 J.H. Ratcliffe, *Intelligence-led Policing*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2008, 89.

криминалистичких проблема.⁵ На основу нових одредби Закона о полицији можемо закључити да ће криминалистичка стратегија нашег друштва у наредном периоду бити фокусирана на сузбијање свих облика насиља у породици.

Кључне речи: криминалистичка стратегија, стратешко планирање, насиље у породици, полицијско обавештајни модел, криминалистичко обавештајна информација, стратешка група за руковођење.

Увод

По типологији насиља *Светске здравствене организације* насиље у породици се убраја у категорију интерперсоналног насиља. Наиме, у зависности од повезаности између учиниоца и жртве разликују се аутодеструктивно насиље (где су учинилац и жртва иста особа), интерперсонално насиље (где спадају насиље у породици и насиље у заједници) и колективно насиље које је последица конфликта међу групама (социјално, политичко и економско). Насиље у породици, према пасивном субјекту, може бити: насиље над децом, супружником (најчешће су жене у питању) и старим лицима.

У нашој земљи, као и у великом броју других земаља, предузето је низ законских активности и других мера на регулисању спречавања и сузбијања насиља у породици. Посебно издвајамо одредбе *Кривичног законика Србије, Породичног закона и Националне стратегије за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима* (у даљем тексту *Национална стратегија*)⁶. Наиме, државни органи Србије су од 2002. године, након увођења у Кривични закон кривичног дела насиље у породици, донели низ законских и подзаконских аката којима се дефинише да је један од најважнијих приоритета наше државе сузбијање насиља у породици и то како у кривично-правном, тако и у породично-правном и прекршајно-правном смислу. *Национална стратегија* указује да се насиље које се чини

5 Г. Бошковић, *Организовани криминал, Криминалистичко-полицијска академија*, Београд, 2014, стр. 134.

6 Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима, *Службени Гласник РС*, бр. 27/2011.

према члановима породице разликује од насиља учињеног ван породице. Насиље у породици увек представља злоупотребу моћи и контролисање чланова породице који имају мање моћи или располажу мањим ресурсима. У већини друштава, нарочито у традиционалним и патријархалним заједницама, мушкарци имају знатно више моћи – не само физичке, већ и економске и друштвене.⁷

Међутим, све предузете активности на сузбијању насиља у породици од стране државних органа нису дале жељене ефекте. Још увек се лута у изналагању адекватног одговора у циљу сузбијања ове друштвено неприхватљиве појаве. Почетком 2016. године донет је Закон о полицији који је посебном одредбом указао да је приоритет полиције сузбијање насиље у породици.

Министарство правде тренутно ради на изради преднацрта Закона о сузбијању насиља у породици⁸ којим се такође даје значајна улога, овлашћења и дужности полицији у сузбијању насиља у породици. Предвиђено је да је руководилац подручне полицијске управе дужан је да именује полицијске службенике, који су завршили специјализовану обуку прописану овим законом ради обављања полицијских послова у вези са спречавањем насиља у породици и откривањем кривичних дела одређених овим законом и спровођењем мера заштите жртве насиља у породици и кривичних дела одређених овим законом. Он је дужан да по пријављеном насиљу у породици уради процену ризика која указује на постојање сумње да је извршено насиље у породици или на постојање озбиљне непосредне опасности од насиља у породици и исту одмах достави надлежном јавном тужиоцу и групи за координацију и сарадњу. Овим преднацртом закона дају се овлашћења полицији за доношење хитних мера за заштиту од насиља у породици које могу трајати 48 часова, а само суд их може на предлог јавног тужиоца продужити до 30 дана.

Такође, Полицијско обавештајни модел (у даљем тексту - ПОМ) је Законом о полицији препознат као начин организованог стратешког управљања полицијском и другим повезаним организацијама на сузбијању криминалних активности, а самим тим и насиља у породици. Све то нам указује да у полицијској организацији Србије следе ре-

7 С. Марковић, Улога полиције у откривању и доказивању насиља у породици, Докторска дисертација, Правни факултет БУ, Београд, 2015, стр. 56.

8 Видети: <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (11.06.2016.)

форме и заузимања новог приступа у сузбијању насиља у породици. Мултисекторски приступ сузбијања насиља у породици уз учешће и невладиног сектора и примену криминалистичке стратегије у полицијској организацији у сузбијању ове криминалне појаве је евидентно нови смер којим ће се кретати Србија у будућности.

Неки елементи анализе постојећег правног оквира Србије у области сузбијања насиља у породици

*Кривични законик Србије*⁹ регулише насиље у породици као кривично дело у члану 194. у групи кривичних дела против брака и породице. Дело чини лице које применом насиља, претњом да ће напасти на живот или тело, дрским или безобзирним понашањем угрожава спокојство, телесни интегритет или душевно стање члана своје породице (став 1). Ако је при извршењу дела из става 1. овог члана коришћено оружје, опасно оруђе или друго средство подобно да тело тешко повреди или здравље тешко наруши, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година (став 2). Ако је услед дела из ст. 1. и 2. овог члана наступила тешка телесна повреда или тешко нарушавање здравља или су учињена према малолетном лицу, учинилац ће се казнити затвором од две до десет година (став 3). И најтежи облик дела постоји ако је услед дела из ст. 1, 2. и 3. овог члана наступила смрт члана породице, када ће се учинилац казнити затвором од три до петнаест година (став 4). У ставу 5 прописано је да ко прекрши мере заштите од насиља у породици које му је суд одредио на основу закона, казниће се затвором од три месеца до три године и новчаном казном.

Према члану 112. тачка 28. КЗ чланом породице сматрају се: супружници, њихова деца, преци супружника у правој линији крвног сродства, ванбрачни партнери и њихова деца, усвојилац и усвојеник, хранилац и храњеник. Члановима породице 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 никада нису живела у истом породичном домаћинству.

⁹ Кривични законик Србије - КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

Зоран Стојановић истиче да је све већи број оних законодавстава која предвиђају ово кривично дело, иако се инкриминисано понашање углавном може обухватити и постојећим инкриминацијама (нпр. угрожавање сигурности, принуда, злостављање малолетног лица, а у случају наступања теже последице, тешка телесна повреда, нехатно лишавање живота итд.). Међутим, због давања комплексне кривичноправне заштите, као и због значаја овог феномена, оправдано је прописати посебно кривично дело насиља у породици. Ипак, извесну сумњу у погледу прописивања једне овакве инкриминације побуђује аргумент да у случајевима када је дошло до драстичног погоршања односа у једној породици, које се изражава у насиљу једног члана према другом члану породице, таква породица не може ни да опстане, односно у том случају не постоје елементарни услови за даљи заједнички живот тих чланова породице. И у погледу генералне превенције, поставља се питање да ли је кривично право позвано да спречава потенцијалне учиниоце овог кривичног дела, односно чланове породице да не врше насиље једно према другом. Да ли кривично право треба да штити чланове породице једне од других и да ли може да заштити у тој мери нарушене породичне односе? Наравно, сваки члан породице има право на заштиту својих основних права, као и сваки други човек, али да ли му припада и право на додатну кривичноправну заштиту од чланова сопствене породице?¹⁰

Слична дилема постоји и код кривичног дела угрожавање сигурности, где се поставља питање да ли је потребна појачана кривичноправна заштита одређеног круга лица у односу на остале грађане (став 3, члан 138).

Љубиша Лазаревић истиче да је основни разлог за прихватање ове инкриминације уверење да се у породици врше насиља према појединим члановима, а да из разних разлога не долази до кривичног гоњења, чак и кад је остварено биће неког другог кривичног дела. Као што је указано, специфичност овог дела је у својству извршиоца и пасивног субјекта. По средствима извршења и последици оно је идентично са неким другим кривичним делима.¹¹

10 З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 572.

11 Љ. Лазаревић, *Коментар Кривичног законика Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006, стр. 549-550.

Милан Шкулић указује на хибридную природу насиља у породици јер се овим кривичним делом штити „породица“, што би се рутински могло закључити с обзиром на законску систематизацију, односно сврставање те инкриминације у групу кривичних дела против брака и породице (глава XIX КЗ Србије). Али, ради се у ствари о поприлично хетерогеном кривичном делу с обзиром на објект заштите, оно се делом може сматрати кривичним делом против живота и тела, делом против душевног спокојства¹², полне слободе итд.¹³

Игор Вуковић на интересантан начин преиспитује потребу појачане кривичноправне заштите од чланова своје породице истичући да је кривично право одувек врло опрезно уређивало кривичноправну заштиту у сфери породичних односа, и то не само из перспективе кривичног поступка. Тако је препознат нарочити интерес члана породице да не мора да пријави припремање кривичног дела (чл.331 ст. 3 КЗ) односно учињено кривично дело и његовог учиниоца (чл. 332. ст. 4 КЗ) ако се ради о другом члану породице, или чак да може некажњено и да му помогне после извршења кривичног дела (чл. 333 ст. 5 КЗ). Осетљивост породичних односа се осећа и у материји нужне одбране, где многи аутори захтевају узмицање или чак трпљење извесних лакших телесних повреда, ако је усмрћење члана породице једини ефикасан начин одбијања напада. Близкост веза између чланова породице основни је аргумент за одмерени приступ у кривичноправном регулисању осетљивих породичних и брачних односа.¹⁴

Породични закон¹⁵, у деветом делу у члану 197, регулише заштиту од насиља у породици. Насиље у породици, у смислу овог закона, јесте понашање којим један члан породице угрожава телесни интегритет, душевно здравље или спокојство другог члана породице (став 1). Насиљем у породици, у смислу става 1. овог члана, сматра се нарочито: наношење или покушај наношења телесне повреде; изазивање страха претњом убиства или наношења телесне повреде члану поро-

12 Посебна група кривичних дела против душевног спокојства не постоји у систематизацији Кривичног законика Србије.

13 М. Шкулић, „Кривично-правни аспект, основни ставови“, текст у зборнику „Насиље у породици“ (ур. С. Панов, М. Јањић-Комар, М. Шкулић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012а, стр. 68.

14 И. Вуковић, „Насиље у породици као кривично дело-поједини проблеми у примени права“, текст у зборнику „Насиље у породици“ (ур. С. Панов, М. Јањић-Комар, М. Шкулић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 127.

15 Породични закон - ПЗ, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005, 72/2011-др. закон и 6/2015.

дице или њему блиском лицу; присиљавање на сексуални однос; навођење на сексуални однос или сексуални однос са лицем које није навршило 14. годину живота или немоћним лицем; ограничавање слободе кретања или комуницирања са трећим лицима; вређање, као и свако друго дрско, безобзирно и злонамерно понашање. Према Породичном закону члановима породице сматрају се: супружници или бивши супружници; деца, родитељи и остали крвни сродници, те лица у тазбинском или адоптивном сродству, односно лица која везује хранитељство; лица која живе или су живела у истом породичном домаћинству; ванбрачни партнери или бивши ванбрачни партнери; лица која су међусобно 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 истом породичном домаћинству. У члану 198. Породичног закона истакнуто је да против члана породице који врши насиље суд може одредити једну или више мера заштите од насиља у породици, којом се привремено забрањује или ограничава одржавање личних односа са другим чланом породице. Мере заштите од насиља у породици јесу: 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. Ове мере могу трајати највише годину дана. Мера заштите од насиља у породици може се продужавати све док не престану разлози због којих је мера била одређена. Али исто тако мера заштите од насиља у породици може престати пре истека времена трајања ако престану разлози због којих је мера била одређена.

Илија Бабић на основу систематског тумачења Породичног закона и Закона о облигационим односима (ЗОО) закључује да насиље у породици настаје ако су се кумулативно стекле следеће претпоставке: 1) да један члан породице предузима чињење или нечињење, 2) да је радња учињена намерно или грубом немажњом, 3) да између радње једног члана породице и повређивања личног добра другог члана породице мора постојати узрочно последична веза и 4) да се овом радњом повређује или угрожава неко лично добро другог члана по-

родице као што је телесни интегритет, душевно здравље или његово спокојство. Најчешће радње насиља у породици, наведене у Породичном закону, одређене су употребом правних стандарда које ће, у свакој појединој правној ситуацији, конкретизовати судска пракса.¹⁶

Слободан Панов полази од провере искрености племенитих амбиција и скептично истиче да је правни институт заштите од насиља у породици, пласиран у „свет права“ са бољег дела Планете. Концепт заштите од насиља у породици афирмише апсолутну и безусловну пацификацију у породичним и интимним релацијама законски релевантних субјеката. Насилни акт у породичним и интимним релацијама је апсолутно недозвољен, без обзира на евентуалну изазваност/оправданост. Дакле, „у модерном микрокосмосу“ породичне и интимне сфере акт насиља није дозвољен. Занимљива је аналогија да ли је „у модерном макрокосмосу“, у друштву, држави или у међународним односима, акт насиља (не)дозвољен, без обзира на (не)оправданост (стварну или корисну). Он истиче да искрена борба против насиља мора бити универзална и неселективна. Лицемерно је глумити Махатма Гандија у појединим друштвеним сегментима и мање комплексним друштвеним областима, а понашати се опозитно Гандију, као „ужежени активиста у процесу линча на дивљем западу“, у његовој аутентичној сфери: друштвеној и политичкој борби за правду и ненасиље. Како веровати у нелукративну племенитост оних који се згражавају када се неко „политички некоректно титулише“, а остају неми када се, зарад, рецимо, нафтног интереса и миљама далеко, убијају деца, жене и цивили.¹⁷

Марија Драшкић породично насиље описује као понашање које се испољава кроз континуирану употребу силе, претње или злоупотребе поверења у односима између чланова породице.¹⁸

Породични закон Србије, као и ранији Закон о браку и породичним односима¹⁹, не дефинише породицу. Стога је корисно да се у

16 И. Бабић, „Насиље у породици и мере заштите“, текст у зборнику „Насиље у Србији-узроци, облици, последице и друштвене реакције“ (ур. Д. Коларић), Том I, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 51-52.

17 С. Панов, „Насиље у породици – позитивно правни контрапунктови“, текст у зборнику „Насиље у породици“ (ур. С. Панов, М. Јањић-Комар, М. Шкулић), Правни факултет Универзитета у Београду, 2012а, стр. 37.

18 М. Драшкић, *Породично право и права детета*, Правни факултет, Београд, 2011, стр. 56.

19 Закон о браку и породичним односима, *Службени гласник СРС*, бр. 22/80, 24/84, 11/88, 22/93, 25/93, 35/94, 46/95, 29/01.

правној литератури одреди појам породице као “темељни и врхунски појам Породичног права”.²⁰

У нашем породичном праву породица се може дефинисати као скуп лица везаних браком или ванбрачном заједницом и сродством, између којих постоје законом утврђена права и дужности, чије непоштовање повлачи за собом одређене правне санкције,²¹ или као скуп сродника који имају међусобна права и дужности утврђене законом,²² или као скуп лица везаних браком и сродством,²³ или као животна заједница лица везаних браком и ванбрачном заједницом и сродством или само сродством (крвним или грађанским) која имају међусобна права и обавезе,²⁴ или као заједница лица повезаних браком или ванбрачном везом, односно сродством, или животна заједница родитеља, деце и осталих блиских сродника између којих постоје права и дужности,²⁵ или као “заједница сродника повезаних одговорношћу за живот и узајамну добробит”.²⁶

Према Панову сходно броју лица која чине породицу, можемо утврдити да постоји тзв. нуклеарна породица (коју чине две генерације: родитељ(и) и дете/деца; тзв. проширена породица (трогенерацијска: родитељ, дете и баба/деда) или тзв. велика породица или породична задруга (вишегенерацијска породица). Појам породице чине два конститутивна елемента: брачна или ванбрачна заједница и сродство. Између чланова породице постоје законом утврђена права и дужности. Такође, једно од обележја породице је санкција, тј. могућност употребе принуде од стране државе према оним члановима породице који не извршавају добровољно своја права и дужности. За повреду неких односа у породици поред првенствено породичноправних санкција, примењују се и неке друге: грађанскоправне (накнада штете), кри-

20 С. Панов, *Породично право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 20126, стр.33.

21 М. Младеновић, *Породично право*, том 2, Привредна штампа, Београд, 1981, стр. 46. Види и: М. Младеновић, С. Панов, *Породично право*, Досије, Београд, 2003, стр. 44. и даље.

22 Љ. Ђуровић, *Породично право*, Научна књига, Београд, 1988, стр. 34.

23 В. Бакић, *Породично право у СФРЈ*, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 35.

24 М. Јањић-Комар, Р. Кораћ, З. Поњавић, *Породично право*, Номос, Београд, 1996, стр. 41.

25 И. Бабић, *Породично право*, Службени гласник, Београд, 1999, стр. 30.

26 М. Јањић-Комар, „Родитељска одговорност“, текст у зборнику „Ново породично законодавство“, Правни факултет, Крагујевац, 2006, стр. 250.

вичне (осуде због бигамије, родоскрвњења и др) и административне (кажњавање стараоца).²⁷

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, слично као и други међународни уговори о људским правима, не садржи дефиницију породице. Према члану 8. Конвенције „Свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке“.²⁸ Међутим, у пракси Европског суда за људска права, која се формирала на основу тумачења права на поштовање породичног живота, Европски суд одлучује о појму породице имајући у виду *de facto* ситуацију у сваком поједином случају.²⁹

Према *Националној стратегији насиље у породици* је „сваки акт физичког, сексуалног и психичког насиља које се дешава у породици или домаћинству или било ког другог партнерског, односно интимног односа, без обзира на то да ли насилник дели или не дели исту стамбену јединицу са жртвом“, као што је утврђено у члану 2. Нацрта Конвенције Савета Европе о превенцији и борби против насиља над женама и насиља у породици. Насиље у породици укључује различите облике и манифестације (Стратегија за заштиту од насиља у породици и других облика родно заснованог насиља у Аутономној Покрајини Војводини за период од 2008. до 2012. године): физичко насиље које подразумева: гурање, одгуривање, повлачење за косу, ударање, ударање ногама, угризе, дављење, убоде, физичко мучење, непружање неопходне неге и помоћи женама са инвалидитетом, премлаћивање и убиство, али не искључује и друге манифестације. Тежина повреда варира од најмањих до озбиљних (преломи, подливи, модрице), трајних повреда и смрти. Сексуално насиље представља сваку сексуалну активност без пристанка, што укључује: сексуално задиркивање, непожељне коментаре, нежељене сексуалне предлоге, присилу на учешће или гледање порнографије, нежељено додиривање, болни и понижавајући сексуални чин, присилан сексуални однос, силовање и инцест. Психичко (ментално, емотивно) насиље подразумева: омаловавање, вређање, игнорисање, коришћење привилегија, псовке, исмевање, подругивање, приговарање, претње и принуде (са употре-

²⁷ Више о томе: С. Панов, 20126, *op. cit.*, стр. 33-38.

²⁸ Council of Europe, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf 10.10.2015.

²⁹ Council of Europe, *European Court of Human Rights, Case Law*, <http://www.legislationline.org/topics/organisation/4/topic/25> (13.05.2015.).

бом или без употребе оруђа и оружја којима се могу изазвати телесне повреде), застрашивање, изолацију, презир, малтретирање, окривљавање, манипулације децом, вербалне нападе, али не искључује и друге манифестације. Економско насиље представља: неједнаку доступност заједничким средствима, ускраћивање, односно контролисање приступа новцу, спречавање запошљавања или образовања и стручног напредовања, ускраћивање права на власништво, присиљавање на одрицање власништва или тражење власништва од којег се жртва насиља одрекла, односно намеравала да се одрекне, продају ствари без сагласности власника/це, продају под принудом, али не искључује и друге манифестације.

Појавни облици насиља у породици према најчешће заступаној подели су: насиље над женама, децом и старим лицима.

Дакле, осим случајева који су именовани у Породичном закону, омогућено је судовима да се као насиље окарактеришу и друге радње – неименовани облици. Према одредбама *Националне стратегије* насиље у породици укључује различите облике и манифестације и то: физичко, сексуално, психичко и економско. Суд не суди на основу *Националне стратегије* него на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђеном законом, опште прихваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора (члан 142. став 2. Устава Републике Србије). Појмови коришћени у *Националној стратегији* омогућавају судовима да правне стандарде употребљене у члану 197. ПЗ поузданије протумаче и конкретизују.³⁰

Имплементација полицијско обавештајног модела као предуслов ефикасне примене криминалистичке стратегије сузбијања насиља у породици

Криминалистичка стратегија је један од алата за остваривање криминалне политике, која одређује циљеве криминалистичкој стратегији, или би бар требало да то чини. У већини случајева се већа пажња посвећује креирању стратегије, него процесу њене имплементације. Наиме, уколико степен имплементације стратегије није на задовоља-

30 И. Бабић, 2014, *op. cit.*, стр. 53.

вајућем нивоу, то може довести до нерационалности у коришћењу ресурса, пропуштених прилика за кеирање промене, демотивације учесника процеса, проблема са дефинисањем приоритета у будућем раду и других штетних последица.³¹

ПОМ представља идеалан модел за обављање полицијских послова који омогућава руководиоцима полиције да разумеју и предвиде ризике и претње по јавну безбедност.³² Основни циљ је да полиција буде информисана о угрожености друштва појединим врстама криминалитета, како би се полицијски ресурси усмерили на њихово сузбијање,³³ при чему у **циљеве** успостављања и примене ПОМ можемо дефинисати и спречавање, откривање и расветљавање кривичних дела и других безбедносно угрожавајућих појава, пораст поверења грађана у полицију и задовољство заинтересованих страна. ПОМ у стратешком погледу омогућава квалитетну анализу стања криминалитета, утврђивање природе и обима криминалитета, идентификује трендове и главне опасности-претње од криминала и обезбеђује ефикасне, координиране и усмерене активности на спречавању и сузбијању криминалитета. У оперативном смислу ПОМ омогућава идентификацију, контролу и процесуирање лица која су носиоци криминалних активности (лица која врше кривична дела са елементима организованог криминала, тешка кривична дела, вишеструки повратници, професионални извршиоци, специјалисти и др.), криминалних група, серија кривичних дела, жаришта криминалитета, кривичних дела која изазивају узнемирење јавности.³⁴ У претходних десетак година спроведено је неколико заједничких пројеката наше и шведске полиције који су имали за циљ увођење овог модела и у рад наше полицију. У четири подручне полицијске управе овај модел је уведен као Пилот пројекат (од 2012. године Нови Сад, Краљево, а од 2016. године Ваљево и Лесковац). Закон о полицији по први пут овај начин рада уводи у поступање наше полиције чиме је наглашен смер којим ће се кретати Дирекција полиције у сузбијању

31 Г. Бошковић, 2014, *op. cit.*, стр. 154-155.

32 В. Flood, R. Gaspar, "Strategic aspects of the UK National Intelligence Model", in: *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. J. H. Ratcliffe, (ed.), Sydney: Federation Press., 2009, 54.

33 J. H. Ratcliffe, „Harm-focused policing“, *Ideas in american policing*, Number 19, Temple University, Police Foundation Staff, *Philadelphia, Pennsylvania*, 2015, 3

34 Нацрт Приручника полицијско обавештајног модела, МУП, Р.Србија, Београд, 2015, стр. 9.

свих врсти противправних понашања (кривична дела, прекршаји, привредни преступи).³⁵

Тренутно се ради на изради *Приручника полицијско обавештајног модела* а нацрт наведеног приручника предвиђа да ће се послови руковођења и управљања организовати на три нивоа: централни, регионални и локални. На централном нивоу, који обухвата надлежност полиције на комплетној територији Републике Србије, успостављене су *Стратешка група за руковођење и управљање* (СГ) Дирекције полиције и *Оперативна група за руковођење и управљање* Управе криминалистичке полиције (ОГ УКП). На регионалном нивоу, који обухвата подручје полицијске управе, успостављене су *Оперативне групе за руковођење и управљање полицијске управе* (ОГ ПУ). На локалном нивоу, који обухвата подручје полицијске станице, успостављене су *Оперативне групе за руковођење и управљање полицијске станице* за које је процењена потреба за њихово успостављање (ОГ ПС).³⁶

Сврха стратешког нивоа Руковођења и управљања је непосредна и отворена сарадња и комуникација са кључним заинтересованим странама у процесу супротстављања криминалитету (Влада, тужилаштва, судови, грађани, међународне полицијске институције, жртве криминала и др.), дефинисање приоритета и стратегије супротстављања криминалитету, издвајање потребних финансија и других ресурса и стално побољшање квалитета рада полиције у супротстављању криминалитету.³⁷ Један од метода обједињавања свих елемената стратегије, тј. валидних и релевантних фактора који утичу на доношење одговарајућег стратешког модела понашања или пословања јесте стратешко планирање. *Стратешко планирање је процес којим се може обезбедити системско и интегрално оцењивање и повезивање свих фактора који су утицали и који ће утицати на будуће пословање организације и посебно да се на основу тога донесе и имплементира оптимална стратегија.*³⁸ Стратешка група за руковођење (eng. SLG – Strategic leading Group) доноси стратешки план супротстављања криминалитету (eng. control strategy). Стратешка процена криминала и стратешки план се најчешће доносе на две године, ређе на три, с

35 Д. Коларић, С. Марковић, 2016, *op. cit.*, стр. 185.

36 Нацрт Приручника полицијско обавештајног модела, МУП, Р.Србија, Београд, 2015, стр.16.

37 *Ibid.*, стр. 17

38 *Ibid.*, стр. 20

тим да се стратешка процена ажурира сваке године. Криминалистичко-обавештајна информација је примарни елемент у процесу одлучивања, јер она помаже учесницима у процесу одлучивања да схвате проблем, подрже одлуку, као и за каснији надзор и евалуацију.³⁹ Стратешка процена и стратешки план се спуштају на ниже организационе нивое планирања (оперативни и тактички планови), тако да стратешки приоритети супротстављања криминалитету добијају сасвим конкретне, специфичне димензије, односно претварају их у специфичне циљеве које је могуће реализовати и мерити. То је врло важно за криминалистичко оперативни рад на локалном нивоу – полицијске станице у којима командири у својим дневним налозима дају конкретне задатке патролама полиције у прикупљању података и информација о криминалу, знатно више него по традиционалном начину рада. Оперативне групе за руковођење (eng. OLG – Operational Leading Group) имају одговорност да донете стратешке одлуке пренесу у планиране оперативне полицијске послове и обезбеде да се сви доступни ресурси користе ефективно и флексибилно.⁴⁰

Криминалистичко-обавештајни процес се покреће стандардизованим захтевом (у Великој Британији пројектним захтевом) за прикупљањем информација о криминалу, односно за изградом и испоруком конкретних криминалистичко-обавештајних производа, којих има четири врсте: стратешка процена, оперативна процена, профил проблема и профил мете (безбедносно интересантних лица).⁴¹

Информације, обавештајни подаци о насиљу у породици прикупљени из више извора, обрађени и правилно ускладиштени, могу у великој мери допринети квалитетној реакцији полиције на насиље у породици. Такве информације су изузетно корисне у прогнози могуће ескалације, идентификацији фактора ризика који се односе на жртве, децу и друга лица која могу бити угрожена. Ове активности су нарочито битне с обзиром да су предмет прикупљања, обраде и

39 P. Eapli, O. Ribaux, E. Summerfield, *Decision Making in Policing – Operations and Management*, EPFL Press, Boca Raton, 2012, стр. 13.

40 М. Клисарић, Н. Костадиновић, “Управљање процесом супротстављања криминалитету у националним системима безбедности, засновано на криминалистичко-обавештајним информацијама – анализа страних и домаћих искустава”, Зборнику радова са седмог међународног научног скупа Дани безбедности “Одређење, организација и дјелатности субјеката националних система безбедности”, Бања Лука, 2014, стр. 445.

41 *Ibid.*, стр. 444.

анализе података о свим кривичним делима са елементима насиља, укључујући убиства, сексуалне деликте, нестала лица, трговину људима и проституцију. Свака нова обавештајна информација захтева израду нове процене, нарочито када имамо високу учесталост насилничког понашања или претњу насилничким понашањем када су насилник и жртва раздвојени или је насилник недоступан. Такви насилници треба да буду предмет свакодневних брифинга. Посебан елемент који указује на додатни ризик јесу везе у преступничкој средини и могућност ангажовања другог лица које би могло да повреди или лиши живота жртву. Аналогно томе, врло битне информације за сваког координатора супротстављања насиљу у породици представљаће оне о профилу оваквих насилника и дијаграм идентификованих веза у преступничкој средини. Поред наведених информација у базе података обавештајног система треба унети и податке о мерама заштите од насиља.⁴²

Тако, шпанска полиција има развијен информатички програм који служи за процену ризика новог насиља у породици над жртвом пријављеног насиља. У тај програм (VIOGEN) полицијски службеник уноси све расположиве податке које поседује у вези са учињеним насиљем у породици, податке о учиниоцу и његовим склоностима, при чему добијени резултат служи као један од основа за одређивање мера заштите које ће применити полиција приликом заштите жртве насиља.

Обавештајни подаци о насиљу, полицијски службеник може да користи:⁴³ да идентификује факторе ризика за жртве и децу; да идентификује насилнике са великом вероватноћом за поврат; да идентификује све везе са другим учиниоцима и друга криминална понашања; за обавештајно истраживање злостављања деце и других; за праћење тачности претходно прикупљених обавештајних података о насиљу конкретног учиниоца; за израду општих статистичких показатеља; за размену информација са партнерским службама, где је потребно.

Када полицијски службеници дођу до сазнања да је дошло или да може доћи до насиља у породици, односно да може доћи до извршења кривичног дела мора се приступити *криминалистичкој провери*.

42 Б. Симеуновић-Патић, et.al, *Интегрисани одговор на насиље над женама у Србији*. Приручник. Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр.58.

43 Association of Chief Police Officers: *Guidance on investigating domestic violence*, National Centre for Policing Excellence, Bramshill, 2004, стр. 12.

До оперативних сазнања да је дошло или да може доћи до насиља у породици најчешће долазе униформисани полицијски службеници опште надлежности. Наиме, они по својој надлежности и начину рада више предузимају превентивне мере него репресивне, односно прате безбедносно стање на одређеном подручју при чему им је превасходна улога да спрече извршење кривичних дела и прекршаја. Полицијски службеници који су распоређени на безбедносном сектору да обављају позорничку, патролну и оперативну делатност, пре поласка на терен дужна су да прикупе обавештења у полицијским евиденцијама (досијеу сектора и помоћном досијеу сектора) о пријављеним за насиље у породици у претходном периоду. Њихов задатак је да затим изврше прикупљање обавештења од грађана на терену, као и да личним запажањима изврше провере да ли и даље долази до чињења насиља у породици од тих лица. Уколико дођу до позитивних сазнања, дужни су да о истим писменим путем упознају наддређеног руководиоца како би исти организовао даље поступање по тим предметима.

Добро решење које би се могло применити у сталном праћењу нивоа безбедности грађана на сектору било би да се сви догађаји са елементима насиља у породици, који се десе на територији сектора, воде у помоћном досијеу сектора. Наиме, помоћни досије сектора је оперативни досије у који се улажу сви безбедносно-оперативни подаци а на које овлашћено службено лице које ради на том сектору посебно треба да обрати пажњу када полази на терен. При томе полицијски службеници на сектору би посебно требали да обрате пажњу на факторе ризика у случајевима насиља у породици који могу да доведу до најтежих последица, па и убиства члана породице.

Према истраживању Johnson, Lutz, and Websdale (2000), постоји одређен број околности које доводе до повећања ризика за породично убиство. На ове околности полицијски службеници који обављају патролну, оперативну и позорничку делатност на безбедносном сектору морају да обрате посебну пажњу. **Фактори високог ризика из перспективе жена жртва насиља су:** 1) Претходна историја породичног насиља: ескалација насиља; претходни покушај убиства; дављење; силовање и сексуално насиље; насиље према животињама и насиље у току трудноће. 2) Бежање из насилног односа: брачно отуђење (удаљавање); 3) Опсесивна посесивност: екстремна љубомора; прогањање; опсесивност односом; покушај самоубиства или претња самоубиством; 4) Постојање претходне полицијске интервенције; 5) Претходна

криминална историја насилника; 6) Претња убиством; 7) Проблеми са алкохолом и дрогама; 8) Претходно изречене мере заштите од насиља; 9) Акутна перцепција насилника о издаји; 10) Расправе око старатељства над децом: претходни покушаји убиства или отмице деце; свирепо злостављање деце; сексуално насиље над децом; 11) Менталне болести насилника (параноја, шизофренија, депресија); тешко злостављање у детињству; 12) Отмице-талачке ситуације; 13) Уколико у породици има деце која нису биолошки његова; 14) Промена животних околности, незапосленост; 15) Жртвин страх.⁴⁴ У зависности од ових фактора и жртвине перцепције у конкретном случају, може се претпоставити висок ниво ризика од смрти. Жене су у посебно високом ризику у периоду од два месеца од одласка од мушког партнера. У ситуацијама када се партнерско насиље завршило смрћу, врло јасно да је догађај који се може перципирати као повод смртног напада, њен одлазак. Најчешће се бележи да су партнери урадили тачно оно што су претили да ће урадити, као и то да партнери често признају да је узрок смртоносног насиља одлазак партнерке.⁴⁵

Полицајац који обавља послове на сектору треба добро да познаје дешавања на подручју на ком ради и да посебно обрати пажњу на породице у којима се насиље у породици често пријављује и у сваком тренутку може да ескалира. Такође, потребно је да добро познаје факторе ризика који могу довести до теже ескалације насиља у породици, па чак и до убиства члана породице. Због тога руководиоци полиције морају водити рачуна да изаберу квалитетне и обучене полицајце који имају предзнања и специјализације у области сузбијању насиља у породици, да устале њихово распоређивање на сектор (пожељно је да дужи период ради на истом сектору), и да их континуирано шаљу на стручне обуке, семинаре и курсеве који обрађују тему сузбијања насиља у породици. Само онај полицајац који добро познаје грађане на безбедносном сектору на ком ради, може позитивно одговорити на све постављене захтеве, како у области превенције, тако и репресије у откривању и доказивању насиља у породици. Полицајац мора да све информације до којих дође у вези насиља у породици бележи и складишти у јединствену базу података, из које ће се црпити прогноза угрожености жртава насиља а на основу ње вршити процена и усмеравање полицијске делатности на заштити жртава од будућег насиља.

44 B.E. Turvey, W. Petherich, *Forensic victimology: Examining Violent Crime Victims in Investigative and Legal Contexts*, Academic Press Elsevier, USA, Sitka, 2009, стр. 307-308
45 *Ibid.*, стр. 310

Закључна разматрања

Доношењем Закона о полицији 2016. године постављени су темељи у изградњи модерне полицијске организације Србије и савременог приступа у супростављању криминалитету. Традиционални начин деловања полиције који је заснован на “тренутном гашењу пожара” и реакцијом полиције постделиктно, након учињеног криминалног догађаја, биће замењен новим проактивним поступањем где ће се на основу прикупљених информација и података и урађених анализа трендова криминалитета, доносити планови и стратегијске одлуке усмерене првенствено на сузбијању узрока али и спречавања свих облика и последица криминалитета.

Евидентно је да ће супростављање свим облицима насиља у породици бити један од основних циљева криминалистичке стратегије који је већ постављен од стране криминалне политике у Србији, што је у складу са прокламованом криминалном политиком у широј међународној заједници, пре свега у Европској унији.

Мишљења смо да полицијска организација мора имплементирати криминалистичку стратегију сузбијања насиља у породици која је већ у великој мери креирана. Доношењем Закона о сузбијању насиља у породици биће употпуности заокружена при чему ће полиција добити адекватну улогу у систему заштите жртава насиља у породици. Наиме, ефекти мултисекторског начина поступања у овој области могу доћи до потпуног изражаја.

Даље промовисање и имплементирање концепта “полиције у локалној заједници”, истовремено са имплементирањем криминалистичке стратегије супростављања насиљу у породици у будућности мора дати резултате, повећати ефикасност у спречавању и сузбијању насиљу у породици а истовремено смањити финансијске трошкове који се издвајају на рад полиције. Смањење тамне бројке у овој области и јачање поверења жртава (оштећених) у институције државе морају бити једни од основних циљева новог модела рада полиције.

Овај рад је имао циљ да упозна ширу научну и стручну јавност са новим тенденцијама поступања полиције Србије у области сузбијања насиља у породици и заштити жртава.

Литература

1. Association of Chief Police Officers: *Guidance on investigating domestic violence*, National Centre for Policing Excellence, Bramshill, 2004,
2. Бабић, И.; *Породично право*, Службени гласник, Београд, 1999,
3. Бабић, И.; „Насиље у породици и мере заштите“, текст у зборнику „Насиље у Србији-узроци, облици, последице и друштвене реакције“ (ур. Д. Коларић), Том I, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014,
4. Бакић, В.; *Породично право у СФРЈ*, Савремена администрација, Београд, 1988,
5. Бошковић, Г. Организовани криминал, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014,
6. Вуковић, И.; „Насиље у породици као кривично дело-поједини проблеми у примени права“, текст у зборнику „Насиље у породици“ (ур. С. Панов, М. Јањић-Комар, М. Шкулић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012,
7. Драшкић, М.; *Породично право и права детета*, Правни факултет, Београд, 2011,
8. Ђуровић, Љ.; *Породично право*, Научна књига, Београд, 1988,
9. Earli, P. Ribaux, O. Summerfield, E.; *Decision Making in Policing – Operations and Management*, EPFL Press, Boca Raton, 2012,
10. Закон о полицији, “Службени гласник РС”, бр. 6/2016. Објављен 28. јануара 2016. године, а ступио на снагу 5. фебруара 2016. године.
11. Закон о браку и породичним односима, *Службени гласник СРС*, бр. 22/80, 24/84, 11/88, 22/93, 25/93, 35/94, 46/95, 29/01.
12. Јањић-Комар, М., Кораћ, Р., Поњавић, З.; *Породично право*, Номос, Београд, 1996,
13. Јањић-Комар, М.; „Родитељска одговорност“, текст у зборнику „Ново породично законодавство“, Правни факултет, Крагујевац, 2006,
14. Коларић, Д., Марковић, С.; Неке правно-политичке поставке новог Закона о полицији, Српска политичка мисао, бр. 1, Београд, 2016, стр. 169-197,

15. Кривични законик Србије - КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
16. Клисарић, М. Костадиновић, Н.; “Управљање процесом супротстављања криминалитету у националним системима безбедности, засновано на криминалистичко-обавештајним информацијама – анализа страних и домаћих искустава”, Зборник радова са седмог међународног научног скупа Дани безбједности “Одређење, организација и дјелатности субјеката националних система безбједности”, Бања Лука, 2014, стр. 437. - 449.
17. Лазаревић, Љ.; *Коментар Кривичног законика Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006,
18. Марковић, С.; Улога полиције у откривању и доказивању насиља у породици, Докторска дисертација, Правни факултет БУ, Београд, 2015,
19. Младеновић, М. *Породично право*, том 2, Привредна штампа, Београд, 1981,
20. Младеновић, М. Панов, С.; *Породично право*, Досије, Београд, 2003,
21. Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима, *Службени Гласник РС*, бр. 27/2011.
22. Нацрт Приручника полицијско обавештајног модела, МУП, Р.Србија, Београд, 2015,
23. Панов, С.; „Насиље у породици – позитивно правни контрапунктови“, текст у зборнику „Насиље у породици“ (ур. С. Панов, М. Јањић-Комар, М. Шкулић), Правни факултет Универзитета у Београду, 2012а,
24. Панов, С.; *Породично право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012б,
25. Породични закон - ПЗ, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005, 72/2011-др. закон и 6/2015.
26. Преднацрт Закона о сузбијању насиља у породици, <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (11.06.2016.)
27. Ratcliffe, J.H., *Intelligence-led Policing*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2008,

28. Ratcliffe, J. H.; „Harm-focused policing“, *Ideas in american policing*, Number 19, Temple University, Police Foundation Staff, Philadelphia, Pennsylvania, 2015,
29. Симеуновић-Патић Б., et al, *Интегрисани одговор на насиље над женама у Србији*. Приручник. Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014,
30. Стојановић З., *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2012,
31. Turvey, В.Е., Petherich, W.; *Forensic victimology: Examining Violent Crime Victims in Investigative and Legal Contexts*, Academic Press Eisevier, USA, Sitka, 2009,
32. Шкулић, М.; „Кривично-правни аспект, основни ставови“, текст у зборнику „Насиље у породици“ (ур. С. Панов, М. Јањић-Комар, М. Шкулић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012а, стр. 68.
33. Council of Europe, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf 10.10.2015.
34. Council of Europe, *European Court of Human Rights, Case Law*, <http://www.legislationline.org/topics/organisation/4/topic/25> (13.05.2015.).
35. Flood, B. Gaspar, R.; “Strategic aspects of the UK National Intelligence Model”, in: *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. J. H. Ratcliffe, (ed.), Sydney: Federation P

CRIMINALISTIC STRATEGY FOR COMBATING DOMESTIC VIOLENCE

Sasa Markovic, PhD

Valjevo Police Department

Abstract: The Law on Police introduces a new provision that refers to the police conduct in case of reported domestic violence. This is the first time in our legal system that the law that regulates internal and

police affairs mentions police conduct in cases when a special criminal offence or misdemeanour is reported. In this way, the legislator wanted to emphasize the importance of combating this socially negative phenomenon. In addition, this Law has recognized the Intelligence-Led Policing – ILP as the leading method of conduct, same as in most police agencies of Western Europe. Its introduction was the recommendation of the European Union in Chapter 24. It represents the method of police affairs management based on criminalistic and intelligence information. Ratcliffe defines ILP as a business model and managerial philosophy where data analysis and intelligence data on crime are crucial for an objective decision-making related to crime and problem reduction, disruption and prevention through both strategic management and effective enforcement of strategies that target serious offenders. If one defines strategy as a method for achieving a particular goal, then the goal of criminalistic strategy is efficient combating crime and its individual manifestations. Criminalistic strategy implies a framework for optimal application of criminalistic measures for solving criminalistic problems. Based on the provisions of the Law on Police, it can be concluded that in the following period, the criminalistic strategy will be focused on combating all forms of domestic violence.

Keywords: criminalistic strategy, strategic planning, domestic violence, intelligence-led policing, criminalistic intelligence information, strategic management group.

ЛОКАЛНИ ПРЕВЕНТИВНИ РАД ПОЛИЦИЈЕ У СРБИЈИ И УПОРЕДНА ИСКУСТВА

Др Славиша Вуковић¹

Др Горан Бошковић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Предмет истраживања у раду су искуства полиција других земаља која могу послужити као смернице за даљи развој локалне превентивне функције полиције у Србији. Намера је да се кроз анализу актуелних истраживања укаже на тренутно стање и правце даљег развоја те улоге полиције узимајући у обзир специфичности доминантних облика криминала који опредељују приоритете у раду полиције и резултате постигнуте у појединим областима превенције криминала од значаја за рад полиције. Успешан превентивни рад полиције заснива се на темељном аналитичком приступу који обухвата анализу постојећег стања криминала и прогнозирање развоја криминала. Последице које остављају поједини облици криминала и субјективни осећај грађана у погледу угрожености од криминала у целини и појединих његових облика, опредељују активности полиције на плану спречавања криминала. Примена проблемски оријентисаног рада полиције посебно је значајна за ефикасну контролу криминала, јер се ради о стратегији која обећава успех и за коју постоји значајан број истраживања која указују на њену делотворност.

Кључне речи: полиција, превенција, локална заједница, упоредна искуства.

¹ Ванредни професор Криминалистичко-полицијске академије;
slavisa.vukovic@kpa.edu.rs.

² Редовни професор Криминалистичко-полицијске академије;
goran.boskovic@kpa.edu.rs.

Увод

Превенцији криминала у заједници данас се придаје велики значај, како у Србији тако и у многим развијеним европским и англосаксонским земљама. Колико се резултата у смањивању криминала у Србији од те области превенције очекује, довољно говори чињеница да је Влада Србије усвојила Стратегију полиције у заједници 2013. године, а затим и Акциони план за њену имплементацију 2015. године. Правне основе за деловање полиције у заједници даје и нови Закон о полицији који је усвојен 2016. године. Међутим, битно је истаћи да се превентивна улога полиције на подручју локалне заједнице не исцрпљује само активностима у оквиру концепта полиције у заједници које полиција предузима у складу са наведеном Стратегијом, Акционим планом за њену имплементацију и новим Законом о полицији. Њена превентивна активност знатно је шира, јер је уређена и другим одредбама новог Закона о полицији, другим законима и стратегијама које су значајне у спречавању и сузбијању многобројних друштвено негативних појава, било да се ради о кривичним делима, савременим облицима криминала или појавама које стварају погодне услове за вршење кривичних дела. Ипак, због добро познате дифузије одговорности за превенцију криминала у ранијем периоду, која заиста треба да обухвати велики број субјеката друштва, мада не у исто време на истом подручју, него у зависности од природе фактора ризика и карактеристика подручја одређени круг субјеката, треба подржати напоре које је Министарство унутрашњих послова Републике Србије до сада уложило током израде и досадашње реализације Стратегије полиције у заједници, јер се њима настоји увести планска и координирана активност с циљем превенције криминала. Кроз те напоре други субјекти ће моћи јасно да увиде своју одговорност у превенцији криминала и могућности учешћа самостално и у сарадњи са другим субјектима, међу којима и полицијом као иницијатором партнерства. Због чињенице да су многобројне развијене европске и англосаксонске земље већ раније започеле имплементацију концепта полиције у заједници, намера је да се у овом раду посвети пажња том делу превентивног деловања, као и да се након осврта на актуелне активности у Србији у том домену укаже и на актуелна искуства других земаља, која су од значаја за развој партнерства, као основе за успех

концепта полиције у заједници и превенције криминала у заједници уопште. Значајан сегмент свих тих активности јесте партнерство између релевантних субјеката на подручју локалне заједнице, као и на регионалном, националном, па и међународном нивоу. Нема сумње да иницијативе за оснивање савета за безбедност на подручју локалне заједнице широм Србије треба да допринесу успешнијој реализацији Стратегије полиције у заједници.

Партнерство као централни елемент превентивног рада полиције у заједници

Да је партнерство полиције и локалне заједнице један од централних елемената процеса усмереног ка полицији у заједници, може се видети и из дефиниције тог концепта по којој је процес усмерен ка полицији у заједници филозофија (начин размишљања) и организациона стратегија (начин спровођења филозофије) које омогућавају полицији и заједници да заједно раде на решавању проблема криминала и нарушавања реда и на питањима сигурности, како би унапредили квалитет живота свих чланова заједнице³. Та филозофија заснива се на уверењу да грађани имају право гласа у полицијским активностима како би заузврат учествовали у њима и подржавали их, а њени основни принципи су: пружање полицијских услуга путем сагласности, а не путем принуде; полиција треба да буде део заједнице, а не ван ње; откривање заједно са заједницом потреба заједнице; сарадња са другим агенцијама и јавношћу; прилагођавање „посла“ полиције потребама заједнице; поузданост полиције у пружању својих услуга; квалитетна услуга⁴.

Значајан подстрек развоју превентивне улоге полиције учинила је Влада Србије када је усвојила Стратегију полиције у заједници (*Службени гласник Републике Србије*, 2013), а затим и Акциони план за њену примену 2015. године. Визија Стратегије јесте безбедна заједница са доступном и непристрасном полицијском службом која одговорно

3 South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the control of small arms and light weapons, *Filozofija i principi policije u zajednici u okviru SALW intervencija*, Beograd, 2006, стр. 3.

4 *Ibid.*, стр. 4.

делује у партнерству са заједницом и грађанима на решавању безбедносних проблема. Њоме је утврђено шест циљева:

- 1) успостављање савремених стандарда у раду полиције;
- 2) јачање поверења грађана и заједнице у полицију;
- 3) сарадња и партнерство полиције са заједницом;
- 4) успостављање делотворне безбедносне превенције;
- 5) проблемски оријентисан приступ безбедносној заштити;
- 6) посвећеност поштовању етичких принципа и различитости.

Први циљ обухвата развој полицијске обуке, партиципативног руковођења и безбедносне културе грађана. У обуку за рад полиције у заједници треба да буду укључени полицијски службеници из свих линија рада, а руководиоци средњег нивоа (начелници полицијских управа и командири полицијских станица) треба да буду оспособљени за управљање и развој пројеката полиције у заједници подстицањем тимског рада и учешћа полицијских службеника и представника заједнице у одлучивању. Други циљ треба остварити кроз развој професионалних капацитета за односе са медијима, унапређивање обуке и рада портпарола за односе са јавношћу, материјално-техничко опремање и стварање других услова за ефикасну комуникацију са заједницом и медијима. Потребно је информисање полиције о чињеницама од значаја за њен рад, упознавање безбедносних проблема грађана и заједнице и њихових ставова о приоритетима и начинима решавања проблема кроз бројне активности („од врата до врата“, састанци са представницима заједнице, територијални рад полицијских службеника и сл.).

Трећи циљ обухвата оснивање и деловање партнерстава, подстицање локалне власти за решавање безбедносних проблема, истицање заједничких интереса и потребе да живот грађана буде квалитетнији, учешће у раду саветодавних тела и група на нивоу града, општине, месних заједница и насеља. Та тела треба да дефинишу безбедносне проблеме, стратегију деловања, конкретне пројекте за решавање проблема (посебно превентивног карактера) и одговорности у њиховом спровођењу, као и формирање радних група за решавање проблема. Четврти циљ треба постићи кроз сарадњу полиције и субјеката заједнице у доношењу и реализовању превентивних акционих планова, уважавање потреба грађана и заједнице, деловање прилагођено безбедносним карактеристикама подручја, јачање интервентног ре-

аговања и мобилности током 24 сата, успостављање добрих веза са грађанима, обуку грађана о вештинама безбедносне самозаштите и развијање партнерства са заједницом и другим субјектима.

Пети циљ обухвата анализу стања безбедности и усмеравање полиције према територијалном/временском распореду деликата (мапирање). Прикупљање, анализу и коришћење информација треба вршити у оквиру процедуре криминалистичко-обавештајног система МУП-а за потребе израде акционих планова. Мере треба усмерити ка ситуацији, извршиоцима/жртвама и заједници проблема. Шести циљ налаже потребу уважавања различитости и обезбеђивања права и слобода припадника мањинских група. Планира се развој обуке о различитостима и недискриминацији и одређивање полицијских службеника за контакт и сарадњу са мањинским заједницама и групама у полицијским управама. Рад полиције треба да буде прилагођен потребама грађана па отуда полиција треба да користи истраживања ставова грађана и заједнице о стању безбедности, осећају сигурности и раду полиције.

Нови Закон о полицији, који је усвојен почетком 2016. године, у члану 27 садржи одредбе о полицији у заједници. У том члану је прописано да полиција развија сарадњу и партнерство са грађанима и другим субјектима заједнице у циљу обављања полицијских послова и решавања локалних безбедносних приоритета и да координира заједничке интересе и потребу стварања повољног безбедносног амбијента у заједници, односно изградње безбедног демократског друштва. Полиција пружа подршку у раду саветодавних тела у оквиру јединица локалне самоуправе за развој превенције криминала и остваривање других безбедносних потреба заједница. Полиција развија професионалне капацитете, компетенције и етику полицијских службеника за друштвено одговорно деловање полицијске службе, уз пуно поштовање људских и мањинских права и слобода и заштиту свих рањивих група.

Значајно је истаћи и да су 2015. године Министарство унутрашњих послова Републике Србије и Стална конференције градова и општина – Савеза градова и општина Србије, издали Приручник за деловање савета за безбедност – у градовима и општинама⁵. Тај приручник је на-

5 Ф. Евисон, А. Крос, А. Василијевић, М. Петровић, Б. Љубоја, Д. Јовановић, *Приручник за деловање савета за безбедност – у градовима и општинама*, Београд, 2015.

мењен за органе градова и општина који разматрају оснивање савета за безбедност, или приступају оснивању тог тела, као и члановима локалних савета за безбедност који су већ основани, а могу га користити и локалне групе и чланови других заједница који разматрају оснивање таквог тела. У Приручнику се указује да су савети за безбедност партнерски модел сарадње и заједничког деловања локалне самоуправе, полиције, органа, установа, удружења, мањинских заједница и грађана за унапређење безбедности у локалним заједницама, а њихово оснивање и деловање је приоритет у развоју полиције у заједници у Србији. У Приручнику се такође указује да савет не може и не треба да надгледа или контролише рад полиције, других органа и организација, нити да се бави појединачним случајевима и да решава притужбе појединачних чланова заједнице, осим ако у инцидентима није грубо повређено неко људско или мањинско право члана заједнице, што за последицу може имати веће нарушавање јавног реда или стварање тензија и конфликта у локалној заједници. То тело треба да пружа савете везане за питања безбедности у заједници и да охрабрује ближу сарадњу кључних локалних чинилаца – органа, организација и грађана. Оно није политички форум, већ је његова улога да идентификује проблеме чланова заједнице, нарочито најрањивијих, по питањима безбедности, осећаја сигурности и других проблема везаних за квалитет живота, да развија у сарадњи са другим општинским организацијама и грађанима пројекте који одговарају на те проблеме, да спроводи и прати те пројекте, да промовише значај безбедности у заједници и превентивних активности, као и да упознаје јавност са улогом и деловањем локалног савета за безбедност⁶.

Налази истраживања ефективности партнерства у Великој Британији које су спровели Бери (Berry) и сарадници веома је инструктивно за успешно функционисање партнерства. Они најпре указују да издвајање једне компоненте одређене иницијативе која је допринела смањењу криминала може бити сложено, као што је и захтев да се идентификује ефективност једног приступа (партнерства). Ипак, поређење студија у којима су интервенције имале партнерски рад као кључну компоненту са студијама у којима интервенције нису имале формално партнерство, показало је да има доказа који сугеришу да је принцип партнерског приступа ефективна компонента иницијативе

⁶ *Ibid.*, стр. 14–15.

у поступању са сложеним проблемима криминала и нереда⁷. Студије које су они анализирали идентификовале су неколико механизма који се повезују са ефективним партнерским радом. И док није могуће категорично тврдити да су те карактеристике довеле до успешног партнерства, утврђено је да су оне доприносећи фактор у областима у којима је идентификовано ефективно партнерско деловање. Главни механизми повезани са бољим партнерским деловањем били су: лидерство, дељење података и усмереност ка проблему, комуникација и заједничка локација, структура и искуство⁸. Лидерство карактерише подељена визија, вредности и норме партнера, јако руковођење и стратешки правац усмерен ка обезбеђивању централног напора за координацију, пуна интеграција пројектних циљева у циљеве партнерских организација, јасан пројекат, улоге и одговорности, језгро група које надзире приступ у решавању проблема. Дељење података и усмереност ка проблему значе јасноћу проблема са којим се поступа кроз усмерену анализу, која треба да осигура одговарајућу интервенцију, редовну размену релевантних информација, усмерене интервенције у свакој области, укључивање истраживача у партнерство и сталну евалуацију. Комуникација и заједничка позиција обухватају редован контакт лицем у лице и разговор између партнера, заједничку локацију агенција, партнера и особља, као и присуство партнера на локалном нивоу. Структуре треба да буду флексибилне као и процедуре, истраживачки партнер треба да буде активни члан акционе групе, треба да постоје јасни механизми за праћење, одговорност и интегритет, да постоје оперативне групе за имплементацију стратегија и укљученост најподеснијих агенција. Искуство подразумева претходно искуство у заједничком раду у партнерству (нпр. успостављене везе), упућивање вештих службеника у заједничке тимове, пажљиву селекцију одговарајућих партнера, као и заједничку обуку чланова тима⁹.

За успешност партнерства једнако је важно одређивање приоритета. Наиме, ако се напори усмерени ка стварању безбедније заједнице везују углавном за контролу и дисциплиновање најрањивијих

7 G. Berry, P. Briggs, R. Erol, L. van Staden, *The effectiveness of partnership working in a crime and disorder context: A rapid evidence assessment, research report 52*, London, 2011, стр. iii.

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*

група, њихове могућности за учешће и еманципацију се блокирају¹⁰. Примена таквог модела превенције криминала води даљем искључивању тих група. Анализа односа између социјалних служби које су оријентисане ка заједници и полиције на другој страни утврђено је да се моделу конфликта може дати предност у односу на модел консензуса у настојању да се развије друштвено праведнији модел превенције криминала¹¹. Министарство унутрашњих послова Велике Британије покренуло је иницијативу 2010. године како би ангажовало Партнерства за безбедност заједнице широм Енглеске и Велса у истраживању како локално партнерско деловање може бити искоришћено за успешнију борбу против организованог криминала¹². Главни закључци изведени су из евалуације процеса која је спроведена на 12 пилот-подручја. Укупно 57 интервјуа је обављено са лидерима у полицији и партнерским агенцијама и, мада су анализом била обухваћена и одговарајућа документа, резултати су углавном засновани на опажањима учесника на пилот-локацијама тако да је и процена утицаја заснована на тим опажањима. Подручја су углавном описала проблем локалног организованог криминала тако да обухвата активности банди и снабдевање дроге. У ранијем периоду борба против организованог криминала опажана је као активност вођена од стране полиције у којој партнерске агенције имају мало учешћа, иако је и раније било споразума о партнерству који су укључивали мултиагенцијске конференције случаја и *ad hoc* укључивање у операције. Изражено је опажање да један модел партнерства није одговарајући за све и, мада су партнерства на овим подручјима развијана другачије, заједничке су им четири компоненте: идентификација мета организованог криминала, ангажовање партнера, дељење информација између њих и партнерска активност заснована на размењеним информацијама¹³.

10 P. Gorisi, Community crime prevention and the 'partnership approach': A safe community for everyone?, *European Journal on Criminal Policy and Research*, br. 4/2001, стр. 447–457.

11 *Ibid.*

12 L. van Staden, S. Leahy-Harland, E. Gottschalk, *Tackling organised crime through a partnership approach at the local level: A process evaluation, research report 56*, London, 2011.

13 *Ibid.*, стр. i–iv.

Значај смањивања страха од злочина за партнерство са грађанима

Када се говори о успостављању партнерства са грађанима и следствено томе њиховом учешћу у превенцији криминала, најчешће се помисли на сарадњу полиције и грађана у склопу реализације програма „Суседска пажња“. У питању је превентивни програм који се већ више од три деценије спроводи у Великој Британији и САД, а почива на идеји да се потенцијални учиниоци могу одвратити од вршења кривичних дела подстицањем грађана да уочавају и пријављују сумњиве инциденте полицији. Тај програм може смањити криминал смањивањем прилика за злочин, односно уклањањем знакова одсуства станара (нпр. одношењем новина испред кућа у суседству и одржавањем травњака када власници нису ту), као и јачањем кохезије заједнице и њене способности за контролу криминала стварањем прихватљивих норми понашања и директном интервенцијом станара¹⁴. У оквиру те врсте програма грађанима се дају савети како да техникама ситуационе превенције смање прилике за вршење кривичних дела (нпр. обележавањем имовине), посебно кроз вршење тзв. безбедносних прегледа кућа, постављају се знаци упозорења да је суседство укључено у програм суседске пажње којима се јасно шаље порука потенцијалним учиниоцима да је на том подручју повећан ризик од откривања и хапшења. Током 2000. године 27% домаћинстава у Енглеској и Велсу било је у програму суседске пажње, док је у САД 41% Американаца живело у заједницама обухваћеним тим програмом, што га чини највећом појединачном организованом активношћу за превенцију криминала¹⁵. Неке од њих иницира полиција а неке грађани, финансирају их и полиција и грађани, а програм има и своје подваријанте као што су надзор у градском блоку, надзор апартмана или надзор кућа.

Програми суседске пажње показали су успех у превенцији провалних крађа у Сијетлу (САД) 1973. године и Чеширу (Велика Британија) 1982. године, у превенцији насиља у породици, а његово спровођење препоручује се и на ризичним локацијама, као што су школе,

14 K. Holloway, T. Bennett, D. Farrington, Does Neighborhood watch reduce crime?, *Crime prevention research review*, no. 3, Washington, DC, 2013, стр. 12.

15 *Ibid.*, стр. 4.

трговинске радње, паркинзи, улице, паркови и сл.¹⁶ Од 43 евалуације које су спроведене од 1977. до 1994. године (око половине у Северној Америци, око половине у Великој Британији и по једна у Канади и Аустралији) само 11 било је засновано на поређењу контролних и експерименталних подручја. Неке од тих евалуација показале су да је суседска пажња повезана са смањењем криминала, неке да је повезана са повећањем криминала, а било је и неодређених резултата. Ипак, метаанализа резултата у 18 евалуација показала је да се код 15 евалуација суседска пажња повезује са смањивањем криминала, док се у три евалуације повезује са повећањем криминала, што показује да тај програм ипак доприноси смањивању криминала¹⁷. Једна од критика програма суседске пажње у Великој Британији и САД јесте да су ти програми највише присутни на подручјима са ниском стопом криминала, а најмање на подручјима са високом стопом криминала, што се објашњава већим друштвеним капиталом на подручјима са ниском стопом криминала у односу на подручја са високом стопом. Тешкоћу у утврђивању успешности ових програма може представљати то што се они највише спроводе на подручјима где је ниска стопа криминала, па њихово подржавање на таквим подручјима може одвући ресурсе полиције са подручја угрожених криминалом.¹⁸ Мерење успеха може отежати и чињеница да се тај програм често спроводи као део ширег концепта превенције криминала у заједници који обухвата и програме обележавања имовине, безбедносне прегледе кућа, ангажовање позорника, повећање пешачких патрола, патроле грађана, едукативне програме за младе, помоћне полицијске јединице и службе за подршку жртава¹⁹.

С циљем смањивања страха од злочина код грађана и криминала, полиција је пре више од три деценије почела развој стратегије *community policing*, која подразумева успостављање партнерског односа са грађанима у откривању и решавању проблема који доводе до вршења кривичних дела, прекршаја и појаве страха од злочина. Искуства у спровођењу стратегије *community policing* у Чикагу показују да су за њену имплементацију биле неопходне многобројне промене у полицији, почев од управљања, организације, начина мерења успеха,

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, стр. 17–22.

¹⁸ N. Tilley, *Crime Prevention*, Cullompton, Devon, UK, 2009, стр. 86–87.

¹⁹ K. Holloway, et. al., *op. cit.*, стр. 8.

обуке и регрутовања кандидата за рад у полицији до финансирања и технологије рада²⁰. Да би се остварило партнерство, одржавани су редовни месечни састанци представника јавности и полиције на којима су могли присуствовати и представници градских служби, школа, приватних фирми и других субјеката ради систематске анализе проблема, развоја и спровођења најподеснијих решења проблема, укључивања заједнице где је потребно, и надзора остварених резултата. Припадници полиције и заједнице обучени су за решавање проблема и подстакнути да размишљају изван конвенционалног репресивног рада полиције у трагању за најподеснијим одговором на проблем. Ипак, заједница је релативно мало учествовала у том процесу, а када је и учествовала, то се дешавало чешће када су састанцима присуствовала лица са образовањем стеченим на колеџу²¹.

У суседствима са високом стопом криминала у Чикагу грађани су били више присутни на састанцима са полицијом. Састанцима су углавном присуствовали грађани који су већ били ангажовани у неким организацијама у заједници, власници станова, старије особе, станари са дужим боравком и лица са вишим образовањем. Иако они нису били представници целе заједнице, то не значи да нису били способни да представе интересе ширег дела станара. Сличну забринутост у вези с опојним дрогама и физичким пропадањем суседства показивали су грађани који су долазили на састанке и они који нису, али је забринутост у вези с кривичним делима била мања. Колективна ефикасност била је најмања у сиромашним, расно и етнички хетерогеним срединама²².

Страх од злочина може представљати ограничавајући фактор у доношењу одлуке грађана да сарађују са полицијом. Иако су ранија истраживања страха од злочина била усмерена скоро искључиво на његов штетан утицај на здравље и благостање грађана, истраживање у Лондону показало је да четвртина од укупног броја особа које су изјавиле да су биле забринуте због криминала види своју забринутост као нешто сродно активности за решавање проблема.²³ Те особе

20 N. Tilley, *op. cit.*, стр. 91.

21 W. Skogan, *Policing and Community in Chicago*, Oxford, 2006 – према: N. Tilley, *op. cit.*, стр. 91–92.

22 *Ibid.*, стр. 92–93.

23 J. Jackson, E. Gray, Functional fear and public insecurities about crime, *British Journal of Criminology*, br. 1/2010, стр. 1–22.

су предузимале мере предострожности које су учиниле да се осећају безбеднијим, али ни мере ни забринутост нису смањиле њихов квалитет живота. Истраживање је обезбедило прво емпиријско разликовање нечега што је дисфункционално (искуство које умањује квалитет живота) од нечега што је функционално (искуство које мотивише опрез). Ипак, неки испитаници су изјавили да је њихов квалитет живота умањен како бригом због криминала тако и мерама опреза које су предузели, док су три четвртине испитаника који су изразили страх биле сврстане у дисфункционалну категорију.

Истраживања обично показују да се старије особе и жене више плаше злочина, иако су према званичној статистици они најмање виктимизирани. То потврђује и истраживање страха од злочина у Љубљани, које је показало да су мушкарци мање уплашени од жена иако су они чешће жртве злочина, као и да се старије особе осећају угроженијим од млађих²⁴. Највише страха имале су особе преко 60 година, посебно жене, а најмање мушкарци испод 30 година, док су у неким приликама мушкарци средњих година мање уплашени од млађих. За разлику од ранијих истраживања, која су обично показивала да бивше жртве злочина мењају своје понашање и да се ноћу не шетају саме тако често као лица која нису била жртве, да имају мање поверења у друге особе (потенцијалне нападаче), да мисле да су атрактивнији да постану поново жртве злочина и да мисле да су људи љубоморни на њих, истраживање страха од злочина у Љубљани показало је да се некадашње жртве злочина нису осећале угроженијим од других особа. И док број лица која живе заједно није утицао на страх од злочина, мање угроженим осећале су се физички припремљеније особе (оне које опажају себе као брзе тркаче и које мисле да су способне да гоне потенцијалног нападача), особе које се осећају здравије и особе бољег материјалног стања. Нису се осећали угроженијим ни грађани који нису имали поверења у људе у свом окружењу, грађани који су генерално веровали странцима и грађани које су били сигурни да бирају безбедан пут приликом изласка у суседство²⁵.

Да страх од злочина утиче на опредељење грађана да сарађују са полицијом, показује и истраживање о волонтерском раду грађана у

24 G. Meško, J. Šifrer, Fear of crime in urban settings – an inquiry, *Varstvoslovje*, br. 4/2008, стр. 558–559.

25 *Ibid.*

полицији које је спроведено у једном граду средње величине у западном делу САД.²⁶ Иако се међу волонтерима у полицији могу пронаћи различите категорије грађана, млађи и старији, припадници оба пола, разне расне припадности, то истраживање је показало да су међу волонтерима чешће биле жене, што се може објаснити њиховом активнијом улогом у локалној политици и постављањем насиља у породици за приоритетни проблем у полицијским плановима. Расна припадност и године живота нису били предиктори за волонтерски рад због неубичајене расне и старосне структуре становништва у том граду (54,3% су грађани старости 50 и више година, а само 3,8% становника нису белци). Међутим, против волонтерског рада више су били грађани који су веровали да се криминал погоршао у њиховом суседству, као и они који су имали веће поверење у локалне јавне институције и званичнике. С друге стране, код грађана који су изражавали позитивне ставове према локалној полицији постојала је већа вероватноћа да постану волонтери полиције.

Начин рада полиције који је усмерен ка повећању комуникације са грађанима значајан је за смањивању страха од злочина. Истраживање у Финској (3.245 одраслих и 977 тинејџера у два суседства) показало је да мање страха од кривичних дела против имовине имају грађани који чешће опажају полицију у пешачким активностима, док је у групи тинејџера исти ефекат пронађен у односу на кривична дела против лица²⁷. Међутим, у обе групе веће опажање полиције у активностима са патролним аутомобилом имало је за резултат повећање страха од кривичних дела против лица и против имовине. И истраживање у Великој Британији је показало да јавност високо цени ангажовање позорника за подршку заједнице који имају мање овлашћења од редовних полицајаца, односно овлашћени су за поступање према лицима са блажим облицима антисоцијалног понашања, јер је њихово присуство било видљивије и блискије од редовних полицајаца пред којима су били другачији захтеви²⁸. Доступност и приступач-

26 L. Ren, J. Zhao, N. Lovrich, M. Gaffney, Participation community crime prevention: who volunteers for police work?, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, br. 3/2006, стр. 464–481.

27 S. Salmi, M. Grönroos, E. Keskinen, The role of police visibility in fear of crime in Finland, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, br. 4/2004, стр. 573–591.

28 C. Cooper, J. Anscombe, J. Avenell, F. McLean, J. Morris, *A national evaluation of Community support officers*, Home Office research study 297, London, 2006.

ност позорника за подршку заједнице значило је да је јавност била спремнија да њима пружи информације за које је можда сматрала да су тривијалне за полицајце. Јавност је посебно ценила улогу позорника за подршку заједнице у поступању према младима и поступању са антисоцијалним понашањем. То је нарочито било значајно с обзиром на разноврсну етничку и старосну структуру тих позорника. Евалуација утицаја тих позорника на број евидентираних кривичних дела и пријављених инцидената у суседствима где су били ангажовани, у поређењу са контролним подручјима, није показала приметне разлике у трендовима броја кривичних дела и инцидената пре и после њиховог увођења.

Истраживање ефеката пилот-пројекта „Национални програм рада полиције за поновно уверавање“ у шест квартова у Великој Британији показало је позитивну промену кључних индикатора, као што су криминал, опажање антисоцијалног понашања, осећај безбедности и поверење јавности у полицију²⁹. Програм је спроведен у Енглеској између 2003/2004. и 2004/2005. године, а такав приступ је најпре развијен у Сарију (Surrey) како би се отклонио јаз између опажања јавности да криминал расте и пада стопе криминала. Пошло се од претпоставке да су поједина кривична дела и прекршаји за поједине чланове јавности били важнији од других и да су деловали као сигнали на које полиција треба да утиче како би смањила осећај ризика и повећала осећај безбедности. Програм је заснован на идеји да треба утицати на та „сигнална кривична дела“, као и на претходним моделима *community policing*-а, и обухватао је: усмерену активност полиције и решавање проблема у поступању са криминалом и прекршајима који су значајни у суседству; укључивање заједнице у процес идентификовања приоритета и предузимање акције за поступање са њима; присуство видљивих, приступачних и локално познатих представника власти у суседствима, нарочито полицајаца и полицајаца за подршку заједнице.³⁰

29 R. Tuffin, J. Morris, A. Poole, *An evaluation of the impact of the National reassurance policing programme*, Home Office research study 296, London, 2006.

30 *Ibid.*

Закључак

Анализа искустава у другим земљама показује да она могу бити и те како корисна за развој партнерства између полиције и локалне заједнице с циљем успешније превенције криминала у Србији. Досадашње активности у Србији показују чврсту опредељеност за јачање превентивне делатности полиције кроз успостављање партнерства са локалном заједницом, и то како кроз оснивање и функционисање савета за безбедност, тако и кроз непосредну сарадњу полиције са грађанима у безбедносном сектору. Локални савети за безбедност, као и непосредна комуникација са грађанима, треба да подстичу идентификовање приоритетних проблема који доводе до вршења кривичних дела, прекршаја и других понашања која утичу на личну и имовинску безбедност грађана, трагање за најподеснијим одговорима и њихово спровођење како би се проблем решио или умањио. У питању је континуиран процес који стално треба подржавати и јачати током образовања и обуке полицијских службеника. Почетне успехе у превенцији криминала не треба игнорисати, већ напротив, примере добре праксе треба научно потврдити и радити на њиховом ширењу како међу практичарима, тако и у академској заједници. Нема сумње да се кроз евалуацију праксе полиције у Србији може доста научити у смислу откривања специфичних фактора који опредељују успех једне врсте одговора на проблем у локалној заједници. Дакле, упоредо са проучавањем ставова грађана према полицији, односа полицајаца према грађанима и могућности јачања партнерства полиције и локалне заједнице, треба проучавати ефекте активности које се предузимају с циљем спречавања вршења кривичних дела, уз неизоставно праћење искустава других земаља на том плану и размену искустава са тим земљама.

Литература

1. Berry, G., Briggs, P., Erol, R., Van Staden, L., *The effectiveness of partnership working in a crime and disorder context: A rapid evidence assessment, research report 52*, Home Office, London, 2011.
2. Cooper, C., Anscombe, J., Avenell, J., McLean, F., Morris, J., *A national evaluation of Community support officers*, Home Office research study 297, Home Office, London, 2006.

3. Evison, F., Kros, A., Vasiljević, A., Petrović, M., Ljuboja, B., Jovanović, D., *Priručnik za delovanje saveta za bezbednost – u gradovima i opštinama*, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd, 2015.
4. Gorisi, P., Community crime prevention and the 'partnership approach': A safe community for everyone?, *European Journal on Criminal Policy and Research*, br. 4/2001.
5. Holloway, K., Bennett, T., Farrington, D., Does Neighborhood watch reduce crime?, *Crime prevention research review*, no. 3, U.S. Department of justice, Office of community oriented policing services, Washington, DC, 2013.
6. Jackson, J., Gray, E., Functional fear and public insecurities about crime, *British Journal of Criminology*, br. 1/2010.
7. Meško, G., Šifrer, J., Fear of crime in urban settings – an inquiry, *Varstvoslovje*, br. 4/2008.
8. Ren, L., Zhao, J., Lovrich, N., Gaffney, M., Participation community crime prevention: who volunteers for police work?, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, br. 3/2006.
9. Salmi, S., Grönroos, M., Keskinen, E., The role of police visibility in fear of crime in Finland, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, br. 4/2004.
10. South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the control of small arms and light weapons, *Filozofija i principi policije u zajednici u okviru SALW intervencija*, South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the control of small arms and light weapons, Beograd, 2006.
11. Tilley, N., *Crime prevention*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, UK, 2009.
12. Tuffin, R., Morris, J., Poole, A., *An evaluation of the impact of the National reassurance policing programme*, Home Office research study 296, Home Office, London, 2006.
13. Van Staden, L., Leahy-Harland, S., Gottschalk, E., *Tackling organised crime through a partnership approach at the local level: A process evaluation, research report 56*, Home Office, London, 2011.

PREVENTIVE LOCAL POLICING IN SERBIA AND COMPARATIVE EXPERIENCES

Slavisa Vukovic, PhD

Goran Boskovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The subject of research in this paper are the police experiences in other countries that could serve as guidelines for further development of local preventive police function in Serbia. Through analyzing of contemporary research the intention is to indicate on the current status and directions of further development of that police role taking into account the specificities of dominant forms of crime that determine priorities in the work of police and results achieved in certain areas of crime prevention relevant to the work of police. A successful preventive policing is based on a careful analytical approach, which includes analysis of the current crime situation and forecasting the development of crime. The consequences that certain forms of crime leave and the subjective feeling of citizens regarding the threat of crime in general and its particular form, opting police activities in the field of crime prevention. The application of problem-oriented policing is particularly important for effective crime control, because it is a strategy that promises success and for which there is a significant body of research indicating its effectiveness.

Analysis of experiences in other countries shows that they can be very useful for the development of partnerships between police and local community with the aim of successful crime prevention in Serbia. Previous activities in Serbia show a firm commitment to strengthen preventive policing through the establishment of partnerships with local community, both through the establishment and functioning of security councils, and through direct cooperation of police with citizens on the security sector. Local safety councils, as well as direct communication with citizens should be encouraged to identify priority problems that lead to the commission of crimes, disorders and other behaviors that affect the personal and property safety of

citizens, searching for the most suitable answers and implementing them in order to solve or diminish the problem. It is a continuous process that constantly need support through education and training of police officers. Initial examples of success in the prevention of crime should be scientifically verified and broadened both among practitioners and the academic community. There is no doubt that through the evaluation of police practice in Serbia it can be learned a lot in terms of detecting specific factors that determine the success of one kind of answer to the problem in local community. Therefore, along with studying the attitudes of citizens toward the police, attitudes of police officers toward citizens and possibilities of strengthening the partnership between police and local communities, it is necessary to study the effects of activities undertaken with the aim of preventing crimes, with the inevitable follow-up experiences of other countries in this field and sharing experiences with those countries.

Keywords: police, prevention, local community, comparative experiences.

ЕМПИРИЈСКА ИСТРАЖИВАЊА ПЕРЦЕПЦИЈЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ПОЛИЦИЈЕ РС У ОКВИРУ ИНТЕРНИХ НАУЧНО- -ИСТРАЖИВАЧКИХ ПРОЈЕКТА КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКЕ АКАДЕМИЈЕ

Др Радомир Зекавица¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Сузбијање дискриминације је резултат континуираних напора бројних државних и друштвених субјеката у Републици Србији. Међу њима посебно место припада Министарству унутрашњих послова и Криминалистичко-полицијској академији. У раду се даје приказ истраживачких напора који су до сада учињени у оквиру интерних научно-истраживачких пројеката Криминалистичко-полицијске академије, а који су, између осталог, подразумевали спровођење два емпиријска истраживања ставова полицијских службеника у Републици Србији, која су омогућила да се на прецизан начин утврди перцепција дискриминације полиције у РС.

Кључне речи: дискриминација, полиција, Криминалистичко-полицијска академија, истраживање, методологија, резултати.

Увод

Опште је познато да одсуство дискриминације представља један од основних предуслова демократског друштва. То из разлога што демократија није и не треба да буде схваћена искључиво као скуп правила и процедура помоћу којих се уређују и спроводе поступци избора

¹ Ванредни професор Криминалистичко-полицијске академије; radomir.zekavica@kpa.edu.rs

представника политичке власти. Истинска демократија подразумева истинску посвећеност остваривању одређених вредности којима треба да теже друштва која желе да буду демократска. Демократија се тада схвата у супстанцијалном смислу, као политички режим који на првом месту треба да омогући остваривање слободе и једнакости грађана као носиоца изворног легитимитета политичке власти. Остваривање једнакости, или боље рећи равноправности, директно води ка одсуству дискриминације. За остваривање тог циља потребно је више ствари. Најпре, доношење адекватног нормативно-правног оквира заштите од дискриминације, као и стварање ефикасног система институционалне заштите потенцијалних жртава дискриминације.

Може се рећи да је оба ова задатка Република Србија успешно спровела. Ступањем на снагу Закона о забрани дискриминације² 2009. године, српско законодавство је добило системски закон којим се на једном месту нормирају најзначајнија питања за борбу против дискриминације, попут значења појма дискриминације, облика и случајева дискриминације и поступака заштите од дискриминације, а установљен је Повереник за заштиту дискриминације као самостални државни орган којем је у надлежност дато да се стара о заштити равноправности свих грађана, спровођењу овог закона и сузбијању свих облика дискриминације. Усклађеност наших домаћих прописа са међународним стандардима заштите од дискриминације није спорна³, као ни институционална решења те заштите од којих се, по свом значају, свакако издваја институција Повереника за заштиту равноправности.

Наравно, и многи других државни и недржавни субјекти (Канцеларија за људска и мањинска права РС, Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине РС, Заштитник грађана, као и значајан број организација из цивилног сектора) улажу бројне и значајне напоре у сузбијању дискриминације. Међу њима је, свакако и Министарство унутрашњих послова,⁴ као и Криминалис-

² *Службени гласник РС*, бр. 22/09.

³ Осим Закона о забрани дискриминације, треба поменути и: Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Службени лист СРЈ*, бр. 11/2, 57/02; Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС*, бр. 33/06; Закон о равноправности полова, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

⁴ Више о томе: Р. Зековица, *Сузбијање дискриминације у Републици Србији с посебним освртом на улогу и допринос Министарства унутрашњих послова РС*, Канцеларија за људска и мањинска права РС, Београд, 2014.

тичко-полицијска академија (КПА) која свој допринос у томе даје на више начина. Први је редовна едукација студената који имају могућност да у оквиру важећег наставног плана и програма буду упознати за материјом из области људских права и слобода.⁵ Други начин је научно-истраживачки рад у оквиру интерних научно-истраживачких пројеката КПА. Резултат тог рада су, између осталог, два емпиријска истраживања односа полиције РС према дискриминацији. Јавности је на такав начин понуђена јасна слика о перцепцији дискриминације српске полиције, као и јасни индикатори не само негативних, већ и позитивних показатеља односа полиције РС према дискриминацији. На такав начин је омогућено конципирање едукативних програма полицијских службеника у областима за које је утврђено да постоји потреба додатне едукације како би на такав начин ниво препознавања дискриминације и осталих појава у вези с њом био виши. На такав начин се, према нашем уверењу, квалитативно доприноси унапређењу свих потребних предуслова за постојање и успешно функционисање демократског друштва које, као што смо истакли не почива само на формалним, већ и на супстанцијалним претпоставкама од којих је равноправност свих грађана и одсуство дискриминације једна од примарних.

Истраживања перцепције дискриминације полиције Републике Србије

Истраживања перцепције дискриминације полиције РС била су спроведена у два истраживачка циклуса. Најпре у оквиру интерног научно-истраживачког пројекта КПА под називом *Положај и улога полиције у демократској држави* (2011–2015), у марту и априлу 2014. године. Истраживање се односило се на ставове припадника криминалистичке полиције (КП) пет подручних полицијских управа у РС – ПУ Београд, ПУ Нови Сад, ПУ Суботица, ПУ Нови Пазар, ПУ Врање.⁶

⁵ У оквиру наставних програма на првој години основних академских и струковних студија из предмета *Уставно право и Увод у право*, затим из наставног програма изборног предмета треће године академских студија *Људска права*, као и у оквиру наставног програма мастер студија из предмета *Полиција и људска права*.

⁶ Резултате тог истраживања видети детаљније у: Р. Зекавица, Однос полиције према дискриминацији у Србији, *Темида*, 2, 2014, стр. 65–95.

Друго истраживање је било спроведено у октобру и новембру 2015. године у оквиру актуелног научно-истраживачког пројекта КПА под називом *Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције* (2015–2019) и односило се на ставове припадника полиције опште надлежности (ПОН) и саобраћајне полиције (СП) седам подручних полицијских управа – Београд, Нови Сад, Суботица, Нови Пазар, Врање, Зајечар и Крагујевац.

Основни предмет оба истраживања су били ставови припадника полиције РС према дискриминацији како би се на такав начин утврдила њихова перцепција те друштвене појаве. Реални домет ових истраживања је у томе да се на основу анализе њихових ставова утврди потенцијална склоност ка дискриминацији, а не њен реални обим у практичном поступању полицијских службеника. Обим и врста дискриминаторог поступања не само полиције РС, већ било које полиције, могуће је утврдити на друге начине (рецимо, анализом судске праксе која се односи на дискриминаторско поступање полиције, притужбама грађана и различитим поступцима надлежних органа у којима се указује на конкретно дискриминаторско поступање полиције и томе слично), а не анализом ставова полиције. Анализа ставова је, пре свега, у функцији препознавања потенцијалне склоности ка дискриминацији, што је од великог значаја у њеном превентивном спречавању. У томе треба видети и основу сврху и циљ ових истраживања.

У том циљу у оба истраживања су испитани ставови полицајаца о неколико конкретних тема, попут: препознавање дискриминације и обима њеног присуства у РС, перцепција степена угрожености осетљивих група, препознавање говора мржње, утврђивање постојања и степена социјално-етничких дистанци као и ставова према предузимању афирмативних мера у циљу побољшавања друштвеног положаја припадника осетљивих група. Фокус је, такође, стављен на испитивање перцепције испитаника о одговорности и утицају појединих државних и друштвених институција на појаву и сузбијање дискриминације у српском друштву, као и на сазнање о личном искуству испитаника са дискриминацијом и анализу ставова према одређеним тврдњама стереотипног карактера.

Методологија истраживања – основне напомене

Као што је истакнуто, истраживања су била спроведена у пет (први циклус – 2014) односно седам (други циклус – 2015) подручних полицијских управа на укупном узорку од 734 полицијска службеника (258 припадника криминалистичке полиције, 302 припадника полиције опште надлежности и 174 припадника саобраћајне полиције). За потребе оба истраживања, у циљу добијања конзистентних и поузданих оцена дискриминације, спроведена је стратификација узорка применом критеријума регионалне заступљености запослених полицијских службеника у подручним полицијским управама на начин који је требало да омогући да се на репрезентативан начин представи мишљење полиције у Србији. Поједине подручне полицијске управе су изабране због мултиетничке структуре становништва које живи на територији коју својом надлежношћу покривају те полицијске управе, као што су ПУ Суботица и ПУ Нови Пазар, док су друге изабране тако да територијално-географски једнако представе све регионе на територији РС.

Структуру узорка је могуће посматрати кроз пет основних социодемографских карактеристика: пол, старост, регионе, радно искуство и степен образовања (табела 1).

Табела 1: Структура узорка према социодемографским карактеристикама

	%	КП	ПОН	СП
Пол	Мушки	80	70	80
	Женски	20	30	20
Старост	Од 20 до 29 година	21	28	26
	Од 30 до 39 година	41	40	43
	Од 40 до 50 година	32	25	27
	Преко 50 година	6	7	5
Региони	Београд	55	32	42
	Нови Пазар	8	13	0
	Нови сад	22	20	20

Региони	Суботица	7	11	6
	Врање	9	6	16
	Крагујевац	0	14	7
	Зајечар	0	4	9
Радно искуство	Краће од 5 година	16	20	21
	5 до 15 година	44	46	43
	16 до 25 година	29	24	24
	Дуже од 25 година	11	10	12
Степен образовања	Средња школа	25	52	64
	Виша школа	33	15	10
	Факултет	36	29	20
	Завршене специјалистичке студије	4	1	1
	Магистарске студије или мастер	2	2	5
	Докторат	0	0	0

Основни истраживачки инструмент је био структурирани упитник који је садржао 106 питања-тврдњи, од којих су четири питања била отвореног типа. Конкретан садржај упитника је састављен у сарадњи ЦЕСИД-а са УНДП и Повереником за заштиту равноправности и он је до сада коришћен у четири истраживачка циклуса (2009, 2010, 2012, 2013) односа грађана РС према дискриминацији.⁷ За потребе истраживања ставова полиције упитник је донекле измењен на тај начин што су у њему додата питања која су се односила на перцепцију полицијске функције и однос испитаника према примени закона, док су поједина питања такође преформулисана имајући у виду специфичност испитаника и полицијске професије.⁸ Структуру упитника

⁷ Видети извештаје ЦЕСИД-а о истраживањима односа грађана РС према дискриминације доступне на званичној интернет адреси Повереника за заштиту равноправности – <http://www.ravnopravnost.gov.rs/>.

⁸ Тако је код питања о примени афирмативних мера за побољшавање друштвеног положаја припадника осетљивих група, у овом истраживању полицајцима било постављено питање – *да ли бисте имали нешто против предузимања потребних мера да се повећа број запослених припадника осетљивих група у полицији?* – за

су чиниле следеће тематске целине – секције:

- а) Демографски подаци,
- б) Евалуација циљева полицијске функције и став према примени закона у контексту ефикасности рада полиције,
- в) Препознавање дискриминације, перцепција присуства дискриминације и степена угрожености појединих социоетничких група,
- г) Препознавање говора мржње,
- д) Анализа социоетничких дистанци,
- ђ) Однос према мерама које би побољшале положај осетљивих група,
- е) Однос према институцијама по питању дискриминације – одговорност и мера утицаја институција на дискриминацију,
- ж) Лично искуство у вези са дискриминацијом,
- з) Анализа ставова у вези тврдњи стереотипног карактера.

Прикупљање података је спроведено анкетирањем (РАPI – *Paper and Pen Interview*) употребом штампаних упитника који су прослеђени наведеним подручним полицијским управама. Руководиоцима полицијских управа је скренута пажња да приликом дистрибуције упитника посебно обратe пажњу на адекватну заступљеност оба пола међу испитаницима и заступљеност свих старосних категорија. У упутству за дистрибуцију упитника посебно је наглашено да надлежни руководиоци треба да обавесте све испитанике о значају самог истраживања и потреби да испитаници се довољно пажње и стрпљења приступе попуњавању упитника. Испитаницима је такође наглашено да нигде не износе своје личне податке како би се тако обезбедила анонимност анкетираних испитаника.

Приликом обраде података коришћена је квантитативна анализа. Дескриптивна статистика се заснивала на процентуалним приказима и аритметичкој средини. У анализи података поводом појединих питања коришћени су засебни истраживачки инструменти. Тако је за истраживање социоетничких дистанци испитаника коришћена тзв. Богардусова скала која садржи осам типова социјалних односа и интеракција поводом којих су дистанце биле истраживане. Добијени резултати су помогли у утврђивању индекса дискриминације. Индекс дискриминације је добијен као просек процентуалних вредности евалуације од ЦЕСИД-овог истраживања ставова грађана у којем се то питање односило на потребу запошљавања уопште – видети, ЦЕСИД, 2013.

луираних осам типова социјалних односа и интеракција за сваку од осетљивих група. Резултати анализе индекса дискриминације су упаривани са резултатима анализе ставова појединих тврдњи стереотипног карактера који су потврдили хипотезу о потенцијалној дискриминацији. У циљу лакшег приказа и увида у добијене резултате коришћена је матрица анализе гена, дводимензионалног приказа са x и y осом на којој су укрштени показатељи социоетничких дистанци и перцепције испитаника о степену угрожености појединих група.

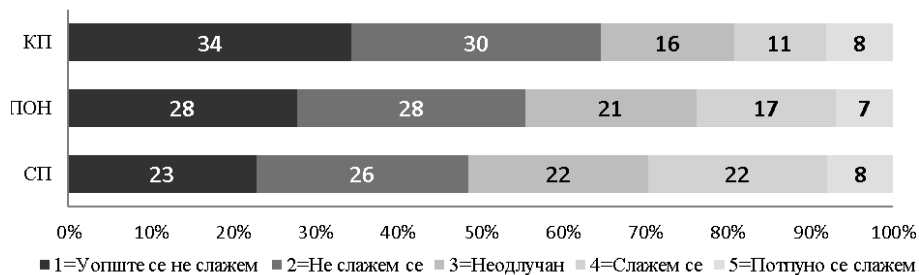
Основни резултати истраживања

Секција Б – Евалуација циљева полицијске функције и став према примени закона у контексту ефикасности рада полиције

Истраживање ставова полиције о основним циљевима полицијске функције имало је за циљ да утврди да ли и којој мери припадници полиције РС имају развијену свест о томе да је основна сврха полицијске функције у демократском друштву обављање оних задатака који за сврху имају заштиту интереса грађана у целини и остваривање законом дефинисаних циљева. У упитнику је било наведено пет могућих циљева полицијске функције, а од испитаника је тражено да наведу која је од њих, према њиховом мишљењу, примарна функција полиције, а затим да наведене функције рангирају према критеријуму приоритета. Наведени циљеви су били: сузбијање криминалитета, очување јавног реда и мира и безбедност државног поретка и институција, заштита уставом и законом загарантованих права и слобода, очување политичког поретка власти и оних који га представљају и услужна делатност у функцији грађана.

Резултати указују да је заједничко свим сегментима полиције да се *заштита политичког поретка власти и оних који га представљају* не доживљава као приоритетан циљ полицијске функције, те да је овај циљ на последњем месту према рангу важности. Сасвим очекивано, примарни циљ полицијске функције је за припаднике КП *сузбијање криминалитета* – њих 58% наводи тако. У односу на њих, припадници СП и припадници ПОН издвајају на прво место *очување јавног реда и мира* (39%), затим *заштиту уставом и законом загарантованих права и слобода грађана* (38%), мада је и *сузбијање криминалитета* присутно у сличном проценту (36%).

Анализа ставова полиције о примени закона полиције имала је за циљ да утврди постојање степена анимозитета према захтеву легалитета у раду полиције и спремности полиције да захтев за ефикасношћу рада ставе испред захтева за легалношћу. Резултати истраживања указују да се скоро сваки други полицајац у Србији слаже са тиме да *стриктно придржавање закона приликом обављања полицијских задатака може полицији да веже руке и онемогући је да свој посао обави ефикасно*. Код сва три сегмента (КП, ПОН, СП) постоји идентичан проценат од 45% испитаника који се слаже са том тврдњом. Посебно забрињавајући податак је да сваки пети припадник КП (19%), и чак сваки трећи припадник СП (30%) оправдава кршење закона уколико резултат тога може да буде прибављање адекватних доказа за почињено кривично дело или одговорност учиниоца. Такође је забрињавајуће што постоји прилично висок проценат оних који су неодлучни у вези с овом тврдњом, што имплицира потенцијалну спремност да се таква пракса оправда (графикон 1).



Графикон 1: *Оправданост кршења закона зарад ефикасности*

Тврдња – *Кршење закона приликом обављања полицијских задатака може бити оправдано и дозвољено ако услед тога могу бити прибављени адекватни докази за почињено кривично дело или за одговорност учиниоца* Јединица мере: %, једноструки одговори, база – $N(\text{КП}) = 258$, $N(\text{ПОН}) = 302$, $N(\text{СП}) = 174$

Изузетно позитиван показатељ јесте висок проценат слагања у вези с тврдњом да сви грађани, без обзира на њихову припадност (расну, полну, етничку) или опредељење (верско, сексуално, политичко), заслужују једнак третман приликом примене закона. Сагласност са овом тврдњом изражава скоро 90% испитаника из сва три сегмента полиције.

Секција В – Препознавање дискриминације, перцепција присуства дискриминације и степена угрожености појединих социоетничких група

На питање шта је, према њиховом мишљењу, суштина дискриминације, готово идентични проценат испитаника сва три сегмента полиције није одговорило – 47% КП, 49% ПОН, 50% СП. Такође су слични резултати добијени и приликом утврђивања става о присутности дискриминације, па тако само 7% испитаника сматра да она није присутна у нашем друштву. Када је реч о друштвеним групама које су највише дискриминисане, ту се такође уочавају слични резултати, па тако припадници сва три сегмента на прво место издвајају Роме (16%), а затим припаднике ЛГБТ (13%) популације као такве групе. Може се констатовати да је и поводом овог питања у оба истраживања приметан изузетно висок проценат оних који немају став о томе које су социоетничке групе највише угрожене у нашем друштву (49%).

Секција Г – Препознавање говора мржње

Упитник је садржао пет изјава у вези с којима су се испитаници у оба истраживања изјашњавали да ли су оне израз говоре мржње или не. Те изјаве су биле: *Цигани смрде*, *Србе на врбе*, *Нож, жица*, *Сребреница*, *Хомосексуалци су јалово дрво које треба сасећи и у огањ бацити*, и *Политичари су лопови*. Питање је било да ли ове изјаве за њих представљају израз говора мржње, а понуђени одговори су били: *Да*, *И да и не*, *Не*, *Не знам*.

Начелно, полиција препознаје наведене изјаве као изјаве које изражавају говор мржње, али то препознавање варира од оних изјава које се недвосмислено препознају као такве, као на пример изјаве *Србе на врбе* и *Нож, жица*, *Сребреница*, о којима се 85% припадника (о првој), односно 75% припадника (о другој) КП изјаснило да јесу говор мржње, па до изјаве *Политичари су лопови*, о којој се припадници сва три сегмента у свега 26% изјашњавају као о говору мржње. Укупни проценти препознавања осталих изјава као говора мржње су следећи: *Цигани смрде* – 41% ПОН, 43% СП, 41% КП, *Хомосексуалци су јалово дрво које треба сасећи и у огањ бацити* – 52% ПОН и СП, 56% КП.

Секција Д – Анализа социоетничких дистанци

Анализа социоетничких дистанци је од великог значаја за утврђивање потенцијалне дискриминације. Постојање ових дистанци ут-

врђено је применом тзв. Богардусове скале као истраживачког инструмента који се користи у истраживању постојања социоетничких дистанци.⁹ Он је осмишљен тако да садржи осам типова друштвених односа са различитим степеном социјалне интеракције. Од типа друштвеног односа са највишом дистанцом социјалне интеракције (попут оног у којем нека лица са нама деле заједничко држављанство) до најинтимнијих видова друштвених односа и интеракција (да будемо у браку са неким, ми ли наша деца). Испитаницима је постављено питање *да ли бисте имали нешто против да неко од припадника следећих група...*, након чега су се испитаници изјашњавали потврдно или одрично поводом понуђених типова друштвених односа и интеракција. Најизраженија социјална дистанца је према припадницима ЛГБТ популације, мигрантима и ХИВ позитивним особама. Када је реч о етничкој дистанци, то важи за Албанце, посебно у вези с могућношћу да припадници ове мањине добију руководећи положај или да се буде у браку са истима.

Уколико се резултати анализе социоетничких дистанци из истраживања ставова ПОН и СП упореде са резултатима исте анализе ставова припадника КП из 2014. године, може се уочити да припадници ПОН и СП показују значајно ниже дистанце, нарочито према припадницима ЛГБТ популације – просек 39% у односу на 49% из истраживање ставова КП из 2014. године. Дистанце према мигрантима су нешто више у односу на истраживање из 2014. године, на шта је свакако могла да утиче актуелна мигрантска криза. Када је реч о Ромима, ту је потврђена иста тенденција у односу на 2014. годину, односно релативно низак просек дистанци – 26% у односу на 28% из истраживања ставова КП, али је значај пад ових дистанци утврђен по питању брака као типа друштвеног односа, па је тако та разлика 42% у односу на 57% из 2014. године. Најмање дистанце испитаници имају према сиромашним људима, Србима и женама (18%) и избеглицама (19%). Посматрано одвојено по сегментима ПОН-СП, приметно је да припадници СП показују нешто више дистанце у односу на припаднике ПОН.

Имајући у виду значај анализе социоетничких дистанци по потенцијални индекс дискриминације, корисно је указати на те резултате и из угла социодемографских карактеристика испитаника. Тако су,

9 Видети: R. Supek, *Ispitivanje javnog mnjenja*, Naprijed, Zagreb, 1961.

рецимо, најизраженије дистанце утврђене код припадника ПУ Београд, док су најниже код припадника ПУ Нови Пазар. Испитаници са најкраћим и најдужим радним стажом показују мање дистанце у односу на оне радног искуства од 5–15 и 16–25 година. Међу половима не постоје значајне статистичке разлике, док испитаници са факултетским образовањем показују ниже дистанце у односу на оне са дипломом средње и више школе.

Секција Ђ – *Однос према мерама које би побољшале положај осетљивих група*

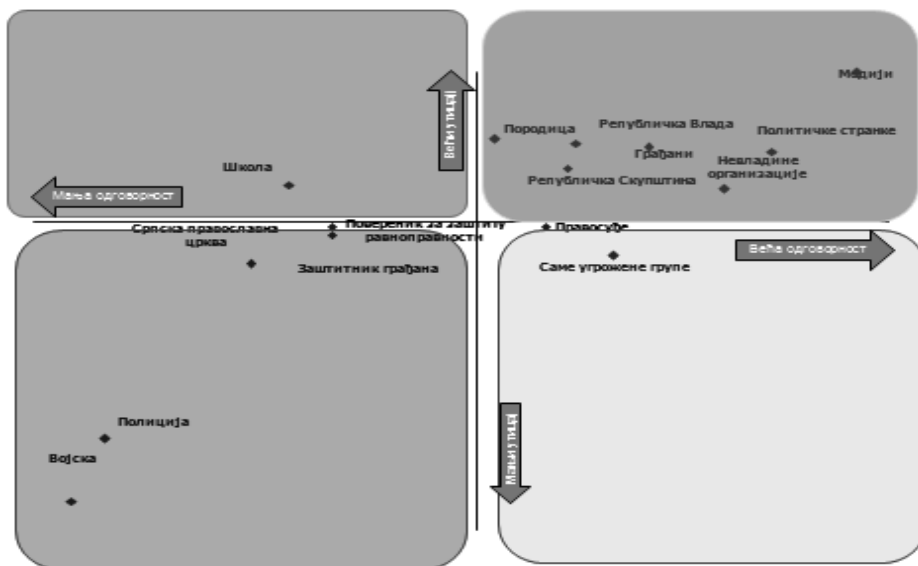
Истраживање односа полиције према мерама које могу да побољшају положај осетљивих група било је фокусирано на утврђивање ставова полиције према четири такве конкретне мере. То су: мере запошљавања припадника осетљивих група у полицији, коришћења матерњег језика, школовања ма матерњем језику мањина, финансирања њихових медија и омогућавање обраћања државним институцијама на матерњем језику. У вези с тим мерама постоји нешто виши проценат оних који би подржали мере запошљавања међу припадницима СП и ПОН у односу на припаднике КП, па тако те мере подржава 45% (у односу на 34% припадника КП). У погледу осталих мера нема значајнијих одступања у односу КП-СП и ПОН. Највиши проценат неслагања постоји у вези са тврдњом да би *припадницима националних мањина требало да се омогући да се државним институцијама обраћају на матерњем језику иако то кошта буџет* – 49% њих се не слаже (СП и ПОН укупно).

Секција Е – *Однос према институцијама по питању дискриминације – одговорност и мера утицаја институција на дискриминацију*

Овај сегмент истраживања имао је за циљ да утврди ставове полиције о два веома битна питања: *која је институција највише одговорна за појаву дискриминације и која од институција би могла да утиче да се смањи обим дискриминације?* Институције су биле наведене у упитнику,¹⁰ а од испитаника је тражено да дају свој одговор тако што ће на скали одговора *нимало (1) – много (5) – не зна (0)*, заокружити број који највише одговора њиховој перцепцији одговорности и утицаја појединих институција на дискриминацију.

10 Републичка Влада, Републичка скупштина, политичке странке Српска православна црква, невладине организације, медији, грађани, правосуђе, саме угрожене групе, војска, полиција, школа, породица, Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности.

Резултати показују готово идентичан однос припадника сва три сегмента српске полиције према наведеним питањима, односно идентичну перцепцију одговорности и утицаја институција на дискриминацију. Медији, политичке странке, НВО и Влада, јесу институције које су, према мишљењу многих, највише одговорне за појаву дискриминације, али уједно и најутицајније на њено смањивање или евентуално повећавање у друштву. У оба истраживања је потврђено да полицајци сматрају да полиција, као институција, није одговорна нити утицајна по питању појаве и обима дискриминације (налази се на претпоследњем месту, а на последњем је Војска). На графикону 2 су приказане позиције наведених институција према критеријуму њихове одговорности и утицаја на појаву дискриминације.



Графикон 2: Перцепција одговорности и утицаја институција на појаву и обим дискриминације

Када је од испитаника тражено да сами, у форми одговора на отворено питање, наведу конкретну институцију која према њиховом мишљењу највише дискриминише у нашем друштву, висок проценат испитаника (72%) није дао никакав одговор.

У овом сегменту је била и анализа перцепције дискриминације као друштвеног проблема. У вези са тим 41% испитаника се изјаснило да

је дискриминација значајан проблем, али да постоје већи проблеми са којима се наши грађани суочавају.

Забрињава податак да укупно 54% испитаника не зна да ли у нашем друштву постоји установа која у нашој држави штити равноправност свих грађана.

Секција Ж – Лични доживљај дискриминације

И овог пута се показало да изузетно висок проценат испитаника (82%) сматра да није никада био изложен дискриминацији. Сваки други испитаник сматра да се неће ником обратити и уколико буде изложен дискриминацији (53%), а кључни разлози због којих је то тако јесу: што немају поверења (30%), што не знају коме да се обрате (19%) и што сматрају да су процедуре превише компликоване (14%). Значајно нижи проценат у односу на испитанике из КП од прошле године није имао став поводом овог питања (33% у односу на 47% из 2014. године).

Секција З – Анализа ставова у вези тврдњи стереотипног карактера

Овај део истраживања се бави анализом ставова о 25 тврдњи које су биле садржане у упитнику. Поједине тврдње су имале типичан стереотипни карактер и оне су помогле у утврђивању постојања предрасуда и индекса дискриминације (табела 2). Испитаници су се изјашњавали на скали од 1 – уопште се не слажем до 5 – у потпуности се слажем. На табели 2 је дат компаративни приказ резултата добијених у оба истраживања, и то збирно – неслагање и слагање – као и проценат оних који су били неодлучни у вези с наведеним тврдњама.

Табела 2: Компаративна анализа ставова поводом тврдњи које формирају индекс дискриминације изражени у процентима (%)

	Неслагање			Неодлучан			Слагање		
	2014 КП	2015		2014 КП	2015		2014 КП	2015	
		ПОН	СП		ПОН	СП		ПОН	СП
Истраживачки циклус и сектори полиције									
Лако је подржавати Роме кад ти нису у комшилуку	41	42	42	17	20	20	34	25	26
1.2. Немам ништа против Рома, али они, ипак, воле да краду	34	41	36	21	21	26	41	30	29
2.1. Хомосексуализам је болест коју треба лечити	27	22	26	16	22	21	54	47	39

2.2. Немам ништа против хомосексуалаца, али нека они то раде код своје куће	15	18	21	10	14	17	72	59	55
3.1. Децу са сметњама у развоју не би требало мешати са осталом децом	57	52	56	22	25	23	17	14	16
3.2. У нашем народу нема много особа са инвалидитетом	47	42	47	39	40	36	11	9	9
4.1. Здравствене установе би требало да одбију лечење оболелих од ХИВ/АИДС	83	65	70	8	18	18	6	8	5
4.2. За своју болест, оболели од ХИВ/АИДС су сами криви	52	54	47	21	29	26	25	19	20
5.1. Треба бити опрезан према другим народима и када се показују као пријатељи	36	38	30	20	21	17	41	32	46
5.2. Србија треба да буде држава само српског народа јер је он већински народ	59	52	48	16	19	20	21	18	24
6.1. Нормалан човек признаје само традиционалне вере (православље, католике, ислам)	51	42	39	21	22	24	25	27	29
6.2. Мале верске заједнице „краду“ душу људима	52	42	44	28	32	29	17	17	19
7.1. Има неке истине у књигама које објашњавају постојање јеврејске завере	42	33	37	40	45	42	14	12	15
7.2. Јевреји настоје да извуку корист чак и из сопственог страдања	44	36	39	34	41	36	19	14	19

У односу на истраживање ставова припадника КП, може се констатовати да су припадници ПОН и СП показали нижи степен слагања са тврдњама које изражавају индекс потенцијалне дискриминације. То се посебно односи на тврдње о припадницима ЛГБТ заједнице и Ромима. Највиши је проценат слагања у вези с тврдњом која гласи *Немам ништа против хомосексуалаца, али нека они то раде код своје куће* – укупно 57%, што је значајно ниже у односу на проценат слагања код припадника КП (72%). Слично се може констатовати и за већину осталих тврдњи, што наводи на закључак да је индекс дискриминације припадника ПОН и СП нижи од припадника КП.

Уколико резултате овог истраживања посматрамо по демографским карактеристикама, можемо уочити значајна статистичка одсту-

пања. Најзначајније разлике је могуће уочити према регионалном критеријуму. ПУ Зајечар се издваја као управа у којој су највиши проценти оних који се слажу са наведеним тврдњама. Примера ради, 81% испитаника из ове управе се слаже са тврдњом *Немам ништа против хомосексуалаца али нека они то раде код своје куће*, што је готово дупло више у односу на испитанике из ПУ Врање, где је проценат слагања 45%. И у погледу осталих изјава припадници ПУ Зајечар показују значајно више процене слагања са изјавама које формирају индекс дискриминације. На другом месту се могу издвојити припадници ПУ Београд, затим ПУ Суботица, ПУ Нови Сад, ПУ Нови Пазар, док су најнижи проценти слагања поводом наведених тврдњи утврђени код припадника ПУ Крагујевац и ПУ Врање. То би уједно требало да буде јасан показатељ за даљу стратегију деловања у правцу едукативног рада на подизању нивоа свести о проблему дискриминације, имајући у виду јасне показатеље које су управе приоритет у том раду.

Остале тврдње из упитника су биле конструисане тако да осликавају став према одређеним сету друштвених вредности које се могу означити терминима: интернационализам (став према ЕУ и демократији), традиционализам, национализам, конформизам и ауторитативност (табела 3).

Табела 3: Тврдње које изражавају одређене вредности – традиционализам, конформизам, ауторитаризам, национализам, интернационализам (у %)

	Неслагање			Неодлучан			Слагање		
	2014 КП	2015		2014 КП	2015		2014 КП	2015	
		ПОН	СП		ПОН	СП		ПОН	СП
Истраживачки циклус и сектори полиције									
8.1.Руководећа места у пословном свету треба да буду у рукама мушкараца	57	61	63	22	21	16	17	9	14
8.2. Најважнија врлина сваке жене је да буде добра домаћица	51	52	53	19	22	21	25	16	20
9.1.Не волим да се расправљам са неким о нечему ако имамо различито мишљење	42	45	43	21	25	24	23	21	25
9.2.Трудим се да се не разликујем превише од других људи из мог окружења	39	39	35	23	29	25	32	23	33

10.1.Не волим износити своје мишљење ако знам да ће се оно разликовати од других	65	58	53	17	23	23	12	9	18
10.2.Овој држави је потребан јак вођа кога ће народ следити без поговора	46	38	31	18	29	25	30	24	35
11.1.Поштовање ауторитета је највећа врлина коју људи треба да гаје	40	36	28	28	34	29	28	22	35
11.2.Због мешања различитих култура, прети нам опасност да изгубимо свој идентитет	47	37	34	23	30	31	26	22	27
12.1.Уласком у ЕУ ризикујемо да изгубимо национални идентитет и културу	49	40	31	25	29	30	23	22	32
12.2.Демократија можда има мана, али је боља од свих других облика владавине	28	34	30	31	35	37	35	22	25
13.1.Демократије нису успешне у одржавању реда	40	35	29	31	37	40	25	19	23

Као што се може уочити, проценти неслагања са наведеним тврдњама су у начелу већи од процената слагања са њима, мада је у вези с појединим тврдњама приметно да постоје високи проценти оних који су неодлучни, тј. не заузимају став о наведеним тврдњама.

Закључак

Резултати оба истраживања указују како на позитивне тако и на негативне аспекте односа полиције према дискриминацији. Указаћемо, најпре, на уочене најзначајније проблеме и приоритете у даљем раду МУП-а на пољу сузбијања дискриминације.

Као и у истраживању ставова припадника КП, и овом приликом се потврдило да полиција у РС показује изванредан степен анимозитета према начелу легалитета, односно захтеву за стриктним придржавањем закона у контексту ефикасности полицијског рада. Постојање тог анимозитета је појава која је својствена и другим полицијама у свету, на шта указују бројна истраживања¹¹ и он се често посматра

¹¹ Видети: D. Bayley, *Law enforcement and the Rule of Law: Is there a trade-off?*, *Criminology & Public Policy*, 2, стр. 133–154.

као универзално својство тзв. полицијске супкултуре.¹² Кључно је питање какав однос треба да има демократско друштво према тој појави? Као што смо истакли, став полиције да стриктно придржавање закона може да буде фактор ограничавања ефикасности полиције не значи нужно и спремност полиције да право прекрши зарад те ефикасности. Међутим, оправдање кршења закона зарад ефикасности је значајно озбиљнији проблем јер указује на такву спремност, што у демократском друштву мора бити схваћено као појава према којој се мора показати нулта толеранција. Као што се могло видети, проценат оних који оправдавају кршење закона зарад ефикасности је виши у односу на израживање ставова КП из 2014. године, а посебно забрињава високих 30% оних који то оправдавају код припадника СП. Треба бити свестан да је у овом истраживању утврђен и виши проценат неодлучних у вези са оправдавањем кршења закона, што указује на виши проценат оних који су потенцијално спремни да закон прекрше зарад ефикасности. Овакви резултати намећу потребу предузимања одговарајућих мера, а пре свега едукативних програма у којима се полицајцима мора указати на све негативне последице оваквог става. Те последице се тичу друштва у целини и посебно владавине права, али се тичу и самих полицајаца који оваквог праксом могу себи да нанесу много више штете него користи. Постоје бројни разлози који потврђују постојање таквих штетних последица¹³ и са њима полиција треба да буде упозната како би се на такав начин максимално смањило проценат не само оних који оправдавају кршење закона зарад ефикасности, већ и проценат оних који те исте законе виде као фактор ограничавања сопствене ефикасности. Тема тих едукативних програма мора да буде и само схватање полицијске ефикасности, с обзиром да она у владавини права не може бити тумачена као појава која може бити у супротности за начелом легалитета.

Када је реч о перцепцији дискриминације, могуће је издвојити неколико кључних проблема. Најпре, забрињавајуће је висок проценат оних који нису навели шта је суштина дискриминације. У оба истраживања подаци указују да сваки други полицајац у Србији не зна шта је дискриминација, или бар не шта је њена суштина. Непрепознавање суштине дискриминације сигурно да може да води ка томе да се она

12 J. Skolnick, *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, John Wiley & Sons, New York, 1966; R. Reiner, *The Politics of the Police*, Wheatsheaf Boks, Brighton, 1985.
13 D. Bayley, *Law enforcement and the Rule of Law: Is there a trade-off?*, стр. 138–146.

не препозна ни у сопственим или туђим поступцима. То се може испољити као посебно озбиљан проблем нарочито уколико се има у виду чињеница да полиција често поступа у ситуацијама тзв. ниске видљивости (*low visibility*) када њени поступци нису и не могу бити предметом ефикасне контроле (све оне ситуације када су полицајци сами – „очи у очи“ – са грађанима). Низак ниво препознавања институција које су нашој држави задужене са сузбијање дискриминације такође забрињава, јер полиција је обично прва која долази у контакт са жртвом, па је отуда од великог значаја да жртвама евентуалне дискриминације може да пружи потребне информације о томе коме могу да се обрате и потраже заштиту од дискриминације. Кад је реч о перцепцији одговорности полиције као институције која може бити одговорна за појаву дискриминације у нашем друштву и утицати на евентуално повећавање или смањивање њеног укупног обима, и у овом истраживању је утврђено да код испитаника доминира уверење да је полиција међу најмање одговорним и најмање утицајним институцијама по питању присуства и обима дискриминације. Такво уверење не одговара истини нити логичном промишљању, уколико се има на уму чињеница да су представници полиције у свакодневном контакту са грађанима и да том приликом могу да примењују законе, па самим тим, и да потенцијално дискриминишу грађане.

Резултати указују и на позитивне помаке у односу полиције према дискриминацији. Ту се пре свега мисли на утврђени нижи ниво социјетничких дистанци код припадника ПОН и СП у односу на припаднике КП. И даље су припадници ЛГБТ популације они према којим су те дистанце најизраженије, али се тај проценат не може сматрати алармантно високим, тим пре што полиција ове припаднике сврстава уједно у категорију оних са најнеповољнијим друштвеним положајем. Позитивна ствар је и чињеница да је сагласност поводом тврдњи стереотипног карактера које указују на индекс дискриминације такође значајно нижи у односу на истраживање из 2014. године. То су уједно и два кључна разлога због којих је значајно повећан проценат испитаника ПОН и СП које је могуће сврстати у категорију интернационализма.

Посматрано регионално, по појединим подручним полицијским управама, постоји потреба приоритетног едукативног деловања у појединим управама. То се посебно односи на ПУ Зајечар и ПУ Бе-

оград у којима је утврђен највиши индекс дискриминације. И у овом истраживању најнижи индекси дискриминације су утврђени код припадника ПУ Нови Пазар и ПУ Врање, али и код припадника ПУ Крагујевац, чији су ставови први пут били утврђивани.

Уколико бисмо на крају покушали да, на основу резултата оба истраживања, дамо општи закључак, могли бисмо рећи да основна потреба нашег друштва, када је реч о односу полиције према дискриминацији, јесте повећавање нивоа правне свести припадника српске полиције о томе шта је суштина дискриминације, препознавања кључних државних институција задужених за успостављање равноправности свих грађана и подизања нивоа свести о томе да полиција може да буде одговорна за појаву и обим дискриминације у сваком, па и у нашем друштву. У истом контексту полицији морају бити предочене све штетне последице кршења закона, па макар то кршење било у функцији обављања легитимних циљева полицијске професије (ефикасно сузбијање криминалитета рецимо). С друге стране, треба наставити са напорима да се изражене социјетичке дистанце и сагласност у вези са тврдњама стереотипног карактера и даље смањују, мада, као што смо видели, стање ствари поводом тога није алармантно, бар не када је реч о припадницима ПОН и СП.

Литература

1. Bayley, D., Law enforcement and the Rule of Law: Is there a trade-off?, *Criminology & Public Policy*, 2, 2002, стр. 133–154.
2. Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/09.
3. Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Службени лист СРЈ*, бр. 11/2; 57/02.
4. Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС*, бр. 33/06.
5. Закон о равноправности полова, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.
6. Зековица, Р., *Сузбијање дискриминације у Републици Србији с посебним освртом на улогу и допринос Министарства унутрашњих послова РС*, Канцеларија за људска и мањинска права, Београд, 2014.
7. Зековица, Р., Однос полиције према дискриминације у Србији, *Те-*

мида, 2, 20146, стр. 65–95.

8. Reiner, R., *The Politics of the Police*, Wheatsheaf Boks, Brighton, 1985.
9. Skolnick, J., *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, John Willey & Sons, New York, 1966.
10. Supek, R., *Ispitivanje javnog mnjenja*, Naprijed, Zagreb, 1961.
11. ЦЕСИД, Извештај о истраживању ставова јавног мњења у Србији – *Однос грађана према дискриминацији у Србији*, 2013, http://www.ravnopravnost.gov.rs/jdownloads/files/izvestaj_diskriminacija_cesid_undp_poverenik_2013_v__21_02_2014_final_sajt.pdf , приступљено 20. 11. 2015.

PERCEPTION OF POLICE ON DISCRIMINATION IN SERBIA – RESULTS OF THE SURVEY ON THE ATTITUDES OF PUBLIC ORDER AND TRAFFIC POLICE OFFICERS

Radomir Zekavica, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The paper analyzes the results of research attitudes of members of the criminal police, public order and traffic police officers in seven regional police departments in Serbia - Belgrade, Novi Sad, Subotica, Novi Sad, Nis, Kragujevac and Zaječar. The research topic is the analysis of the police attitudes on discrimination, recognizing its essence, the scope of vulnerability of particular social groups and hate speech recognition, determining the existence and degree of social and ethnic gaps, establishing relationship with the measures which should improve the position of vulnerable groups and the relationship with the institutions in terms of their responsibility for the appearance of discrimination and its impact on the reduction, then the personal experience of discrimination and analysis of attitudes regarding

certain claims stereotypical character. The results of this research are given in the comparative analysis with the results of research on the attitudes of members of the criminal police conducted RS 2014, so we have indication of perception of discrimination by the police in all three key operating police segments. On some issues there is also a comparative analysis of the results from the survey of citizens' attitudes towards discrimination that CESID conducted in 2013.

Keywords: discrimination, police, research, Serbia, vulnerable groups.

КАЗНЕНА РЕАКЦИЈА НА ДЕЛА КОРУПЦИЈЕ У ПОЛИЦИЈИ – АНАЛИЗА АКТУЕЛНЕ СУДСКЕ ПРАКСЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Др Зоран Кесић¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Значај научних истраживања криминалних појава уопште, па и корупције као специфичног облика криминалног понашања, требало би ценити превасходно у односу на то колико остварени резултати могу допринети отклањању или санирању вишеструких последица које те појаве стварају на друштвеном и индивидуалном нивоу. Руководећи се том логиком, тежња нам је била да научним истраживањем, чије резултате износимо у овом раду, сагледамо актуелно стање на плану супротстављања корупцији у полицији у Републици Србији. Аутор је свестан чињенице да готово ниједна појединачна мера контроле корупције неће дати жељене резултате уколико није део свеобухватног приступа овом проблему, те сходно томе, системски приступ и у научном истраживању супротстављања корупцији би се сматрао логичним избором. Ипак, ми смо пред себе ставили знатно скромнији циљ, свдећи истраживање на преиспитивање само једног од многобројних механизма контроле корупције у полицији, и то оног који се примењује у постделиктној фази, конкретизованом у кажњавању извршилаца коруптивних дела.

Кључне речи: корупција, полиција, супротстављање, казнена реакција, санкције.

Увод

Проучавањем доступне литературе запазили смо да се појави корупције у полицији у Републици Србији све до скоро приступало на-

¹ Предавач Криминалистичко-полицијске академије; kesiczoran@yahoo.com.

челно, уопштено и пре свега теоријски. Истина, неке студије су емпиријски третирале овај проблем, али у оквиру шире постављеног предмета истраживања,² чиме је само узгредно и парцијално скренута пажња на стање и у овом сектору. Неспорно је да и овако конципирана истраживања имају свој значај, посебно ако корупцију посматрамо као системски проблем. Извесно је, међутим, да се на тај начин не могу увидети ни детаљније размотрити бројне специфичности испољавања корупције у полицији, а тиме ни супротстављање овој појави. Насупрот томе, научне студије које се фокусирају искључиво на проблем корупције у полицији у Републици Србији су ретке,³ али управо то и чини њихове резултате драгоценим.

Мишљења смо да оправданост научног истраживања корупције треба ценити преваходно у односу на допринос који остварени резултати могу остварити на плану супротстављања овој појави. Руководећи се том логиком, тежња нам је била да овим истраживањем сагледамо актуелно стање на плану супротстављања корупцији у полицији у Републици Србији. Аутор је свестан чињенице да готово ниједна појединачна мера контроле корупције неће дати жељене резултате уколико није део свеобухватног приступа овом проблему би се, те сходно томе, системски приступ и у научном истраживању супротстављања корупцији сматрао логичним избором. Ипак, ми смо пред себе ставили знатно скромнији циљ, свдећи истраживање на преиспитивање само једног од многобројних механизма контроле

2 Вид. S. Gredelj, Z. Gavrilović, N. Šolić, *Profesija (i) korupcija: Aktiviranje profesionalnih udruženja i borbi za integritet profesija i protiv korupcije*, Beograd, 2005; Д. Антонић и др., *Корупција у Србији*, Београд, 2001; Б. Беговић и др., *Корупција у Србији – пет година касније*, Београд, 2007; Б. Симеуновић-Патић, Ђ. Ђорђевић, Нека обележја корупције у јавној управи у Републици Србији – резултати емпиријског истраживања, у: *Корупција у јавној управи* (ур. Ђ. Ђорђевић), Београд, 2011, 35–54;

3 Вид. *Стратешко-обавештајна процена корупције 2012*, МУП Републике Србије, Београд, 2012; Р. Шуми, Л. Лаличић, *Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији у Србији*, Заједнички пројекат Европске уније и Савета Европе „Јачање капацитета полиције и правосуђа у борби против корупције у Србији“ (PACS), Београд, 2015; S. Đorđević, *Procena korupcije u policiji u Srbiji*, Beograd, 2014; B. Simonović, *Korupcija u policiji – strateški pristup staroj ali (još) uvek aktuelnoj sigurnosnoj ugrozi*, u: *Nove sigurnosne ugroze i kritična nacionalna infrastruktura* (ur. K. Antoliš), Zagreb, 2013, 315–327; З. Кесић, Супротстављање корупцији у полицији – актуелно стање и мере за унапређење, у: *Супротстављање савременим облицима криминалитета – Анализа стања, Европски стандарди и мере за унапређење*, Том 3 (ур. Д. Коларић), Београд, 2015, 39–51; З. Кесић, *Криминолошки аспекти прекорачења и злоупотребе полицијских овлашћења* – докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.

корупције у полицији, и то оног који се примењује у постделиктној фази, конкретизованом у кажњавању извршилаца коруптивних дела.

Анализа кривичних санкција изречених полицијским службеницима за коруптивно понашање

Метод истраживања

Преиспитујући домете појединих методолошких приступа у поступку научног истраживања корупције у полицији, у неким нашим ранијим радовима⁴ указали смо да не постоји ниједан начин да се са потпуном сигурношћу сагледају особености ове појаве. Стога смо се нашли пред дилемом који од методолошких поступака користити у овом истраживачком подухвату.

Искуства ранијих истраживања казнене политике у нашој земљи сугеришу закључак да се за те потребе истраживачи углавном ослањају на статистичке евиденције криминалитета. Неспорно је да ове евиденције чине неизоставни извор података код већине криминалошких истраживања. Код нас се ови подаци могу пратити из два извора – из полицијских и евиденција правосудних органа. Додуше, због другачије методологије прикупљања података садржај ових евиденција се не поклапа – у полицијским евиденцијама се воде подаци о делу, а у правосудним о учиниоцу. Стога се, како напомиње Игњатовић, „криминолози-истраживачи морају одредити на којим евиденцијама ће заснивати закључке“, и у том погледу, овај аутор као боље решење сматра коришћење правосудних евиденција.⁵ Ове евиденције су свакако препоручљиве и за анализу казнене политике и изречених кривичних санкција, будући да полицијске евиденције те податке и не садрже.

Међутим, чак и да се превасходно ослонимо на овај извор података не смемо занемарити чињеницу да у статистичким евиденцијама генерално фигурира знатно мањи број јединица (дела, учинилаца) од реално постојећих, што се посебно може рећи за корупцију.⁶ Разлог

4 Вид. Z. Kesić, *Preisпитивање dometa pojedinih metodoloških pristupa u postupku naučnog istraživanja korupcije u policiji*, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 2/2013, 107–124.

5 Ђ. Ignjatović, *Metodologija istraživanja kriminaliteta*, Beograd, 2013, 198.

6 Баненберг (Bannenberg) и Шаупенштајнер (Schaupensteiner) тврде да само 5% ко-

томе лежи, пре свега, у чињеници да корупција у основи представља консенсуални деликт. Овде такође треба имати у виду чињеницу да је врста и начин реаговања на незаконито понашање полицијских службеника, посебно унутар саме полицијске организације, одређено бројним факторима. Сматра се да, у зависности од врсте незаконитог понашања, идентитета актера, контекста ситуације, неформалне политике организације, а посебно од тога да ли је конкретан деликт био изложен јавности, формална реакција може да варира од равнодушности и опраштања, преко дисциплинских мера до кривичног гоњења.⁷ Стога би се могло закључити да су евиденције полицијских органа непоуздан извор података.

Питање је, међутим, колико су и правосудне евиденције објективан показатељ ове појаве, посебно ако имамо у виду ефекат „губљења злочина“. Истина, поред објективних разлога осипања броја јединица у правосудним у односу на полицијске евиденције, резултати појединих истраживања рађају сумњу у спремност правосудних органа да гоне и осуђују припаднике полиције за незаконито понашање.⁸ Важно је, међутим, истаћи да неједнакост судске праксе и казнене политике у појединим случајевима представља последицу притиска на правосуђе, а што најчешће представља резултат општег неуспеха владавине права у појединим земљама.⁹ Очигледно је да расположивост информацијама о незаконитом поступању полиције, међународно гледано, зависи и од постојећег политичког режима, у смислу да су оне углавном лако доступне у демократским земљама, док се тешко могу пронаћи у државама са ауторитарним системом владавине. Такво стање, како истиче Бејли, ствара „парадокс отворености“ (*paradox of*

руптивних дела извршених у полицији бива откривено и расветљено (према: А. Малјевић, и др., *Отворено о полицији и корупцији*, Сарајево 2006, 13).

7 J. Roebuck, T. Barker, A Typology of Police Corruption, *Social Problems*, 3/1974, 426.

8 Упркос распрострањеној корупцији у њујоршкој полицији „Кнапова комисија“ је утврдила јако мали број оптужби и осуда – у периоду од четири године подигнуто је 136 оптужница, које су обухватиле 218 корумпираних полицајаца, од тог броја 80 је осуђено, од којих 31 на затворску казну, док је половина њих добила казну мању од годину дана. S. Kutnjak-Ivković, *Fallen Blue Knights: Controlling Police corruption*, New York, 2005, 56.

9 Недавним истраживањем насиља полиције у Латинској Америци утврђено је да је у обе проучаване бразилске области (Сао Пауло, Салвадор де Баија) проценат осуда полицајаца, који су током службе лишили живота неко лице, био испод 5%. Такође се напомиње како полицајци провинције Салвадор де Баија поседују потпун ауторитет да „чисте улице“, користећи за то сва неопходна средства. Међутим, како се истиче, сви они који приговарају таквом поступку, чак и да су из редова правосуђа, стичу велике предиспозиције да буду додати на листу жртава (D. Brinks, *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law*, New York, 2008, 11).

openness) – „најобимнији докази о незаконитом поступању полиције долазе из земаља у којима је има вероватно најмање, а најоскуднији из земаља у којима има вероватно највише таквих појава.“¹⁰

Имајући у виду претходно истакнуте ограничености, чини се да статистичке евиденције државних органа не могу пружити одговор на елементарно питање – колико су заиста учестале полицијске незаконитости, па тиме ни коруптивне појаве. Упркос томе, ови извори нам ипак могу користити макар као полазиште у сагледавању појединих феноменолошких обележја проучаваних појава и карактеристика кривично-правне реакције на конкретна дела. Отуда се фокус на правосудне евиденције чини логичним.

Проблем, међутим, представља чињеница да ове евиденције у Републици Србији *не садрже податак о занимању окривљеног* (оптуженог, осуђеног), што битно отежава издвајање из укупног броја подигнутих оптужница и изречених правоснажних пресуда оних података који се односе на кривичне поступке вођене против полицијских службеника. То је уједно и основни разлог због ког смо морали да трагамо за другим изворима података о конкретном предмету истраживања. На послетку је одлучено да за те потребе користимо правоснажне пресуде, из чијег садржаја смо методом документационе анализе издвојили и детаљније обрадили оне податке који се односе на казнену реакцију у случајевима корупције у полицији. Додуше, постојећа ограниченост правосудних евиденција, у смислу не евидентирања податка о занимању лица против ког је вођен кривични поступак, отежала је прикупљање података и у овој фази истраживања. Због тога смо до правоснажних пресуда покушали доћи на друге начине и то:

– пратећи кретање појединих случајева кроз цео ток кривичног поступка (од подношења кривичне пријаве,¹¹ преко подизања оптужнице, до изрицања правоснажне пресуде);¹²

10 D. Bayley, *Police Brutality Abroad*, in: *Police Violence: Understanding and Controlling Police Abuse of Force* (eds. W. A. Geller, H. Toch), New Haven, 1996, 278.

11 Овде смо били ограничени на оне кривичне пријаве које је поднео Сектор унутрашње контроле у периоду од 2010. до 2014. године, будући да је само у садржај тих пријава било могуће извршити директан увид, док су раније поднете пријаве унете у јединствени информациони систем МУП-а због чега нису више биле на располагању за детаљнију анализу.

12 Вредно је поменути да смо овим поступком утврдили и бројне чињенице значајне за сагледавање ефекта „губљења злочина“. Тако на пример, утврђено је да у већини случајева у којима јавни тужилац није подигао оптужницу то није учињено због процедуралних грешака и пропуста који су направљени у фази прикупљања доказа и сачињавања саме кривичне пријаве и пратећих писмена. Поред тога, вредно је

- подношењем молбе за достављање фотокопије пресуда;¹³
- претраживањем електронске базе података појединих судова.¹⁴

Наведеним поступцима успели смо прикупити укупно 57 правоснажних пресуда које су изречене на подручју Републике Србије у периоду 2009–2014. године, за дела која представљају предмет нашег истраживања:¹⁵ злоупотреба службеног положаја¹⁶ (35 пресуда) и примање мита (22 пресуде).

поменути да је преко 60% кривичних пријава, поднетих за дело примања мита, поступајући тужилац пре подизања оптужнице преквалификовао у дело злоупотребе службеног положаја, а као најчешћи разлог овакве одлуке наводи се немогућност доказивања дела примања мита у конкретном случају.

13 Свим судовима на подручју Републике Србије послата је молба да покушају утврдити (преко судског уписника или у разговору са предметним судијама) да ли је у њиховом суду изречена иједна правоснажна пресуда за кривична дела која представљају предмет овог истраживања. Притом, из објективних разлога истраживање је ограничено на период од 1. 1. 2009 до 31. 12. 2013.

14 Од 2010. године у нашим судовима започиње пракса вођења електронског уписника и убацивања скенираних пресуда у информациони систем Министарства правде. Додуше, приступ овим подацима није отворен свим грађанима, већ је његова сврха искључиво интерног карактера. Међутим, уз претходно добијену сагласност, у циљу прикупљања конкретних података, претражили смо електронске базе судова у Новом Саду и Зрењанину.

15 Овде је битно напоменути да у научној и стручној јавности не постоји јединствено мишљење која сва кривична дела спадају у дела корупције. Илустрације ради, у „Европском изворнику података о криминалитету и статистици кривичног правосуђа“ за 2010. годину (*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*) под корупцију у јавном сектору се подводе: активно и пасивно подмићивање; посредовање у корумпирању; саучесништво; подмићивање домаћих и страних држављана; уцена од стране тих лица; нуђење вршиоцима јавних овлашћења добити која се не стиче тренутно; покушај оваквих дела. Међутим, неке од земаља, чији извештаји сачињавају део поменутог изворника, не предвиђају корумпирање страних званичника (Молдавија, Португал, Русија); изношћивање новца или других добара које врше чиновници не предвиђају шест држава, а једна (Румунија) „корумпирање са одложеним деловањем“. С друге стране, седам законодавстава (Бугарска, Естонија, Летонија, Литванија, Русија, Словачка и Турска) изједначавају корупцију у јавном и приватном сектору, а њих пет додају као радњу извршења и корумпирање званичника који обављају послове у изборима (према: Ђ. Ignjatović, *Komparacija kriminaliteta i kaznene reakcije: Srbija – Evropa*, Београд, 2013, 40–1). Оваква неуједначеност је уједно и кључна препрека у одређивању прецизне дефиниције корупције уопште, па тиме и корупције у полицији (Вид. З. Кесић, Теоријско дефинисање корупције у полицији, *Безбедност 2/2012*, 134–150).

16 Иако ауторитети кривичног права у нашој земљи (Вид. Z. Stojanović, D. Kolarić, *Krivičnoravno suzbijanje organizovanog kriminaliteta, terorizma i korupcije*, Београд, 2014; Д. Јовашевић, *Кривична дела корупције*, Београд, 2009) у дела корупције сврставају и кривично дело „злоупотреба службеног положаја“ из члана 359 КЗРС, ми лично не делимо такво становиште, већ као заступници ужег одређења корупције сматрамо да је о овој појави оправдано дискутовати превасходно на нивоу кривичног дела „примање мита“ – које, додуше, има бројне варијације. Вид. З. Кесић, *Криминолошки аспекти прекорачења и злоупотребе полицијских овлашћења* – докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.

Упркос бројним тешкоћама у прикупљању истраживачких података и уложеном труду, било би коректно истаћи да се предстојећем истраживању могу уложити одређене замерке. Прва и основна тиче се ограничености узорка, будући да истраживањем нису обухваћени сви случајеви (кривични поступци) који су правоснажно окончани у назначеном периоду, већ само одређен број правоснажних пресуда које смо успели прикупити на описан начин. Сходно томе, поставља се питање колико су резултати, које ћемо изложити у наредном поглављу репрезентативни, па самим тим, да ли они представљају веран одраз актуелне казнене политике у Републици Србији, када је реч о кажњавању коруптивног понашања полицијских службеника, или пак пре можемо говорити о изузетима. Стога сматрамо оправданим да укажемо да предстојеће податке треба тумаче имајући у виду претходно поменуто ограничености.

Резултати истраживања

Пре но што пажњу посветимо нашој кључној теми указаћемо на пар карактеристика обрађених кривичних поступака, а пре свих *трајања поступка*. Познато је да бројне објективне и субјективне околности утичу на одвијање кривичног поступка, на његов ток, па и само трајање. Од самог тренутка подношења кривичне пријаве до изрицања правоснажне пресуде, овај поступак пролази кроз бројне фазе, уз напомену да од испуњења претходне битно зависи успешност започињања наредне фазе. Овом треба додати да у току његовог спровођења неретко долази до одлагања, па чак и прекидања поступка, а понекад уопште не долази до његовог окончања.

Поред ових, рекли бисмо уобичајених фактора, вредно је поменути и дејство неких особених околности. Наиме, током периода на који се односи ово истраживање у нашој земљи је започета реформа правосуђа која је, између осталог, укључивала реорганизацију судова и прераспделу надлежности, што је несумњиво додатно успорило запо-

Међутим, то нас свакако није спречавало да у склопу овог истраживања извршимо компарацију казнене реакције на ове две блиске инкриминације, а чија блискост се превасходно огледа у заштићеном објекту, односно чињеници да су у оба случаја у питању дела против службене дужности.

чете поступке. Сходно томе, можда и не треба да чуди да су у немалом броју обрађених случајева кривични поступци трајали и пет година. Ипак, на основу анализе коју смо спровели могло би се закључити да је у многим поступцима вођеним за кривично дело примања мита ($n = 6$ или 36%) правоснажна пресуда изречена за непуне две године од подношења кривичне пријаве, уз напомену да се у већини оваквих поступака чекало и на одлуку Апелационог суда.

Још једно обележје веома битно за сагледавање карактеристика кривичног поступка, али и користан извор за спознају начина на који су третирана оптужена лица у овим поступцима, тиче се *одређивања притвора*. Резултати анализе овог параметра представљени су у наредној табели:

	Не		Да	
	n	%	n	%
ЗСП	32	91,4	3	8,6
Мито	9	40,9	13	59,1

То што се лицима оптуженим у конкретним случајевима релативно ретко изриче мера притвора (посебно у случају дела ЗСП), односно што им се често пружа могућност да се бране са слободе, може се објаснити бројним разлозима. Ми свакако не желимо да се упуштамо у оцену оправданости доношења оваквих одлука, али ипак не можемо а да се макар не запитамо како оптужени проводе своје дане на „слободи“, док се против њих води кривични поступак. Заправо, право је питање да ли они и даље обављају своје редовне полицијске дужности.

Извесно је да се против неких од њих због истог преступа паралелно води и дисциплински поступак и да као резултат тога могу бити привремено удаљени из службе. Међутим, неким ранијим истраживањима и анализом података из полицијских евиденција увидели смо да се мера суспензије за повреде радних обавеза и дужности не изриче баш тако често полицијским службеницима у нашој земљи.¹⁷ Уколико овоме додамо наше познавање одређених прилика и околности на терену долазимо до закључка да многи полицајци настављају

¹⁷ Вид. З. Кесић, *Криминолошки аспекти прекорачења и злоупотребе полицијских овлашћења* – докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.

да обављају своје редовне дужности или се пак у појединим случајевима током трајања суспензије привремено или спорадично ангажују у приватном сектору безбедности (обично на пословима обезбеђења). Ми не споримо чињеницу да је свако невин док се другачије не докаже. Заправо, у немалом броју поступака, вођених против полицијских службеника, њихова невиност је и доказана. Овде, међутим, треба водити рачуна о бројним нус-појавама које се могу појавити због саме чињенице да пријављеном (оптуженом) лицу није одређен притвор, иако се сумњичи за извршење озбиљног кривичног дела.

Као логичан наставак ове анализе намеће се питање *исхода поступка*, а које је сагледано у односу на два параметра – ослобођење и осуда (уз напомену да ниједан од обрађених поступака није обустављен):

	Ослобођење		Осуда	
	п	%	п	%
ЗСП	16.	45,7	19.	54,3
Мито	6.	27,2	16.	72,7

Бавећи се анализом случајева који су окончани правоснажном пресудом, утврдили смо неколико занимљивости. Тако на пример, у већини случајева у којима је оптужени ослобођен одговорности, у пресуди се као образложење наводи да извршење дела није доказано. Оваква аргументација логично намеће питање с каквим доказима је тужилац располагао када је подизао оптужницу и да ли је он сам у том тренутку могао проценити да дело неће бити доказано и да, сходно томе, од полиције тражи додатну помоћ у виду прибављања неопходних доказа. Истина је да не можемо поуздано да тврдимо, али свакако можемо са довољно основа да сумњамо у постојаност одређених опструкција у спровођењу истраге у појединим случајевима, што би свакако требало детаљније испитати.

Кључни део овог истраживања односи се на анализу кривичних санкција, тачније на врсту санкција које су изречене окривљеним у обрађеним поступцима. Конкретни подаци су предочени у наредној табели:¹⁸

¹⁸ Подаци су сагледавани у односу на укупан број окривљених лица, а не у односу на број пресуђених случајева.

	Казна затвора		Условна осуда	
	n	%	n	%
ЗСП	7	36,8	12	63,2
Мито	35	100	0	0

Уколико изуземо све оне случајева у којима није изречена никаква санкција (овај број обухвата обустављене поступке и поступке у којима су оптужени ослобођени одговорности) видимо да структуру изречених санкција сачињавају само казна затвора и условна осуда. Интересантно је да ниједан случај није окончан изрицањем новчане казне (наравно ту не рачунамо обавезу окривљеног да плати трошкове поступка и одузимање користи стечене извршењем кривичног дела). Овакви подаци дају повод за преиспитивање могућности и основности чешћег изрицања других казни из система кривичних санкција у поступцима вођеним против полицијских службеника за нека од обрађених дела. Истовремено, разлоге оволико учесталог изрицања условне осуде треба тражити превасходно у ранијој неосуђиваности лица, али донекле и карактеру делу, односно нанетим последицама.

Када је реч о изреченим казнама затвора, тачније о њиховом трајању, конкретне податке смо ради прегледности разврстали у неколико група, што је и видљиво у наредној табели:

	До 1 год.		Од 1 до 2		Од 2 до 4	
	n	%	n	%	n	%
ЗСП	5	14,3	2.	5,7	0	.0
Мито	11	31,4	23	65,7	1	.0

Извесно је да овако презентовни подаци представљају довољан основ за доношење одређених закључака, али и повод за различита питања и полемике. Један општи закључак који можемо извући на основу свих изречених санкција из обрађеним случајевима, а посебно на основу донетих одлука о трајању казне затвора тиче се *благих казнене политике*, будући да је у већини случајева изречена санкција била ближа законском минимуму. Штавише, у случају примања мита, за чији основни облик је прописана казна затвора од 2 до 12 година, готово све изречене санкције су биле испод законског минимума, а у многим случајевима је изречена казна затвора у трајању од шест месеци. Заправо, од свих пресуђених случајева примања мита само у

једном од њих изречена казна затвора није била испод законског минимума. Треба, међутим, напоменути да је у том случају извршиоцу суђено у оквиру једног поступка за пет кривичних дела примања мита и да је напослетку осуђен на јединствену казну затвора у трајању од четири године. Такође је вредно поменути да је од свих пресуђених случајева примања мита само у једном изречена мера безбедности „забрана вршења позива“.

Даље је битно указати на прилично индикативне случајеве неједначене судске праксе у поступцима вођеним за дело примања мита, а посебно у погледу одмеравања казне, а које додатно потврђују постојећи раскорак између законског и судског одмеравања казне. Иако је законодавац био прилично јасан при нормирању правила о одмеравању казне,¹⁹ посебно у погледу потребе задовољења принципа законитости и индивидуалности, анализом појединих пресуда су утврђене неке парадоксалне ситуације.²⁰ Овакво стање покреће низ питања, а оно најважније тиче се сврхе и ефекта кажњавања, посебно у погледу спречавања испољавања конкретних кривичних дела у будућности.

Како би се стекао бољи увид у овај проблем и спознале његове праве димензије, неопходно је ове резултате упоредити са казненом политиком судова по истим кривичним делима, али када се као окривљено лице појављује обичан грађанин. У том смислу се могу чинити интересантним резултати анализа судске праксе за кривична дела корупције, коју је у оквиру пројекта „Активни грађани против корупције“ спровео истраживачки тим из организације „Правни скенер“. Истраживање се односило на кривична дела примања и давања мита за које су донете правоснажне пресуде у периоду од јануара 2010. године до марта 2014. године. На послате захтеве одговорио је већи број судова, па је у коначном добијено 75 одлука виших судова и 34 одлуке основних судова. Када је реч о казненој политици судова, ово истраживање је дошло до закључка да је она *блага*.

19 Вид. Р. Рисимовић, Д. Коларић, Редовно одмеравање казне, *Теме*, год. 30 бр. 1, 1–14.

20 Примера ради, полицијски службеник, који је прихватио понуду у износу од пет евра од учиниоца саобраћајног прекршаја, осуђен је на казну затвора у трајању од две године, док је рецимо полицијски службеник, који је у више наврата захтевао и примио новац од осумњиченог у укупном износу од 1.300 евра како против њега не би подносио кривичне пријаве за дело насиља у породици, упркос бројним интервенцијама полиције по пријави оштећене, на крају је осуђен на казну затвора од једне године.

Конкретно, за кривично дело примања мита највише је затворских казни, чак 68%, затим новчаних казни 21% и 3% условних осуда. Међутим, треба истаћи да су изречене затворске казне у трајању до једне године заступљене у 49% правноснажних пресуда, а преко три године само 5%. Код давања мита ситуација је потпуно другачија. Највећи број изречених санкција су условне осуде (89%), док су казне затвора 7%, а новчана казна је заступљена у 4% правноснажних пресуда. Уједно је вредно поменути да је истим истраживањем утврђено да је за оба кривична дела највише поступака правноснажно окончано у области рада полиције (давање мита 45%, примање мита 25%).²¹

Закључак

Како искуства показују, контрола корупције у полицији се деценијама базирала на примени репресивних мера или, како се наводи у једном објашњењу, „постојала је тенденција да се о корупцији мисли као о привременом и нераспрострањеном проблему, који је могуће решити ‘хируршким’ захватом, као да је малигни тумор, како би се сачувало здраво ткиво.“²² Конвенционална мудрост се, међутим, недавно заокренула у смеру у ком се корупција види као скоро универзална и трајна брига. Овај нови реализам одражава решење супротстављања корупцији у полицији базирано на принципу *превенција као опредељење, репресија као нужност*, које почива на два стуба – јачању полицијског интегритета и побољшању ефикасности истрага коруптивних појава. Руководећи се логиком „боље спречити него лечити“, предност свакако треба дати профилактичким мерама. Ипак, овде не треба запоставити значај бројних *a posteriori* механизма, ослоњених на репресивне мере и систем санкција. Те мере добијају још више на значају уколико имамо у виду да се њиховим предузимањем може остварити и превентивни ефекат (на појединачном и општем плану).

У духу ове расправе могуће је преиспитати неке типове контроле рада полиције, као што су *репресивна*, чија средства контроле обух-

21 Извор: интернет страница http://www.partners-serbia.org/antikorupcija/analiza-sudske-prakse-za-krivicna-dela-korupcije/_download, 18. 9. 2014.

22 M. Punch, Police Corruption and its Prevention, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 3/2000, 317.

ватају и могућност изрицања санкције због повреда или пропуста уочених у раду који се контролише, и *корективна*, која подразумева могућност утврђивања грешке и њеног исправљања, често уз инструкције, али без изрицања санкције. Тако на пример, формална средства контроле углавном имају репресиван карактер, док неформална средства имају само корективни карактер.²³ На ову класификацију се битно надовезује подела која прави разлику између пасивне и активне контроле. Пасивна контрола укорењена је у индивидуалистичкој концепцији одговорности и подстиче се када се појединац позива на одговорност у вези са примећеним прекршајем организационих норми, вредности или правила. Активна контрола базирана је на појму одговорности као врлине, која повлачи верност и савест, због чега се концентрише пре свега на изградњу одговорности према себи, повезујући се са одговорношћу према другим.²⁴

Овде је, међутим, важно истаћи неке од кључних недостатака и предности ових видова контроле. Тако на пример, проблем пасивне контроле лежи у чињеници да њена усредсређеност на послушност норми и правила генерално охрабрује одбрамбени став од стране лица над којим се контрола врши. Другим речима, ако је полицијски дисциплински систем ретрибутиван у својој оријентацији, природно је да ће они који су позвани на одговорност покушати да заштите себе када се суоче са позивима на одговорност. Даље, контрола усредсређена на покорност ауторитету и претњу санкцијама се може схватити као сигнал неповерења, а када се неповерење отворено сигнализира, неки актер може сам себе морално оправдати ако је непоуздан.

С друге стране, приступи који имају за циљ да негују активну контролу могу играти значајну улогу у стварању климе поверења, а тамо где се поверење пружа, актери ће често узвратити поверењем кроз добровољну сагласност правилима. Међутим, иако важно, поверење је крхко, и када се оно злоупотреби, процеси пасивне контроле морају ступити на сцену. У другим приликама, она би требала бити „у позадини“ тако да се активна контрола може неговати. Заправо, пасивна контрола не може бити одбачена у корист активне контроле, будући да пасивна форма може стимулисати активну форму, обезбеђујући експлицитне норме и смернице за понашање. Штавише, снажна пасивна

23 Д. Васиљевић, *Законитост управе и дискрециона оцена*, Београд, 2012, 132.

24 Вид. С. Davids, *Conflict of interest in policing*, London, 2008, 262–3.

контрола и примена закона су потребне да симболизују полицијску подређеност закону и демократији, али и да осигурају да унутрашњи дисциплински и управни процеси ефикасно функционишу.

Тиме долазимо до закључка да су активна и пасивна контрола, иако различите форме, међусобно зависне, јер се активна контрола делимично ствара, објашњава, прилагођава или одбацује кроз процесе пасивне контроле, посебно пошто је ова последња та која дефинише границе унутар којих се утврђује одговорност. Другим речима, због ефикасности деловања система и поверења јавности у њега, неопходна је стратегија „двоструког колосека“ (комбинује активне и пасивне елементе контроле рада полиције). Притом је важно имати у виду да су формални системи ти који ће углавном тежити према пасивној контроли, док неформални системи могу бити посебно значајни за развој и одржавање активне контроле. То даље имплицира закључак да капацитети полицијске супкултуре, тачније неформални механизми и вредности које се стварају међу самим припадницима полиције, могу бити значајно искоришћени у процесу контроле коруптивног понашања унутар полицијске организације.

Литература

1. Антонић, Д. и др., *Корупција у Србији*, Београд, 2001.
2. Bayley, D., *Police Brutality Abroad*, in: *Police Violence: Understanding and Controlling Police Abuse of Force* (eds. W.A. Geller, H. Toch), New Haven, 1996, 273–291.
3. Беговић, Б. и др., *Корупција у Србији – пет година касније*, Београд, 2007.
4. Brinks, D., *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law*, New York, 2008.
5. Васиљевић, Д., *Законитост управе и дискрециона оцена*, Београд, 2012.
6. Gredelj, S., Gavrilović, Z., Šolić, N., *Profesija (i) korupcija: Aktiviranje profesionalnih udruženja u borbi za integritet profesija i protiv korupcije*, Београд, 2005.
7. Davids, C., *Conflict of interest in policing*, London, 2008.
8. Ђорђевић, S., *Procena korupcije u policiji u Srbiji*, Београд, 2014, http://www.bezbednost.org/upload/document/pkps_knjiga_%5Bezdanje%5D.pdf_download, 24. 2. 2015.

9. Ignjatović, Đ., *Metodologija istraživanja kriminaliteta*, Beograd, 2013.
10. Ignjatović, Đ., *Komparacija kriminaliteta i kaznene reakcije: Srbija – Evropa*, Beograd, 2013.
11. Јовашевић, Д., *Кривична дела корупције*, Београд, 2009.
12. Кесић, З., Теоријско дефинисање корупције у полицији, *Безбедност*, 2/2012, 134–150.
13. Кесић, З., Preispitivanje dometa pojedinih metodoloških pristupa u postupku naučnog istraživanja korupcije u policiji, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 2/2013, 107–124.
14. Кесић, З., Супротстављање корупцији у полицији – актуелно стање и мере за унапређење, у: *Супротстављање савременим облицима криминалитета – Анализа стања, Европски стандарди и мере за унапређење*, Том 3 (ур. Д. Коларић) Београд, 2015, 39–51.
15. Кесић, З., *Криминолошки аспекти прекорачења и злоупотребе полицијских овлашћења* – докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.
16. Kutnjak-Ivković, S., *Fallen Blue Knights: Controlling Police corruption*, New York, 2005.
17. Maljević, A. i dr., *Otvoreno o policiji i korupciji*, Sarajevo, 2006.
18. Punch, M., Police Corruption and its Prevention, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 3/2000, 301–324.
19. Рисимовић, Р., Коларић, Д., Редовно одмеравање казне, *Теме*, год. 30 бр. 1, 1–14.
20. Roebuck, J., Barker, T., A Typology of Police Corruption, *Social Problems*, 3/1974, 423–437.
21. Симеуновић-Патић, Б., Ђорђевић, Ђ., Нека обележја корупције у јавној управи у Републици Србији – резултати емпиријског истраживања, у: *Корупција у јавној управи* (ур. Ђ. Ђорђевић), Београд, 2011, 35–54.
22. Simonović, B., Korupcija u policiji – strateški pristup staroj, ali (još) uvek aktuelnoj sigurnosnoj ugrozi, у: *Nove sigurnosne ugroze i kritična nacionalna infrastruktura* (ur. K. Antoliš), Zagreb, 2013, 315–327.
23. Stojanović, Z., Kolarić, D., *Krivičnopravno suzbijanje organizovanog kriminaliteta, terorizma i korupcije*, Beograd, 2014.
24. *Strateška obaveštajna procena korupcije*, MUP Republike Srbije, Beograd, 2012.

25. Шуми, Р., Лаличић, Л., *Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији у Србији*, Заједнички пројекат Европске уније и Савета Европе „Јачање капацитета полиције и правосуђа у борби против корупције у Србији“ (РАС), Београд, 2015.

PUNITIVE REACTION TO ACTS OF CORRUPTION IN THE POLICE – ANALYSIS OF THE CURRENT COURT PRACTICE IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Zoran Kesic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The importance of scientific research on the criminal phenomenon in general, and even corruption as a specific form of criminal conduct, should be appreciated primarily in relation to how the obtained results can contribute to the elimination or correction of multiple consequences that these phenomena create at the social and individual levels. Guided by this logic, our tendency was to recognize the current state of fighting corruption in the police in the Republic of Serbia by the scientific research which results we present in this paper. The author is aware of the fact that almost no single control measure corruption will give the desired results unless it is part of a comprehensive approach to this problem, and therefore, a systemic approach and in scientific research on fighting corruption it would be considered as the logical choice. However, we have put before ourselves the more modest goal, reducing research to a review of only one of the many mechanisms of control of police corruption, to the review applied in the post-delic stage and concretized in punishing the perpetrators of corrupt acts.

Keywords: corruption, police, opposition, punitive reactions, sanctions.

ЗЛОУПОТРЕБА ДРОГЕ КАО ОБЛИК КРИМИНАЛА МАЛОЛЕТНИКА – ПРОБЛЕМИ ИСТРАЖИВАЊА, ФЕНОМЕНОЛОШКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ И ОДНОС СА НЕКИМ ПОРЕМЕЋАЈИМА ПОНАШАЊА

Др Ивана Радовановић¹

Др Оливер Лајић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: У раду су анализирана три аспекта важна за злоупотребу дрога као облик криминала малолетника: 1) методолошки проблеми у операционализацији феномена злоупотребе, 2) основне феноменолошке карактеристике злоупотреба дроге у адолесцентском периоду и 3) однос злоупотреба дроге и неких поремећаја понашања типичних за тај период адолесценције.

У анализи методолошких проблема показано је да је злоупотребу дроге најбоље операционализовати: а) уносом дроге у организам (тзв. коришћењем дроге) и б) понашањима која описују растурање дроге. Оба дела ове операционализације дата су у Кривичном законнику Србије, али су у дефиницији коришћена понашања која су на адолесцентском узрасту могућа.

Анализа феноменолошких својстава обављена је на репрезентативном узорку средњошколских ученика у Београду величине 1.287 испитаника. Та анализа је показала да је 20,5% ученика укључено у злоупотребу дроге било као они који само користе дрогу (6,44%), који је користе и истовремено растурају (11,27%) или који је само растурају (2,8%). Ова анализа је такође показала да 14,07% од укупног узорка учествује у растурању дроге. Најзад, та анализа открива да први контакти са дрогом почињу у 11. години, да до 14. године чак 17,7% ученика проба дрогу, али да су кључне године за пробање дроге 15. и 16.

¹ Асистент Криминалистичко-полицијске академије; ivana.radovanovic@kpa.edu.rs

² Доцент Криминалистичко-полицијске академије; oliver.lajic@kpa.edu.rs.

Трећа анализа тицала се односа злоупотреба дроге и неких за адолесценте типичних поремећаја понашања. Према резултатима, односно према висини S коефицијената корелације, произлази да су ти односи највише изражени кад су у питању бежање од куће, бежање од школе, коришћење алкохола и пушење.

Кључне речи: злоупотреба дроге, малолетници, карактеристике и однос са другим поремећајима понашања.

Увод или проблем истраживања

Злоупотреба дроге је израз који се у пракси, па и у научно-истраживачким радовима најчешће користи као заједнички именитељ за разноврсна понашања у контакту људи са психоактивним супстанцама „проглашеним за опојне дроге“³. Кривични законик Србије у глави 23, „Кривична дела против здравља људи“, та понашања одређује као неовлашћену производњу, прераду, продају, нуђење на продају, ради продаје куповину, држање или преношење, посредовање у продаји или куповини, на неки други начин неовлашћено стављање у промет супстанци које су проглашене дрогом (чл. 246, ст. 1), неовлашћено прављење, набављање, поседовање или давање на употребу опреме материјала или супстанци које служе за производњу опојних дрога (чл. 246, став 6), неовлашћено узгајање мака или психоактивне конопље или друге биљке из којих се добија опојна дрога или које садрже опојну дрогу (чл. 246, ст. 2); као неовлашћено држање у мањој количини за сопствену употребу супстанци или препарата који су опојне дроге (чл. 246а, ст. 1); као навођење другог на уживање опојне дроге или давање опојне дроге да је ужива, стављање на располагање просторија ради уживања опојних дрога или на други начин омогућавање другима да уживају опојну дрогу (чл. 247, ст. 1). Као што се види, законодавац је прецизно, колико је то било могуће у законском тексту, одредио читаву лепезу понашања од којих свако представља кажњиву радњу. Исцрпност ових предвиђених кажњивих радњи је свакако за похвалу. Осим тога, законодавац је врло пажљиво издиференцирао запрећене казне зависно од тога да ли су ова кажњива понашања учињена од стране групе, да ли постоји организована мрежа препро-

3 Израз из чл. 246 ст. 1 Кривичног законика Србије.

даваца, односно посредника у растурању дроге и да ли су та понашања усмерена према малолетницима, према већем броју појединаца, или су изазвала тешке последице или смрт неких особа. Ти квалификовани облици кривичних дела из члана 246 и члана 247 Кривичног законика свакако представљају својеврсна понашања која су неспорно конститутивни елементи операционалне дефиниције злоупотреба дроге одређене кривичним законом. Ипак, они, па и изван број понашања наведених пре тога, непримерени су не само са становишта методолошких захтева о томе како треба да изгледа операционална дефиниција феномена који се испитује, него и са становишта неких правила која се у истраживању морају поштовати.

Основни недостатак законског решења операционализације злоупотребе дроге је чињеница да је изван број тих кажњивих радњи у популацији становника уопште, а посебно код малолетника, изузетно ретко присутан. Због тога та понашања тешко да могу бити предмет објективних истраживачких метода, већ само анализе случаја. У исту класу недостатака спада и то што је знатан број тих понашања немогућ када су малолетници у питању. На пример, прављење, набављање и давање на употребу опреме, материјала или супстанци намењених за производњу опојних дрога. Њихово укључивање у операционалну дефиницију злоупотреба дроге у овом истраживању несумњиво би био методолошки промашај. Међутим, у законском одређењу злоупотреба дроге постоје и понашања која и унутар популације малолетника могу бити конститутивни елементи дефиниције те злоупотребе. Очекивани проблеми због дистрибуција тих понашања у облику ретких случајева, могу се надоместити применом савремених метода анализе података које су баш за такве случајеве и пројектоване.

Из тога произлази да је у истраживањима злоупотреба дроге могуће користити законска решења као основ за једну ваљану операционалну дефиницију тог феномена у којој ће бити понашања као што су продаја, препродаја, помагање у продаји или куповини дроге и нека друга која су реално присутна и у популацији малолетника. Једно од тих понашања које би нужно било конститутивни елемент ове дефиниције је и „коришћење дроге“, односно унос дроге у организам, иако законски текст не познаје тај израз. Коришћење дроге је, међутим, свеприсутно својство сваке дефиниције злоупотребе у свим истраживачким пројектима. Његово укључивање у операционалну дефини-

цију злоупотреба, кад су малолетници у питању, није спорно и није у супротности са законским одређењем овог феномена. Закон, додуше не познаје термин „коришћење“, али зато познаје израз „неовлашћено држање у мањој количини за сопствену употребу“. Држање у мањој количини не значи и унос дроге у организам, али је вероватно да се та мања количина држи због коришћења. Логично је претпоставити да је законодавац намерно избегао термин „коришћење дроге“, јер је доказивање „коришћења“ тежак, компликован, па и скуп поступак. Насупрот томе, „држање у мањој количини“ се лако доказује, а законодавца и не интересује да ли се та дрога „држи у мањој количини“ због коришћења или продаје. Његова хипотеза је да се таква количина дроге држи због коришћења.

Према томе, може се закључити да Кривични законик заправо и познаје и допушта употребу „коришћења дроге“ у операционализацији злоупотреба дроге. Закон је, нажалост, непрецизан у једном делу и то тамо где се то мање очекивало. Ради се о значењу појма „опојне дроге“. Кривични законик Србије (члан 112, став 15) одређује да су опојне дроге супстанце и препарати који су законом и другим прописима заснованим на закону проглашени за опојне дроге и остале психоактивне контролисане супстанце (Делибашић, 2014). Закон, дакле, одваја појам „опојне дроге“ и појам „остале психоактивне контролисане супстанце“. Нажалост, закон на који се Кривични законик позива у члану 112, став 15, тј. Закон о психоактивним контролисаним супстанцама (члан 2, став 2) као „психоактивне контролисане супстанце“ одређује: 1) опојне дроге, 2) психотропне супстанце, 3) производе биолошког порекла и 4) друге психоактивне контролисане супстанце. Очигледна неусклађеност ових законских решења⁴ ствара истраживачима велике недоумице, ако се дословце држе законских одредби у операционализацији злоупотребе дроге. Зато се у овом раду злоупотреба дроге односи искључиво на опојне дроге. Под тим изразом подразумеваће се, према класификацији Светске здравствене организације, супстанце које делују као: 1) депресори централног нервног система, 2) стимулатори, 3) халуциногене супстанце и 4) оне које су пореклом канабиноиди.

Депресори су најмасовнија категорија супстанци. У њих спадају: 1) опијум и његови природни и синтетички деривати (морфијум и

⁴ Видети детаљније у: Делибашић (2014).

кодеин као природни, хероин као полусинтетички и метадон и хептанон као синтетички деривати, 2) седативи и хипнотичке супстанце и 3) барбитурати и инхаланти (бензин, петролеј, лепак, средства за чишћење).

Стимулаторе свакако најбоље и највише репрезентује кокаин. Тој категорији припадају још амфетамин, екстази и још неке ређе коришћене дроге као што су кранк и спид.

Халуциногене дроге су назив добиле по томе што изазивају халуцинације, илузије, страх, панику, еротске сензације и многе друге последице од којих су свакако најпогубније поремећај свести, подељеност личности и губитак контакта са реалношћу. Најпознатија халуциногена дрога је ЛСД. У ову категорију спада и тзв. анђеоски прах (ПЦП).

Најзад, у категорију канабиноида спадају данас најпознатија дрога на овом подручју – марихуана. Поред ње у овој категорији се налазе хашиш и сканк.

Имајући у виду законом забрањена понашања у односу на супстанце или препарате који су проглашени за опојне дроге, односно супстанце које припадају некој од четири наведене категорије, полако се кристалише на који начин и у ком значењу се може операционализовати злоупотреба дроге код малолетника. Нажалост, до тог операционализовања има још препрека и непознаница.

Литература и истраживачки радови чије су кључне речи „злоупотреба дроге“ најчешће тај феномен испитују или као 1) коришћење дроге, односно као унос дроге у организам у неком временском интервалу, или као 2) зависност од дроге. Први начин је скоро неизоставан облик понашања којим се тај феномен дефинише, поготово ако је предмет истраживања етиологија злоупотребе. Ваља нагласити да се подаци о коришћењу односе на тзв. експерименталну фазу пре наступања зависности. У литератури се та фаза назива још „употреба психоактивних супстанци“ (Жунић-Павловић и Поповић-Ћитић, 2007) или „злоупотреба супстанци“ (Стакић, 2013), али се она јасно разликује од зависности. Истраживачи наводе да су неки аутори посебно развили критеријуме за дијагностификовање те фазе, па се тако сматра да употреба супстанци постоји, ако се последњих 12 месеци може констатовати макар једно од следећа четири понашања: 1)

поновљено узимање супстанци због чега постоје озбиљни пропусти у обављању основних улога и обавеза; 2) поновљено узимање супстанци у ситуацијама за које је познато да је то опасно; 3) понављањем проблема са законом због коришћења супстанци и 4) коришћење супстанци и поред проблема у социјалном и интерперсоналним односима (Стакић, 2013: 49).

Други начин је анализа стања зависности. Логички гледано, стање зависности је последица коришћења дроге и не може, као уосталом ни само коришћење, покривати цео простор злоупотребе дроге. Строго узевши, питање је да ли зависност уопште покрива било који део простора злоупотребе, јер има карактер последице злоупотребе и говори о томе како се те последице, тј. зависност манифестују, које су њене психолошке, медицинске и социјалне последице.

Ипак, ту расправу треба оставити по страни. Оно што је извесно, јесте да је стање зависности варијабла којом је најмање могуће операционализовати злоупотребу дроге. За проучавање зависности сигурно да постоји интерес многих наука, пре свега неурологије, психијатрије, психологије, социологије, па и криминологије и кривичног права, али знатно мање. Отуда кривично законодавство било које земље и не предвиђа стање зависности као кривично дело, него понашања која му претходе. Најзад, зависност се не може користити ни за етиолошка истраживања, јер су у тој фази наступиле психолошке и социјалне промене код испитаника које онемогућавају прикупљање ваљаних и поузданих самоисказа, а поготову ретроактивно коришћење тих исказа.

Имајући у виду ово о чему је напред било речи, може се закључити да коришћење дроге може бити понашање којим се операционализује злоупотреба дроге, али оно не може бити довољно, јер злоупотреба, како се видело и у законском обухвату кажњивих понашања, садржи још знатан број понашајних облика другачије природе. Што се тиче зависности, ту је ситуација много јаснија – стање зависности и његове манифестације нису и не могу бити индикатори злоупотребе дроге. Због тог и таквог става у погледу коришћења дроге и стања зависности, у овом истраживању су варијабле за покривање простора злоупотреба дроге нађене пре свега у законском тексту који се налази у Кривичном законнику Србије у глави „Кривична дела против здравља људи“. Таква усмереност, међутим, изазива тешкоће због ши-

рине законског одређења злоупотреба дроге, као и због чињенице да су многа понашања у популацији малолетника, како је било говора, изузетно ретка, па и немогућа. Због тога је злоупотребу дроге у тој популацији потребно истраживати и у погледу феноменологије и у погледу етиологије на основу понашања која су у том сегменту популације присутна или бар могућа. Логичка анализа законског текста показује да се за сврху овог истраживања злоупотреба дроге може дефинисати као 1) учесталост коришћења дроге, односно уношење у организам било које психоактивне супстанце која спада у групу депресора ЦНС-а, канабиноида, стимулатора и/или халуциногена, те као 2) учесталост продаје дроге, 3) нуђења дроге другима, 4) куповине дроге ради продаје, 5) посредовања у продаји или куповини, 6) давања дроге другима (поклањање дроге другима) и 7) позајмљивање дроге другима. Прво понашање предвиђено је чланом 246а ст. 1; друго, треће, четврто и пето понашање – чланом 246 ст. 1, а шесто чланом 247 ст. 1. Седмо није предвиђено законским одредбама, али свакако описује злоупотребу дроге и могуће је у популацији малолетника.

Тих седам понашања чине елементе дефиниције злоупотреба дроге у истраживању чији ће основни резултати бити касније изложени. У односу на законска одређења злоупотребе у овом скупу понашања нема неовлашћене производње и продаје дроге, узгајања мака или психоактивне конопље, неовлашћеног прављења, набављања, поседовања или давања на употребу опреме, материјала или супстанци за производњу дроге и још неких облика понашања из члана 247 ст. 1 који могу бити изузетно ретки случајеви у популацији малолетника. Сва та понашања, ако се евентуално и појаве, не могу бити предмет било ког савременог статистичког модела анализе података, па чак ни дескриптивне статистике. Они се евентуално могу посебно анализирати као студије случаја.

У тој дефиницији нема ни квалификованих облика кривичних дела против здравља људи: дела из члана 246 става 1 учињеног од стране групе; организовања од стране учиниоца мреже препродаваца и посредника (чл. 246, ст. 3), дела извршеног од стране организоване криминалне групе (чл. 246, ст. 4), дела из члана 247 став 1 учињеног према малолетном лицу или према више лица или ако су изазване нарочито тешке последице (чл. 247, ст. 2), као и ако је услед извршења тог дела наступила смрт неког лица (чл. 247, ст. 3). Тешко је у фази планирања

истраживања предвидети учесталост тих квалификованих облика и одлучити да ли ће они бити елементи операционалне дефиниције злоупотреба дроге. У популацији малолетника они могу постојати, јер малолетници могу растурати дрогу за неке (мање или више крупне) дилере дроге, али претпоставке о њиховој учесталости нису биле разлог ни да буду ни да не буду елементи ове дефиниције. О њиховом изостављању из дефиниције одлучивали су сасвим други, практични разлози. Ти подаци се, наиме, тешко могу добити самоисказима од малолетника у узорку испитаника и постојала је реална опасност да би покушаји да се низом питања дође до њих изазвали одбијање одговора и одустајање од даљег учествовања у истраживању. Искуства истраживача са питањима ове природе, а нарочито са оним која се односе на припадност организованом криминалу или на тешке последице понашања, потврђују ту тврдњу. Зато је можда рационалније лишити се неких врста података, или покушати да се они добију на неки други начин, него читав низ важних података о понашањима која су такође деликатна, учинити сумњиво валидним.

Операционална дефиниција злоупотреба дроге која је напред наведена дефинисана је понашањима двојаче природе. Једна врста тих понашања представља унос дроге у организам. Без сумње, то се понашање веома разликује од друге врсте која је репрезентована продајом дроге, нуђењем, давањем дроге другима, препродајом, посредовањем у куповини или продаји или позајмљивањем дроге другима. За ову другу врсту у пракси се користи израз „растурање дроге“, па ће он бити коришћен и у овом раду како би се избегло стално понављање тих шест облика понашања.

Та друга врста понашања се не налази, или се ретко кад налази у операционализацији појма „злоупотреба дроге“ иако је логично да се такође ради о злоупотреби. Оно што је логично, међутим, у науци не мора да је и тачно, па је потребно доказати да те две врсте понашања припадају истом феномену, тј. истом простору. Да би се та јединственост доказала, урађена је факторска анализа седам варијабли које су употребљене за дефиницију злоупотребе као феномена. Резултати те анализе, дати у облику главних компоненти, налазе се у наредној табели.

Табела 1: Факторска анализа варијабли којима је дефинисана злоупотреба дроге – структура значајних главних компоненти

Варијабле	Корелације варијабли са компонентом	Комуналитети варијабли
	Прва	
Коришћење дроге	.773	.927
Нуђење дроге другима	.834	.696
Поклањање дроге другима	.770	.689
Позајмљивање дроге другима	.783	.744
Продавање дроге	.815	.745
Посредовање у продаји и куповини дроге	.809	.673
Куповина па препродаја дроге	.779	.731
Процент објашњеног заједничког варирања варијабли	62,81	

Факторска анализа седам варијабли злоупотребе дроге показала је да у простору које оне покривају постоји једна значајна главна компонента која исцрпљује чак 62,81% заједничке варијансе тих варијабли. Та компонента, која се иначе формално назива „прва главна компонента“, дефинисана је врло високим корелацијама сваке од коришћених варијабли, па се сасвим извесно може закључити да репрезентује злоупотребу дроге. То практично значи да је полазна хипотеза о томе да је седам појединачних варијабли део јединственог феномена и да је природа тог феномена злоупотреба супстанци, у потпуности потврђена, као и да се резултати који се добијају самоисказима испитаника на основу ових седам варијабли без икакве резерве могу сматрати валидним мерама те злоупотребе. Пошто је поузданост прве главне компоненте, мерена класичним Кронбах алфа (*Cronbach Alpha*) тестом, величине .90, ти резултати се могу сматрати врло поузданим. Наравно, они се могу изразити у виду скорана првој главној компоненти. Међутим, за анализу феноменолошких карактеристика могуће је користити и одговоре на појединачним варијаблама и на основу њих закључивати о злоупотреби дроге код малолетника. Штавише, тај начин добијања података о овим карактеристикама је знатно повољнији. Уосталом, описана факторска анализа седам појединачних варијабли и није рађена да би се добио увид у феномено-

лошка својства злоупотреба дроге него да би се тестирало да ли ове варијабле припадају том феномену и да ли се резултати на њима могу интерпретирати у том значењу.

Коришћење резултата на овим појединачним варијаблама има још неке предности. Најпре, питања у посебно конструисаном упитнику за ово истраживање била су са предложеним одговорима поређаним по интензитету у облику Ликертове петостепене скале. Једино је питање о коришћењу дроге дато у облику четворостепене скале. Тај начин прикупљања података омогућава њихову анализу и у погледу учесталости, али и у погледу интензитета којим се та врста понашања манифестује. То је важан моменат за феноменолошку анализу, нарочито ако се има у виду да је у неким случајевима тај интензитет важније својство од самог присуства неких понашања. Друга предност је могућност да се ови подаци прикажу и у дихотомном облику. Свођење изворне петостепене скале на дихотомни облик није пожељно сваки пут⁵, али у неким понашањима и не постоји неки други начин анализе. Типичан пример таквих понашања су она која се тичу продаје, препродаје, поклањања дроге и нека друга због малог броја случајева, или када је то понашање дистрибуирано као ретка појава. Због тога су ова понашања, како ће се видети на наредним странама, најчешће и анализирана у дихотомном облику: *нема – има злоупотребе или не користи – користи* дрогу и слично. Начин на који се долази до тих дихотомних облика није без значаја за разумевање и праћење резултата, али ће он бити описан касније код анализе појединих понашања.

Пре изношења резултата анализе тих понашања постоји обавеза описа узорка малолетника који су били извор података и зато и о том узорку неколико редова. Ради се о репрезентативном узорку ученика средњих школа из Београда, величине 1.287 испитаника изабраних методом случајног узорковања. За тај узорак се може рећи да је двоетапни случајни узорак зато што су у првом кораку случајно изабране средње школе у којима ће бити прикупљани подаци, и то након што је израчуната пропорција заступљености сваке врсте школе у укупном броју средњих школа у Београду. Конкретно, израчуната је заступљеност гимназија, средњих стручних и средњих уметничких школа у укупном броју свих средњих школа и одређен број ученика које треба

⁵ Смањује се варијабилност неке појаве, а то значи и добијање нешто нижих коефицијената корелација те појаве са другим.

анкетирати унутар сваке врсте ових школа тако да укупан број анкетираних ученика не буде мањи од 1.000. Случајни избор школа унутар сваке врсте извршен је насумичним извлачењем њихових редних бројева. На исти начуин, извлачењем бројева, изабрано је по једно одељење у сваком разреду од првог до четвртог у тим школама.

У тако изабраном узорку постоји нормална дистрибуција испитаника по годинама узраста од 15 до 19, при чему је просечан узраст 17,04 година, а стандардно одступање 1.14.

Табела 2: *Узраст испитаника у узорку*

Године узраста								Просечан узраст	Станд. одступања
	15	16	17	18	19	20	Укупно		
N	135	290	381	365	112	4	1.287	17,04	1.147
%	10,5	22,5	29,6	28,4	8,7	0,3	100,0		

Унутар узорка постоји равномеран распоред испитаника по полу и равномеран распоред пола и година старости, што се може видети из наведене две табеле.

Табела 3: *Структура узорка N = 1.287 по полу*

	N	%
Дечаџи	611	47,47
Девојке	675	52,45
Непознато	1	0,08
Укупно	1.287	100,0

Табела 4: *Однос између пола и узраста у узорку*

Узраст	Пол						
	Женски		Мушки		Без података	Укупно	
	N	%	N	%		N	%
15 година	71	10,5	64	10,5		135	10,5
16 година	143	21,2	147	24,0		290	22,5
17 година	200	29,6	181	29,6		381	29,6
18 година	198	29,3	166	27,2	1	365	28,4
19 година	60	8,9	52	8,5		112	8,7
20 година	3	0,4	1	0,2		4	0,3
Укупно	675	100	611	100	1	1.287	100

Ови односи између заступљености испитаника мушког и женског пола у узорку, а затим и њихова распоређеност по годинама узраста, важни су моменти за праћење и разумевање добијених резултата. Непостојање тих разлика у овим односима истраживача лишава обавезе да у анализи резултата стално размишља да ли је добијени резултат плод неравномерне полне и узрастне структуре између испитаника, или је реалан показатељ стања које постоји код или унутар злоупотреба дроге.

Феноменолошке карактеристике злоупотреба дроге од стране малолетника

Иако се под општим појмом „феноменологија“ могу наћи различита значења, у сваком па и у овом истраживању то значење мора бити прилагођено предмету истраживања и полазној дефиницији феномена који се истражује. То практично значи да се израз „феноменолошке карактеристике злоупотреба дроге“ односи на 1) *опис учесталости коришћења дроге, продаје, позајмљивања, нуђења и давања дроге другима, посредовања у продаји или куповини дроге, куповину дроге ради продаје*, 2) *учесталост ових понашања с обзиром на пол и узраст испитаника, те 3) повезаност ових понашања односно коришћења и растурања дроге са неким поремећајима понашања који се могу сматрати својственим за период адолесценције*.

Та дефиниција подразумева изношење бројних података о свих седам варијабли којима је злоупотреба дроге испитивана, као и њихов однос са полом, узрастом и важним, тј. типичним поремећајима понашања. Поштовање тог приступа укључује велики број табела и пратећих статистичких података. Да би се то избегло, у даљем тексту ових седам варијабли биће обједињене у општије категорије. Те категорије ће по правилу бити: 1) коришћење дроге (посебно издвајање ове варијабле је због њене специфичности и чињенице да је овај појам одомаћен у свакодневной комуникацији), 2) „растурање дроге“ као сумаран израз полазних варијабли које описују продају, поклањање, препродају дроге и друга понашања и 3) злоупотреба дроге, односно коришћење и растурање спојено у једну категорију.

Пре презентације тих основних феноменолошких карактеристика злоупотреба дроге треба навести да су у овој анализи коришћене и три варијабле важне за опис ових карактеристика, али које не улазе у дефиницију злоупотреба дроге. Због тога и нису раније навођене. То су:

- 1) први контакт са дрогом,
- 2) узраст првог контакта са дрогом,
- 3) врста дроге која се најчешће проба и користи.

Иако те варијабле ни на који начин не могу бити део дефиниције злоупотреба дроге, оне су у свакој феноменолошкој анализи веома корисне и зато су ту. Пошто прве две претходе злоупотреби, корисно је са њима се најпре упознати.

Први контакт са дрогом

Први контакт са дрогом важан је из многих разлога. Чак толико важан да можда заслужује истраживање посвећено само њему. Он, на име, показује пропорцију малолетника у укупном узорку који имају то прво искуство са дрогом, показује да изван број адолесцената након тог контакта одустаје од даљег експериментисања са дрогом, а да изван број наставља и продужава тај контакт. Посебно важни резултати су, свакако, однос узраста адолесцената и овог првог контакта са дрогом.

У овом истраживању, с обзиром да се ради само о феноменолошким карактеристикама, могућа је анализа односа између броја оних који су одустали од даљег експериментисања са дрогом након првог контакта и оних који су наставили коришћење дроге. Такође је могућа анализа у ком узрасту постоји тај први контакт, с обзиром да су рани симптоми ових поремећаја посебно важни за етиологију злоупотреба дроге.

Када је у питању број адолесцената који су одустали од даљег експериментисања са дрогом и број оних који су наставили да је користе, подаци су прилично забрињавајући. То се најбоље може уочити из наредне табеле.

Табела 5: Однос између броја малолетника који су пробали дрогу па одустали од коришћења и броја који су наставили да је користе

Пробање и коришћење дроге	Нису пробали и не користе	Само пробали	Пробали и користе дрогу	Укупан број у узорку
N	1.002	57	228	1.287
%	77,85	4,44	17,71	100,0

Подаци у табели непосредно сведоче о важности превенције тог првог контакта са дрогом. Према њима, укупан број оних који су имали тај први контакт, рачунајући заједно оне који су пробали па одустали и оне који су наставили да је користе, био је 285 (или 22,14%) од 1.287 испитаника. Од тих 285 само је 57 (једна петина) одустало од даљег коришћења. То практично значи да након тог првог пробања дрогу наставља да користи четири петине или 80% адолесцената, што само по себи јасно ставља до знања колика је важност спречавања тог првог контакта. И, наравно, колико је важно истраживати разлике између оних који само пробају и оних који после тога настављају да користе дрогу.

С тим у вези важне информације могу пружити и разлике између полова у том првом пробању дроге. Према подацима из овог истраживања те разлике постоје и статистички су значајне.

Табела 6: Пробање дроге и пол

Пол	Нису пробали		Јесу пробали		Укупно	
	N	%	N	%	N	%
Дечаки	499	81,66	112	18,34	611	100
Девојке	503	74,52	172	25,48	675	100
Укупно	1.002	77,92	284	22,08	1.286	100
Статистички параметри: $\chi^2 = 13.030$; $C = .100$; $p = .001$						

Истраживања других аутора нису пружила информације о томе да ли у пробању дроге постоје или не постоје разлике између полова, па зато ови резултати у претходној табели представљају прилично изненађење. Они, наиме, показују да између полова не постоје случајне разлике, већ да девојке из неких непознатих, али систематских разлога чешће пробају дрогу. Види се то и на основу нивоа значајности ($p < .001$), али и без тога, поређењем процента девојака које пробају дрогу (25,48) и процената дечака (18,34%) који то чине.

Осим тог односа пробања дроге и пола веома је важан и однос овог пробања и узраста. Веома је важно анализирати у ком се узрасту дешава тај први контакт са дрогом и која је његова учесталост на раним узрастима. У криминологији, психологији поремећаја понашања, па и у социјалној педагогији која се тим поремећајима најчешће и бави нарочито се инсистира на том раном узрасту. У литератури су иначе веома познати резултати до којих је дошла Мофитова (Moffitt, 1993) према којима су сукоби са законом на раним узрастима најважнији индикатор рецидивизма у чињењу кривичних дела. Постојање поремећаја понашања пре адолесценције веома је снажан предиктор да ће касније доћи до учвршћивања одређеног поремећаја као сталног начина понашања (Радуловић, 2014). Нема разлога сумњати да та законитост не важи када је злоупотреба дроге у питању. Због тога је врло значајно утврдити да ли ти први контакти са дрогом почињу на ранијим узрастима и, ако почињу, колика је њихова учесталост. Подаци о узрасту на коме је остварен овај први контакт са дрогом дати су у наредној табели.

Табела 7: *Узраст првог пробања дроге*

Узраст првог пробања	11	12	13	14	15	16	17	18	Σ
Број ученика који су први пут пробали дрогу на том узрасту	1	5	11	33	73	84	57	21	285
Процент у односу на укупан број који су пробали дрогу	0,4	1,8	3,9	11,6	25,6	29,4	20,0	7,3	100
Просечан узраст првог пробања и стандардно одступање $M = 15,66$ $SD = 1,34$									

Представљени подаци омогућавају да се запазе две тенденције. Прва је да у адолесцентском периоду ударне године када се дрога најчешће проба јесу 15. и 16. У петнаестој години дрогу проба чак једна четвртина испитаника из узорка (25,6%), а у шеснаестој четири процента више од тога (29,5%). Нешто нижи проценат испитаника дрогу проба и у 17. години (20%), али је неспорно да учесталост пробања дроге опада после шеснаесте године, прво на 20% у седамнаестој, да би у 18. години он пао на 7,4%. Та тенденција раста првог контакта са дрогом у 15. и 16. години у складу је са низом особености које у том узрасту адолесценција носи са собом, а нагли пад пробања на изласку из тог периода чини се да снажно потврђује чувену тезу Мофитове (1993, 2001) о адолесценцијом лимитираним поремећајима понашања.⁶

⁶ Видети рад: Радуловић (2007).

Друга тенденција је веома висок проценат ученика (17,7%) који дрогу први пут пробају у периоду детињства – од 11 до напуњених 14 година. Ради се без икакве сумње о раним поремећајима понашања са свим последицама које из тога произлазе.

Пошто је контакт са дрогом у периоду пре адолесценције феномен који имплицира велике тешкоће и проблеме у каснијим животним добима, нарочито у периоду младости, постоји извештан интерес да се утврди да ли у том поремећају постоје разлике по полу испитаних малолетника.

Табела 8: *Значајност разлика у просечном узрасту првог пробања дроге по полу малолетника*

Узраст првог пробања	Пол	11	12	13	14	15	16	17	18	Σ	Мин.	σ
Број ученика	М	0	2	3	8	30	32	30	7	112	15,83	1,25
Процент		0	1,7	2,7	7,1	26,8	28,6	26,8	6,3	100	/	/
Број ученица	Ж	1	3	8	25	43	51	27	14	172	15,54	1,39
Процент		0,6	1,7	4,6	14,6	25,0	29,7	15,7	8,1	100	/	/
Статистички параметри ⁷ : F = 1.605; Eta = .106; p = .203												

Генерално узевши, када се посматра просек година у ком дечаки и девојке имају први контакт са дрогом, разлике не постоје: код дечака је тај просечан узраст 15,83 године, а код девојака 15,54. Чак и када се у наведеној табели одвоји сегмент детињства, до навршене 14. године, тих разлика практично нема, јер је просек пробања дроге на овом узрасту код дечака 13,46 година, а код девојака 13,54.

Табела 9: *Разлике у првом контакту са дрогом између полова у периоду до навршене 14. године*

Узраст првог контакта		11	12	13	14	Укупно до 14	Укупно у узорку	М
Код дечака	N	0	2	3	8	13	112	13,46
	%	0	1,8	2,7	7,1	11,6	100	
Код девојака	N	1	3	8	25	37	172	13,54
	%	0,6	1,7	4,6	14,6	21,5	100	

Разлике су уочљиве само онда када се анализирају у фреквенцијама, односно процентима, по годинама, јер је тада приметно да до

⁷ Мин. је просечан узраст првог пробања дроге по половима, σ је стандардно одступање, F је тест значајности, Eta корелација, а p је ниво значајности.

14. године 11,6% дечака проба дрогу, а да је тај проценат код девојака 21,5. Међутим, значајност тих разлика није могла бити тестирана због малог броја случајева (13 и 37), па постојећи проценти могу бити привидна слика стварно постојећег односа. Та претпоставка о привидности се прилично оснажује ако се израчунају аритметичке средине година код дечака и девојака који први пут пробају дрогу у детињству (до навршене 14 године). Према том просечном узрасту разлике између полова не постоје будући да је просечан узраст у периоду о коме говоримо код дечака 13,46 година, а код девојака 13,54 године.

Коришћење дроге

Унос дроге у организам, или коришћење дроге, једна је од кључних варијабли за анализу феноменолошких карактеристика злоупотреба дроге. Та варијабла је дефинисана као најмање два пута унета у организам било која врста и било која количина супстанци које припадају групи депресора, стимулатора, халуциногена или канабиноида. Подаци о коришћењу дроге добијени су самоисказима испитаника на питање чији су предложени одговори дати у виду четворостепене интервалне скале. Но, како је раније речено, због дистрибуција које су код свих варијабли којима је испитивана злоупотреба дроге закривљене ка зони ниских скорова (нема злоупотребе) подаци на тим варијаблама, па и на „коришћењу дроге“ најпре су дихотомизирани. Добијени резултати те дихотомизације дати су у наредној табели.

Табела 10: *Коришћење дроге – дихотомни облик табеле*

Одговори	Не користе дрогу	Користе дрогу	Укупно
Учесталост			
N	1.059	228	1.287
%	82,3	17,7	100,0

Коришћење дроге, према резултатима у овој табели, може се констатовати код 17,7% адолесцената из узорка. То је изузетно висок број ако се има у виду да је узорак на коме је вршено истраживање репрезентативан за средње школе у Београду. Реч је заиста о великом броју адолесцената који користе дрогу „ретко“, „с времена на време“ или

„кад осете потребу“. Што је још горе, то коришћење дроге показује тенденцију раста. Наиме, када се ови подаци упореде са подацима који су добијени 2010. године, и то истим питањем и такође на узорку средњошколаца (Радовановић, 2010), добија се пораст од 6,8%. То није ни мало безазлен пораст имајући у виду врсту поремећаја понашања и, опет, величину средњошколске популације у Београду. Та стопа пораста симптом је многих проблема, почев од поремећених друштвених вредности, односа у породици и просветном систему, па све до индиферентног односа друштва према превенцији злоупотребе дроге у популацији младих. Последице тога осећаће се дуги низ година, ако се тај тренд неким систематским акцијама превентивног карактера не спречи.

Из мноштва практичних и теоријских разлога постоји интерес за однос коришћења дроге и пола. Најважнији су свакако они који се тичу чинилаца таквог понашања и они који могу бити у вези са његовом превенцијом. Нажалост, феноменолошка анализа нема домете да утврди разлике у структури тих чинилаца, али може сугерисати, на основу разлика у фреквенцији овог понашања у ком правцу треба усмерити етиолошка истраживања и примену превентивних интервенција.

Како се чини на основу података у табели која следи, ова истраживања треба истовремено концентрисати на коришћење дроге од стране оба пола, јер значајних разлика у погледу броја дечака и девојака који користе дрогу нема.

Табела 11: Коришћење дроге и пол

Пол	Нису користили дрогу		Јесу користили дрогу		Укупно	
	N	%	N	%	N	%
Мушки	516	84,45	95	15,55	611	100,0
Женски	543	80,32	133	19,67	676	100,0
Укупно	1.059	82,28	228	17,71	1.287	100,0
Статистички параметри: $\chi^2 = 4.014$; $df = 2$; $C = .056$; $p = .134$						

Постојећа разлика од око 4% у корист девојака очигледно није довољна да би била статистички значајна, па се чини да, и у случају пробања и у случају коришћења, та већа учесталост није последица неких систематских разлога већ просто случајан резултат.

Када је коришћење дроге у питању, уместо односа са полом у први план полако се издваја питање о врсти дроге са којом адолесценти најчешће имају први контакт и, истовремено, коју врсту дроге најчешће користе. Подаци у наредној табели добијени су пројективним питањем, односно питањем којим се од испитаника тражило да саопшти своје знање, своје уверење о томе које све врсте дроге млади данас најчешће пробају, односно користе. Питање је било отвореног карактера и испитанику се ничим није сугерисала врста дроге која се проба или користи. Питањем се, дакле, није тражило да испитаник наведе врсту дроге коју је сам пробао или је користи, јер би таква природа питања можда изазвала отпор, него његово знање о томе које су врсте дроге у оптицају на један или други начин. Тако се и оним испитаницима који нису пробали дрогу, или који је не користе, омогућава да кажу шта знају, што је свакако предност у односу на други могући начин истраживања, када информације дају само они који су је пробали или је користе. Зато је код овог питања број оних који су одговорили на њега далеко већи него број оних који су пробали или који су користили дрогу.

Табела 12: *Врста дроге која се најчешће проба и користи*

Врста дроге	Број навођења као најчешће ПРОБАНЕ ДРОГЕ		Ранг	Број навођења као најчешће КОРИШЋЕНЕ ДРОГЕ		Ранг
	N	%		N	%	
Марихуана	492	55,0	1	427	55,4	1
Кокаин	100	11,2	2	99	12,8	2
Спид	93	10,4	3	60	7,8	3
Екстази	90	10,1	4	60	7,8	3
Сканк	45	5,0	5	36	4,7	5
ЛСД	39	4,4	6	26	3,4	6
Хероин	22	2,5	7	53	6,9	4
Хашиш	9	1,0	8	6	0,8	7
Таблете	4	0,4	9	4	0,4	8
Укупан број навођења неке дроге	894	100,0	-	771	100,0	-

Како се и очекивало, имајући у виду нека ранија истраживања, најчешће се и проба и користи марихуана. Она је као најчешћа про-

бана дрога наведена чак 492 пута или у 55% случајева. Тај резултат је у принципу сагласан са резултатом који саопштавају Југовић (2004), Станковићева (2008), Ковачевић-Лепојевић и Жунић-Павловић (2013) у својим радовима. Наведени аутори су такође добили резултат по коме је марихуана без конкуренције на првом месту међу дрогама које се најчешће пробају. На другом месту по учесталости пробања, али са далеко нижим бројем навођења, налази се кокаин (11,2%), а на трећем спид (10,4%). Остале врсте дрога имају ретку учесталост када се ради о пробању.

Осим код пробања, марихуана је доминантно на првом месту и код коришћења дроге. Она је у 427 или 55,3% случајева наведена као најчешће коришћена дрога. Други по рангу је кокаин са 12,8% одговора, а треће место деле спид и екстази са истим процентом одговора (7,8%). Остале врсте дрога имају учешће у виду ретких случајева.

Растурање дроге

Као што је више пута речено, феноменолошка својства злоупотреба дроге су осим код њеног коришћења испитивана и код тзв. растурања дроге. Овај израз је, заправо, скуп од шест варијабли које се односе на продају, поклањање, позајмљивање, препродају, помагање у продаји и куповини и нуђење дроге другима. У питању су кажњива понашања предвиђена члановима 246, 246а и 247, али не сва него само она која су могућа у ученичкој популацији из које је извучен узорак од 1.287 испитаника. Иако ова понашања појединачно имају дистрибуције које показују да се јављају у малом броју случајева, природа тих понашања је таква да постоји интерес за њихово проучавање.

Учесталост продаје, препродаје и осталих облика растурања дроге испитивана је након дихотомизације улазних података. Та дихотомизација је постигнута тако што су у прву категорију одговора, на свакој од ових шест варијабли, сврстани они испитаници који нису растурали дрогу. У другу категорију „Јесу растурали дрогу“ сврстани су сви испитаници који су једном, два, три или више од три пута то чинили, односно који су једном или више пута продавали, поклањали, позајмљивали, препродавали, помагали у продаји или куповини или нудили дрогу другима на коришћење. Тако је добијена за анализу

нешто погоднија дистрибуција ових понашања чија се слика може видети у наредној табели.

Табела 13: Учесталост шест облика растурања дроге код ученика средњих школа у Београду

Растурање дроге	Нису растурали		Јесу растурали		Укупно	
	N	%	N	%	N	%
Нудили дрогу другима	1.184	92,0	103	8,0	1.287	100,0
Поклонили дрогу другима	1.218	94,6	69	5,4	1.287	100,0
Позајмили дрогу другима	1.231	95,6	56	4,4	1.287	100,0
Продавали дрогу	1.208	93,9	79	6,1	1.287	100,0
Помагали у продаји и куповини	1.129	87,7	158	12,3	1.287	100,0
Купили-препродали	1.218	94,6	69	5,4	1.287	100,0

Наравно, и даље постоји дистрибуција ретких случајева, нарочито за препродају, позајмљивање и поклањање дроге другима, али је генерална слика растурања таква да се без сумње може тврдити да унутар популације ученика средњих школа у Београду постоји озбиљан проблем „диловања“ дроге, а нарочито посредовања у продаји или куповини дроге. Иако проценти учесталости појединих понашања нису нарочито високи, учесталост неких од њих, а посебно свих заједно, никако нису за потцењивање.

Табела 14: Растурање дроге – обједињени облик свих понашања

	N	%
Не растурају дрогу	1.106	85,93
Растурају дрогу	181	14,07
Укупно	1.287	100,0

Претходна табела је настала тако што су у једну категорију сврстани сви испитаници који ни на који начин не учествују у растурању дроге (1.106 или 85,03% из узорка)⁸, а у другу ученици који су на било који од шест начина понашања то чинили и независно да ли су то чинили само једном или више пута и само продајом, на неки други

⁸ У овој категорији су: 1) ученици који нису имали било какав контакт са дрогом – 966 односно 75,05%, 2) ученици који су само једном пробали дрогу – 57 или 4,44% од 1.287 ученика из узорка и 3) 83 или 6,44% ученика који само користе дрогу, а не растурају је.

начин или на више начина истовремено⁹. Основа тог сврставања је став да било који од шест понашања појединац да манифестује оно је део једног феномена који се зове растурање дроге. Због тога су сва ова понашања и сведена на једну категорију која има такво значење.

Према подацима у тој табели укупан број испитаника који на било који начин учествује у растурању дроге је 181 или 14,07% од 1.287 колико има у узорку. Узимајући у обзир природу понашања о којима се ради (продаја дроге, препродаја, посредовање у продаји и куповини и остала), као и чињеницу да су у питању ученици средњих школа, дакле малолетници у редовном образовном процесу, тај проценат од 14% њих који дилују дрогу указује на озбиљан степен патологије друштва као целине, на комплетан пораз школског образовног и васпитног система, распад друштвених и породичних вредности и много чега још о чему би требало озбиљно да размисле сви одговорни у овој држави.

Анализа растурања дроге по полу, рађена на основу дихотомних података, али за сваки облик понашања појединачно, показује следеће резултате:

Табела 15: Пол и облици растурања дроге

Табела А. Нуђење дроге							Табела Б. Поклањање дроге						
	Нису		Јесу		Укупно			Нису		Јесу		Укупно	
	N	%	N	%	N	%		N	%	N	%	N	%
М.	575	94,10	36	5,90	611	100	М.	585	95,74	26	4,26	611	100
Ж.	608	90,07	67	9,93	675	100	Ж.	632	93,63	43	6,37	675	100
У.	1.183	92,00	103	8,00	1.286	100	У.	1.217	94,63	69	5,37	1.286	100
x ² = 7.175; C = .074; p < .028							x ² = 2.884; C = .047; p < .236						

Табела В. Позајмљивање дроге							Табела Г. Продавање дроге						
	Нису		Јесу		Укупно			Нису		Јесу		Укупно	
	N	%	N	%	N	%		N	%	N	%	N	%
М.	596	97,55	15	2,45	611	100	М.	586	95,91	25	4,09	611	100
Ж.	634	93,93	41	6,07	675	100	Ж.	621	92,00	54	8,00	675	100
У.	1.230	95,65	56	4,35	1.286	100	У.	1.207	93,86	79	6,14	1.286	100
x ² = 10.138; C = .088; p < .006							x ² = 8.568; C = .081; p < .014						

⁹ Није се могло десити да у категорију „растурају дроге“ испитаник буде сврстан два или више пута зато што је на два или више начина диловао дрогу.

Табела Д. Помагање у продаји							Табела Ђ. Препродавање дроге						
	Нису		Јесу		Укупно			Нису		Јесу		Укупно	
	N	%	N	%	N	%		N	%	N	%	N	%
М.	553	90,51	58	9,49	611	100	М.	596	97,55	15	2,45	611	100
Ж.	576	85,33	99	14,67	675	100	Ж.	621	92,00	54	8,00	675	100
У.	1.129	87,79	157	12,21	1.286	100	У.	1.217	94,63	69	5,37	1.286	100
x ² = 15.153; C = .108; p < .001							x ² = 19.491; C = .122; p < .000						

Подаци у овим табелама су прилично изненађење, јер показују благу, али статистички значајну превласт девојака у свим облицима растурања дроге осим код „поклањања дроге другима“. То практично значи да су ученице чешћи актери продаје дроге, нуђења дроге другима, позајмљивања дроге, посредовања у куповини или продаји и препродаји дроге, али да поклањање дроге другима у истој мери чине и девојке и дечаци. Учесталости тих понашања нису велике, али нису ни за потцењивање с обзиром на природу и ученички статус. Обједињена у једну категорију, како се видело неколико редова раније, та понашања дају постотак учешћа ученика у растурању дроге од 14,07%. Тај проценат захтева хитне превентивне програме у свим средњим школама у Београду и у осмим разредима основних школа с обзиром на ранији резултат који показује да први контакт са дрогом у значајној мери почиње у 14. години.

Однос злоупотреба дроге са неким поремећајима понашања

У класичним дефиницијама феноменологије под тим изразом се подразумева опис и распрострањеност у некој популацији феномена који је предмет истраживања и однос између тог феномена и феномена који су сличне природе. Сагласно томе, у овом истраживању анализиран је и однос злоупотреба дроге са неким поремећајима понашања типичним за адолесцентски период.

Пре навођења конкретних резултата мора се нагласити да је због њихове обимности, било нужно те резултате износити у најразумнијем облику. То је без сумње навођење статистичких параметара који су израз тестирања односа злоупотреба дроге са овим поре-

међајима понашања. У сваком конкретном случају то су подаци из којих се јасно види да ли између злоупотреба дроге и ових варијабли постоји повезаност, ниво те повезаности и да ли је она статистички значајна или је плод случајних околности, грешака при испитивању, ниске валидности или поузданости питања и других. У случајевима када су ти односи посебно важни или интересантни, биће штампане и контингенцијске табеле из којих се види правац тих повезаности и постојећих разлика.

Одмах у почетку ваља рећи да је логично претпоставити да има приличан број поремећаја понашања типичних за адолесценте чији би односи са злоупотребом дроге били предмет истраживања. Међутим, због ограниченог обима овог рукописа та понашања ће бити сведена на њих осам. Њихова природа лако се може сагледати из самих назива, па зато неће бити посебно објашњено шта свако од њих садржи.

Табела 16: Повезаност коришћења и злоупотреба дроге са неким адолесцентским поремећајима понашања

Поремећаји понашања	Коришћење дроге				Злоупотреба дроге			
	χ^2	df	С коеф.	Ниво значајн.	χ^2	df	С коеф.	Ниво значајн.
Бежање од куће	92.627	2	.259	.000	119.548	2	.292	.000
Бежање од школе	121.173	2	.293	.000	133.285	2	.308	.000
Физичко насиље (туча) у школи	38.534	2	.171	.000	54.481	2	.202	.000
Физичко насиље (туча) ван школе	76.940	2	.238	.000	99.917	2	.268	.000
Коцкање	29.661	2	.150	.000	31.945	2	.156	.000
Пушење	201.396	2	.368	.000	217.339	2	.380	.000
Алкохол	185.946	2	.355	.000	194.341	2	.362	.000
Сукоби са законом	131.348	2	.304	.000	191.222	2	.360	.000

Злоупотреба дроге, било да је изражена само као коришћење или у обједињеном облику коришћења и растурања, у корелацијама је са свим облицима понашања са којима је тај однос испитиван. Ипак, по висини С коефицијената издвајају се повезаности са пушењем, коришћењем алкохола, сукобима са законом, бежањем од школе и бежањем од куће. Иако висина тих повезаности није нарочито изражена и ови С коефицијенти не спадају у класу високих, те корелације

су без изузетака статистички значајне и показују да се група испитаника који не користе дрогу, односно који не користе и не растурају дрогу, систематски разликује од групе ученика који је користе, односно користе и растурају. Увид у појединачне табеле за сваки овај поремећај омогућава да се закључи да су коришћење и коришћење и растурање дроге чешће код ученика који беже од куће (.259 и .292)¹⁰, беже од школе (.293 и .308), учествују у тучама у школи (.171 и .202), учествују у тучама ван школе (.238 и .268), који се коцкају (.150 и .156), који пуше (.368 и .380), чешће пију (.355 и .362) и који су имали сукобе са законом (.304 и .360).

Из тих података се, нажалост, не може видети да ли коришћење или коришћење и растурање дроге претходе овим понашањима, да ли су истовремена са њима или су њихова последица... или су сва та понашања део неке заједничке латентне димензије чије су порекло и природа непознати. За феноменолошку анализу није толико ни битно шта овим понашањима претходи, а шта је њихова последица. За ову анализу је само важно констатовати да је са злоупотребом дроге значајно повезано осам других поремећаја од којих неки садрже доста патолошке варијансе која се по природи ствари мање или више преклапа са злоупотребом дроге. Са великом извесношћу се може тврдити да између тих понашања и злоупотребе постоје узајамно стимулишући утицаји (на пример између алкохола, пушења и злоупотреба дроге) који чине споредним размишљање да ли они претходе злоупотреби дроге или су последица те злоупотребе.

Како је у почетку овог одељка речено, те повезаности злоупотреба дроге и поменутих поремећаја понашања биће илустроване са неколико табела, оних које су најважније и најинтересантније¹¹.

10 Први С коефицијент се односи на коришћење, а други на обједињено коришћење и растурање дроге.

11 У табелама ће због мноштва података бити штампани само проценти без бројева који су били основ за израчунавање статистичких параметара у последњем реду табела.

Табела 17: Однос између коришћења и коришћења и растурања дроге са бежањем од куће¹²

Бежање од куће	Коришћење дроге			Коришћење и растурање дроге		
	Не користи	Користи	Укупно	Нема коришћења и растурања	Има коришћења и растурања	Укупно
	%	%	%	%	%	%
Нема бежања	85,24	14,76	100,0 (91,0)	82,25	17,75	100 (91,0)
Има бежања	52,17	47,83	100,0 (9,0)	40,0	60,0	100 (9,0)
Укупно	82,28	17,72	100 (1.287)	78,48	21,52	100 (1.287)
Статистички параметри	$\chi^2 = 92.627$; $df = 2$; $C = .259$; $p < .000$			$\chi^2 = 119.546$; $df = 2$; $C = .292$; $p < .000$		

Табела 18: Однос између коришћења и коришћења и растурања дроге са бежањем од школе*

Бежање од школе	Коришћење дроге			Коришћење и растурање		
	Не користи	Користи	Укупно	Нема коришћења и растурања	Има коришћења и растурања	Укупно
	%	%	%	%	%	%
Нема бежања	92,06	7,94	100,0 (51,9)	89,67	10,33	100,0 (51,9)
Има бежања	71,73	28,27	100,0 (48,1)	66,39	33,61	100,0 (48,1)
Укупно	82,28	17,72	100,0 (1.287)	78,48	21,52	100,0 (1.287)
Статистички параметри	$\chi^2 = 121.173$; $df = 2$; $C = .293$; $p < .000$			$\chi^2 = 133.285$; $df = 2$; $C = .306$; $p < .000$		

Гледано у целини, бежање од куће је, према подацима у првој табели, прилично ретко понашање: од 1.287 испитаника само 9% њих (115 испитаника) бежи од куће на један или више дана. Но, независно од тога бежање је значајно повезано и са коришћењем дроге ($C = .259$) и са обједињеним понашањима коришћења и растурања дроге ($.292$). Та повезаност се на нивоу процената испољава у разлици између оних ученика који беже од куће и користе дрогу (47,83) и оних који не беже, а користе је (14,76). Како је видљиво, проценат оних који беже и користе дрогу је три пута већи од ученика који не беже, а користе је. Код коришћења и растурања дроге та разлика је још изрази-

12 Проенти у заградама у колони „укупно“ представљају постотак оних који не беже или беже од куће, односно школе када се израчунају у односу на укупан број испитаника у узорку. Проенти у реду „укупно“ представљају проценте оних који не користе/користе дрогу, односно користе и растурају дрогу када се израчунају у односу на укупан број од 1.287 испитаника.

тија: скоро је три и по пута више оних који беже од куће и истовремено користе и растурају дрогу. Иако су ове разлике у процентима веома изражене, коефицијенти повезаности бежања од куће, било са коришћењем било са коришћењем и растурањем дроге, нису нарочито високи. То несумњиво значи да су коришћење и коришћење и растурање дроге под утицајем још многих фактора другачије природе него што је то бежање од куће. Трагање за тим факторима није у домену феноменолошке анализе, нити је могуће методама које припадају униваријатним поступцима. За ову прилику довољно је скренути пажњу на податак да је бежање од куће чинилац злоупотребе дроге, да се то бежање не може изоставити из узорка потенцијалних фактора у неким другачијим моделима истраживања и да треба уложити напор како би се његова улога антецедентног, последичног или узајамно стимулишућег понашања, боље разумела.

Када је у питању бежање од школе, ситуација је прилично особена. Ваља најпре нагласити да је бежање од школе дефинисано као недолажење у школу један или више узастопних дана, а да нису били упознати родитељи и/или старатељи. Та дефиниција је у једном претходном раду (Радовановић, 2010) дала коректне резултате на узорку од 488 ученика такође средњих школа. Овог пута се чини да је она превише либерална, када је у питању почетни број дана, јер је проценат ученика који бежи од школе толико велики (48,1) да изазива сумњу у коректност дефиниције. За тако велики проценат бежања могућа су разна објашњења. Могуће је, на пример, да је ситуација у школству у последњих пет година промењена, нарочито после усвајања новог закона којим су неоправдани изостанци добили другачији статус. Могуће је такође да су се неповољна друштвена ситуација и опште сиромашење у просвети одразили на мању мотивисаност за рад просветних радника, што се одразило и на изостанке ђака из школе. Могућа су и нека друга објашњења, па и оно да је оволики проценат бежања од школе (не са часова – те врсте понашања су раздвојене посебним питањем) последица и продора коришћења дроге у ученичку популацију.

Било како било, према подацима у наведеним табелама о односу бежања од школе са коришћењем односно коришћењем и растурањем дроге ситуација је веома јасна: бежање од школе има корелацију са коришћењем дроге .293, а са коришћењем и растурањем .306. Све што је речено за корелације бежања од куће са овим понашањима важи и

у овом случају, па и хипотезе о могућем антецедентном, последичном или узајамно стимулишућем односу. Чини се ипак да су разлике између ученика који беже, а користе дрогу (28,27%) од ученика који је користе, а не беже (7,94%) јасније изражене него у случају бежања од куће. То се исто може рећи и за разлике између бежања и коришћења и растурања дроге, с једне стране, и изостанка бежања и те врсте злоупотреба дроге, с друге. Тај однос је, наиме 33,61% : 10,33%.

На крају ове анализе ваља нагласити да и бежање од куће и бежање од школе могу бити веома озбиљни поремећаји понашања, што се може видети и из њихових односа са коришћењем и коришћењем и растурањем дроге. Њихова важност и социопатолошка компонента у приличном су нескладу са њиховим потпуним игнорисањем од стране истраживача-криминолога, па и истраживача социјалне патологије. Број радова у којима су те две варијабле довођене у везу са неким другим поремећајима понашања или чак са малолетничким криминалом у изузетном су нескладу са последицама које те две врсте понашања могу изазвати¹³.

Друга два облика понашања чији ће односи са коришћењем и коришћењем и растурањем дроге бити анализирани су коришћење алкохола и пушење. Подаци о тим односима дати су у наредним табелама.

Табела 19: Однос коришћења и коришћења и растурања дроге са употребом алкохола¹⁴

Коришћење алкохола	Коришћење дроге			Коришћење и растурање		
	Не користи	Користи	Укупно	Нема коришћења и растурања	Има коришћења и растурања	Укупно
	%	%	%	%	%	%
Не пије	96,3	3,7	100,0 (21,0)	93,7	6,3	100 (21,0)
Пије	78,6	21,4	100,0 (79,0)	74,4	25,6	100 (79,0)
Укупно	82,2	17,8	100 (1.287)	78,48	21,52	100 (1.287)
Статистички параметри	$\chi^2 = 185.945$; $df = 2$; $C = .355$; $p < .000$			$\chi^2 = 194.341$; $df = 2$; $C = .362$; $p < .000$		

13 Више о томе видети радове: Радовановић (2010) и Радуловић (2014).

14 Проенти у заградама у колони „укупно“ представљају постотак оних који не пију или пију односно не пуше/пуше добијених у односу на број испитаника у узорку. „Укупно“ у редовима садржи проценат оних који не користе/користе дрогу, односно не користе и не растурају/користе и растурају дрогу када се израчунају у односу на укупан број од 1.287 испитаника.

Табела 20: Однос између коришћења и коришћења и растурања дроге са пушењем*

Пушење	Коришћење дроге			Коришћење и растурање		
	Не користи	Користи	Укупно	Нема коришћења и растурања	Има коришћења и растурања	Укупно
	%	%	%	%	%	%
Не пуши	94,6	5,4	100,0 (58,7)	92,3	7,7	100 (58,7)
Пуши	64,8	35,2	100,0 (41,3)	58,8	41,2	100 (41,3)
Укупно	82,2	17,8	100,0 (1.287)	78,48	21,52	100 (1.287)
Статистички параметри	$\chi^2 = 201.396$; $df = 2$; $C = .368$; $p < .000$			$\chi^2 = 217.339$; $df = 2$; $C = .380$; $p < .000$		

Табеле које су напред изложене врло експлицитно сведоче да између коришћења алкохола и пушења, с једне стране, и коришћења односно коришћења и растурања дроге, с друге стране, постоји јасна и чврста повезаност која показује да чешћа употреба алкохола и чешћи унос никотина у организам бивају праћени и чешћим коришћењем и чешћим коришћењем и растурањем дроге. Поједностављено речено, повећана учесталост било коришћења алкохола, било пушења, по правилу доводе до чешћег уноса дроге у организам, а онда и до чешћег растурања дроге. Иза тог закључка стоје корелације величине .355 и .362 (коришћења алкохола са овим понашањима), односно .368 и .380 (пушења такође са њима). Ти коефицијенти не спадају у категорију високих, али нимало нису за потцењивање ако се има у виду да максимална вредност коју С коефицијенти могу достићи у контингентним табелама 2 x 2 износи .700.

Наведене корелације почивају на разликама између ученика који користе и не користе алкохол, тј. пуше и не пуше, и односа тих понашања са злоупотребом дроге (било да је мерена уношењем дроге у организам или обједињавањем тог понашања са растурањем дроге). Непосредан увид у те разлике показује да од ученика који користе дрогу свега 3,7% не пије, док 21,4% паралелно са коришћењем дроге користи и алкохол. Сличан однос постоји и код коришћења и растурања дроге: проценат оних који користе и растурају дрогу а не пију алкохол је свега 6,3%, а проценат оних који пију чак 25,6%. Када се ти проценти доведу у међусобни однос, произлази да је број оних који пију и користе дрогу пет пута већи од оних који то исто раде а не пију. Код коришћења и растурања дроге број корисника алкохола је четири пута већи.

Када је пушење у питању, ти односи са коришћењем и коришћењем и растурањем дроге су још више изражени. Због тога су, наравно, и коефицијенти корелација код ових понашања већи. Једноставан увид у добијене резултате показује да је однос оних који не пуше и који пуше, а користе дрогу, 5,4% : 35,2%. Код коришћења и растурања дроге тај однос је 7,7% : 41,2%. То практично значи да је број пушача и корисника дроге 5,8 пута већи од броја непушача који то исто раде. У другом случају тај однос је нешто мањи: број пушача који користе и растурају дрогу је 5,4 пута већи од броја непушача.

Неколико редова раније, када је анализиран однос бежања од куће и бежања од школе са злоупотребом дроге, постављена је хипотеза да бежање од куће/школе могу бити антецедентна понашања, али да могу бити последица ове злоупотребе, или да се ради о међусобно стимулирајућим понашањима, односно о понашањима између којих постоји истовременост дешавања и непосредан међусобно подстицајући утицај. Врло је вероватно, међутим, да се у случају алкохола и пушења ради о понашањима која претходе и која доприносе јављању злоупотребе дроге. Такав став може се бранити непосредним искуством многих младих особа које су и коришћење алкохола и пушење доживеле у периоду раног пубертета, па су у вршњачким круговима и под притиском вршњачких група почеле да користе дрогу. Штавише, чини се да постоји и посебна супкултура која обухвата период адолесценције и манифестује се боравцима у кафићима, интензивним коришћењем алкохола и великим бројем попушених цигарета, унутар које дилери дроге лако нађу своје жртве. У Европи је то постао модеран начин понашања у великим, па и малим градовима, који се познатим каналима супкултуре полако преноси из генерације у генерацију све док не постане уобичајен начин понашања. Зато је ваљда и толико висок проценат средњошколаца који пију (79,%) или пуше (41,2%) у узрасту од 15 до 19 година.

Закључак

У овом раду анализирана су три аспекта важна за проучавање злоупотреба дроге. Прва анализа посвећена је методолошким питањима истраживања злоупотреба. Из те анализе произашло је неколико ва-

жних ставова. Први од њих је да се појам злоупотреба дроге не може свести само на коришћење дроге или само зависност од дроге. Не може се свести ни на обједињавање коришћења и зависности, јер су то два облика која се међусобно битно разликују и која не обухватају врло важне, можда и суштинске елементе дефиниције овог понашања. Дефинисање злоупотреба дроге мора имати основ у законском одређењу овог кривичног дела, али не само зато што то понашање и јесте кривично дело, него и зато што законско одређење тог појма идентификује и нека друга понашања која су за злоупотребу дроге од суштинског значаја.

Други став је да се неке од законских одредби односе на изванредан број понашања која су могућа и у популацији адолесцената, те да с тога она морају чинити конститутивне елементе дефиниције злоупотреба дроге.

Трећи став је да понашања као што су коришћење дроге, продаја дроге, препродаја, посредовање у куповини и продаји, нуђење дроге другима, поклањање и позајмљивање дроге другима припадају истом простору, односно чине јединствен феномен који се без икакве резерве може идентификовати као злоупотреба дроге. Тестирање те припадности методом факторске анализе показује сву оправданост законског дефинисања злоупотреба дроге овим понашањима.

Друга анализа односила се на неке важне феноменолошке карактеристике злоупотреба дроге у популацији малолетника, односно ученика средњих школа у Београду. На основу добијених резултата могло се закључити:

- 1) да се први контакт са дрогом остварује већ на узрастима од 11 до 14 година. У том периоду дрогу проба чак 17,7% ученика;
- 2) да су ударне године пробања дроге 15. и 16. година;
- 3) да се учесталост само коришћења дроге у периоду између 15. и 19. године креће око 6,44% испитаног узорка;
- 4) да око 11,27% ученика и користи и растура дрогу;
- 5) да 2,8% ученика само растура дрогу
- 6) да је укупан проценат ученика који растурају дрогу 14,07% од испитаног узорка.

Анализа ових феноменолошких карактеристика односила се и на врсте дроге које се најчешће пробају и користе. Према подацима на првом месту када је пробање у питању је марихуана (55% ученика тако тврди). На другом месту кокаин са 11,2% одговора, а на трећем спид са 10,4% одговора. Исти распоред постоји и када се ради о коришћењу дроге: марихуана има 55,4% одговора у своју „корист“, кокаин 12,8%, а спид 7,8%.

Трећа анализа тицала се односа коришћења и обједињеног коришћења и растурања дроге са неким поремећајима понашања који су типични за ученике и уопште адолесценте на том узрасту. Добијени резултати показују:

1) да сва понашања која су анализирана имају значајне корелације и са коришћењем и са коришћењем и растурањем дроге;

2) да највеће корелације са оба понашања имају бежање од куће, бежање од школе, коришћење алкохола и пушење.

3) Из података којима располаже ова врста анализе не види се природа тих односа. Хипотеза је да ови поремећаји могу претходити облицима злоупотреба дроге, да могу бити последица те злоупотребе, или да између њих постоје узајамно стимулишући утицаји. За коришћење алкохола и пушење постоји вероватноћа да су фактори злоупотреба, али и те односе и односе осталих варијабли са злоупотребом могуће је открити тек истраживањима лонгитудиналног карактера.

Литература

1. Delibašić, V., Pojedina sporna pitanja u vezi sa oројnim drogama u krivičnom zakoniku, *Crimen*, (V)1, 2014, 75–88.
2. Жунић-Павловић, В., Поповић-Ћитић, Б., Превенција злоупотребе психоактивних супстанци код ученика старијих разреда основне школе, *Београдска дефектолошка школа*, 13(2), 2007, 195–210.
3. Закон о психоактивним контролисаним супстанцама Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 99/2010.
4. Jugović, A., Rizična ponašanja оmladine u Srbiji, u: S. Mihailović (ur.), *Mladi zagubljeni u tranziciji*, Beograd: Centar za proučavanje alternative, 2004, 177–203.

5. Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
6. Ковачевић-Лепојевић, М., Жунић-Павловић, В., Злоупотреба психоактивних супстанци у ромској популацији, *Социјална мисао*, 20(2), 2013, 37–49.
7. Moffitt, T. E., Adolescence-limited and life-course persistent antisocial behavior: A development taxonomy, *Psychological Review*, 100(4), 1993, 674–701.
8. Moffitt, T. E., Caspi, A., Childhood predictors differentiate life course persistent and adolescence-limited pathways among males and females, *Development and Psychopathology*, 13(2), 2001, 355–375.
9. Radovanović, I., *Povezanost osobina Ajzenkovog spectra sa poremećajima ponašanja u školi*, magistarska teza, FASPER, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2010.
10. Radulović, D., Konceptualni okvir poremećaja u ponašanju – psihološki pristup, u: Radovanović, D. (ur.), *Poremećaji ponašanja i prestupništvo mladih: specijalno pedagoški diskurs*, FASPER, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2007, 29–52.
11. Radulović, D., *Psihološke osnove poremećaja ponašanja*, Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.
12. Stakić, Đ., *Priručnik za stručnjake u sistemu maloletničkog pravosuđa*, International management group – IMG, Beograd, 2013.
13. Станковић, М., *Дрога и криминал*, Симбол, Београд, 2008.

DRUG ABUSE AS A FORM OF CRIME OF MINORS
– RESEARCH PROBLEMS, PHENOMENOLOGICAL
CHARACTERISTICS AND RELATION TO SOME
BIHEVIOURAL DISORDERS

Ivana Radovanovic, PhD

Oliver Lajic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The paper analyzes three aspects relevant to drug abuse as a crime of minors: 1) Methodological problems in the operationalization

of the phenomenon of abuse; 2) The basic phenomenological characteristics of drug abuse in adolescent period, and 3) the relation of drug abuse and certain behavioral disorders typical for this period of adolescence.

In the analysis of methodological problems it has been shown that drug abuse is best to operationalize a) by entering the drug into the body (i.e. Using drugs) and b) by behaviors that describe the distribution of drugs. Both parts of the operationalization are given by the Criminal Code of Serbia, but in the definition are used behaviors that are possible in the adolescent age.

The analysis of phenomenological properties was carried out on a representative sample of high school students in Belgrade numbering 1,287 respondents. This analysis showed that 20.50% of the students is involved in drug abuse, as those who use drugs (6.44%), those that use and at the same time distribute drugs (11.27%) and those that are just distributing (2.80 %). The survey also showed that 14.07% of the total sample participate in the distribution of drugs. Finally, this analysis reveals that the first contacts with drugs start in 11 years; up to 14 years more than 17% of the students try drugs; but the crucial ages for tasting drugs are 15 and 16th.

The third analysis concerned the relationship of drug abuse and some of the typical adolescent behavioral disorders. According to the results, these relationships are most pronounced when it comes to running away from home, running away from the school, the use of alcohol and smoking.

Keywords: drug abuse, juvenile, characteristics and relationship with other behavioral disorders.

ИСТОРИЈСКА ГЕНЕЗА КОРУПЦИЈЕ

Др Александар Чудан¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Др Александар Петковић²

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Привредна академија ФИМЕК Нови Сад

Апстракт: Актуелност корупције као истраживачке теме на почетку новог миленијума није спорна. Без претензија и уз свест да овим научним радом проблем корупције неће бити решен, инсистирало се на теми; да би се феномен корупције разумео, неопходно је да се сагледа у ширем историјском и социолошком контексту.

Феномен корупције бележи се већ неколико миленијума, па није ни чудно што се неретко предмет изучавања у економској па и криминолошкој историји обогаћује паралелно са повећањем расположивог материјала за анализу. Она је постала глобална, транснационална и транссистемска појава која се веома брзо прилагођава новим, савременим околностима мењајући своје појавне облике. Бављењем историјском генезом корупције покушано је да се растумаче многе димензије ове изузетно сложене појаве, уз истицање чињенице да је важно познавати границе негативних и криминалних појава, те извући корупцију из сенке тајанствености које за њу цивилизацијски било углавном предодређено. На основу досадашњих научних и практичних сазнања историја се у нашим условима најчешће не схвата као наука и образовна дисциплина, јер се у савременим условима отвара простор за политичке злоупотребе, њоме се манипулише у предизборним кампањама и скупштинским дебатама. У приложеном научном раду настојало се да се детектује природа саме корупције увидом у њене мотиве и културолошке узроке стварајући чврсте споне са њеном историјском и цивилизацијском компонентом.

¹ Ванредни професор Криминалистичко-полицијске академије, aleksandar.cudan@kpa.edu.rs

² tejana@open.telekom.rs

У историји новца и економског криминалитета нема много елемената који би поткрепили линеарно гледање на прошлост, а поготово оно које се темељи на поставци да знања и искуства стечена у једној епохи могу да служе као оријентација за боље управљање у наредној. Међу историчарима већ одавно влада пракса да, осим у најтананијим скривиштима свог веровања, имају заправо слабо мишљење о вредности поука историје.

Кључне речи: историјска генеза, корупција, економске деструкције, економски криминал.

Увод

Од времена када су успостављени механизми моћи и власти у друштву, појединци их злоупотребљавају у циљу остварења противправне користи упркос чињеници да се у скоро свим цивилизацијама овај феномен сматра неморалним, па и криминалним, те се на почетку новог миленијума корупција развила у различитим формама. Сходно изложеној хипотези о присутности корупције у готово целој историји државе и друштва, основни аксиом јесте да на њу нису имуне ни богате ни сиромашне земље, ни правно уређене ни оне које то нису, ни земље са диктаторским ни оне са патриотским режимима.³

Хронолошка анализа и истраживање феномена величине и степена контаминираности корупцијом незахвалан је и нимало лак задатак. Не постоје статистички подаци о њеном испољавању и интензитету, па самим тим ни проверљиве и упоредиве информације из сваког периода.

Са историјске дистанце анализирано, на основу расположивих практичних и научних сазнања, као неморалан, противправни и друштвено штетни феномен, корупција није ништа ново. Наведено становиште потврђује целокупно негативно историјско искуство, као и чињенице избивања из наше новије прошлости, а сви су изгледи и садашњости, коју не посматрамо са традиционалном дозом оптимизма. Форме и појавни облици корупције који се провлаче кроз историју давно су превазиђени, чак су и врло наивни у поређењу са да-

3 С. Вуковић, *Корупција и локална самоуправа*, Кикиндски дијалози, биланс промена, Кикинда, 2002. стр. 152.

нашњим. У историји коруптивног деловања и нема много елемената који би поткрепљивали линеарно гледање на прошлост, а поготово оно које се темељи на поставци да знања и искуства стечена у једној епохи могу да служе као оријентација за боље управљање у наредној.

Етичка димензија корупције

Корупција као негативна и неприхватљива појава може се из различитих перспектива дефинисати, па се тако може сагледати са становишта правне науке, филозофије, па и кроз моралну и етичку призму. С обзиром на то, у овом сегменту научног рада указала се потреба да се недоумице разматрају са моралне и етичке тачке, као и све компоненте у циљу спречавања корупције и то са различитих временских дистанци. Наравно, треба истаћи да ће се у овом поступку више изложити цивилизацијске дилеме, него што ће се понудити опште аксиоме и прихватљива решења.

Кроз више од четири хиљаде година историографије, филозофије и етике, од древних месопотамских цивилизација, Периклове Атине, Цезаровог Рима, до савремене демократије, владари, тирани, политичари, интелектуална и пословна елита, државни службеници, сви су некада више, некада мање у свом животу наишли на неоодољиву примамљивост неморала и корупције. У савременој етичкој⁴ мисли готово да нема нити једног питања чији корени не сежу до историје античке културе.⁵ Етика, односно морал, између бројних дефиниција, дефинише се и као скуп друштвених прописа санкционисаних унутрашњом специфичном санкцијом, коју сам субјект примењује на себи због нормативних прекршаја.⁶ Етика је наука и истовремено практична филозофија о моралном феномену као скупу обичаја, норми, којима се јединке руководе у свом битисању. Етика као таква не ствара морал, јер је он већ садржан у људском раду и понашању. Она представља само продубљено и систематизовано знање о моралу. Може се закључити да је морал веома специфичан друштвени пропис који се ствара спонтано, те свако друштво

4 Етимолошки, реч потиче од грчке речи *ethos*, што означава место становања или боравка. У филозофији је *etos* ознака људских особина и врлина. У другом тумачењу реч *ethos* или *ethike* означава обичај.

5 Хераклит је сматрао да је судбина сваког човека одређена природом његовог етоса.
6 *Социолошки лексикон*, Београд, 1982, стр. 373.

ствара свој морал, а сваки појединац то чини понаособ у зависности од ширих друштвених утицаја. Општа одредба морала инсистира на облику људске праксе као облика делатности, практичног одношења човека према свету, и људима.

У морално-религијским списима, као и у историјским и политичким књигама налазимо примере корупције и борбе против ње. Иако је, према Библији, Бог створио човека „према својој слици и прилици“, ипак му није много веровао, већ га је стално искушавао, почев од Аврамове жртве сина Исака.⁷ Међу упутствима које је Бог дао Мојсију, налази се и следеће, „Не узимај поклона, јер поклон заслепљује окате и изврће речи правима“.⁸

Почев од корена питагорејске вредности које датирају из VI века п. н. е., моралним поретком управљали су богови. Можда из ове чињенице можемо извести закључак да је приношење жртава и добара боговима од најстаријих времена у ствари покушај да се корумпирањем прибави милост и благостање. У предсократовском времену богови су поскидани с Олимпа и из њихових руку је избијена палица кажњавања. Морал се почео везивати за човека, почео се извлачити из његове природе, из његовог живота. После персијских ратова дошло је до процвата Атине. Више ништа није било толико свето да не може да дође пред суд ума. Појавиле су се две струје: први су веровали да је природа добра, а цивилизација зла, а други да су морал створили слаби, те да је моћ највећа врлина.⁹ Први озбиљни корени научног приступа етичком учењу, иако је таквих покушаја било и пре, припадају Сократу (око 400. п. н. е.), од када етика улази у средиште целокупне филозофије. Њено проучавање и тумачење кроз читав тај период, па све до данас, пролазило је кроз сукобе мишљења изражених различитим појавама и системима. Етика је практична филозофија, односно наука о моралном поступању, чији је утемељивач Аристотел. Ова реч етимолошки је везана за реч *ethos*, што означава оно што је обичајима установљено да важи за људски рад и понашање. Римљани су грчку реч *ethos* заменили својом *moralis*, одакле потиче реч морал.

7 Д. Мићуновић, *О корупцији*, Корупција против достојанственог рада, Центар за демократију, Београд, 2014, стр. 4.

8 II књига Мојсијева, 23,8.

9 С. Пејаковић, В. Оташевић, *Развој етичке мисли и моралног понашања*, Просвета, 1999. стр. 13.

У прошлости је пажња придавана етици била у великој мери усмерена на питање новца. Зарађивање новца је увек било у помало пријатној вези са личним осећањем за моралност.¹⁰ Стари Римљани учили су утицај новца на људе, догађаје и друштвене односе, сматрајући га кореном свих зала. Римски песник Овидије¹¹ написао је да ништа на свету није снажније од новца, да похлепа за новцем покреће сваки злочин, те да светом влада краљ – новац. Оратор Цицерон је говорио да свака људска врлина долази из новца и да ништа није толико отпорно да га новац не би могао придобити, док је песник Петроније из I века нове ере, написао да закони мало вреде тамо где новац влада.¹²

Основа одлика класичних дефиниција корупције, почев од Платона, Аристотела¹³, Макијавелија¹⁴, Шарла Фуријеа, јесте да оне посматрају друштво у целини, пре свега стање његовог морала, а не понашање појединца унутар тог друштва. Николо Макијавели као родоначелник модерне политичке социологије иступа са ставом да је корумпиран онај грађанин који своје личне амбиције или предности своје странке ставља изнад општег добра. Основни узроци који доводе до корупције су по њему морална деградација, лоше васпитање и лоша вера.

Психоаналитичари Фројд и Адлер су истакли да појединце у њиховом друштвеном ангажовању, осим полног нагона, највише мотивише неутољива потреба за друштвеним признањем и моћи.¹⁵ Ако се прихвати да је новац најважнија и једина мера људске вредности, онда је врло тешко захтевати од појединца да у циљу стицања друштвене моћи не прибегава корупцији, ако истовремено увиђа њену корисност. Врло је тешко и компликовано предвидети и контролисати наглу промену таквог моралног схватања корупције, ако је појединац навикаван на њену корисност.¹⁶

10 Творац етике као науке о моралу је грчки филозоф Сократ, 470. п. н. е. до 399. п. н. е. 11 43. године п. н. е. до 18. н. е.

12 А. Чудан, *Деструкција финансијских трансакција на тржишту*, Универзитет у Новом Саду, Економски факултет, Суботица, 2006. стр. 15.

13 Аристотел је спровео прву потпуну систематизацију етике, прецизирао њен предмет и специфична обележја као дисциплине, дао јој име, дефинисао је као науку о врлинама, о честитој личности. Циљ етике, по његовом мишљењу, није теоретска спознаја врлине, него њена практична примена.

14 Глад и сиромаштво чине људе раднима, а закони добрима, писао је Николо Макијавели, јер људи чине добро само кад морају, а где има слободе све се брзо испуни смутњом и нерадом.

15 В. Јеротић, *Човек и његов идентитет*, Издавачки фонд Архиепископије београдско-карловачке и Арс. Либри, Београд, 2000, стр. 283.

16 Ј. Бирић, *Борба против корупције*, Институт за упоредно право, Београд, 2013, стр. 23.

Оптимизам који је превладао у XIX веку са појавном хуманистичких и друштвених наука, међу којима је и криминологија, уступио је место песимизму када је реч о човековој способности да трајно и потпуно обузда своје грамзиве склоности.¹⁷ Све чешће се у новом веку користе термини као што је „мито егзистенције“. Корумпирати је неопходно у породицишту при рођењу детета, мито за упис у жељену школу, мито за стицање звања у универзитету, при запошљавању, добијању кредита, лечење, мито за преживљавање и на крају, мито за вечни починак погребном јавном предузећу.

Током последње деценије све чешће се говори и пише о примењеној етици. Понекад се узима да тај нови тренд представља реакцију на веома апстрактан и непосредан животни проблем, који је везан за негативно коруптивно понашање. Примењена етика је основни показатељ човекових вредности, путем којих се он разликује од животиња. Сходно томе, свако игнорисање етике и етичких вредности у било ком делу људске егзистенције, а нарочито у области деструктивног и криминалног деловања, има огромне негативне последице за сваког појединца, за сваку нацију и целокупно човечанство. Свако игнорисање етике и етничке вредности представља, у ствари, злоупотребу етничких принципа. То свакако није једини разлог за настанак и процват примењене етике, важнији разлог је тај што нас живот суочава са новим моралним изазовима који настају у сасвим новим условима.

Неефикасне и троме институције система закономерно воде снажењу неетичности и корупције у једном ентитету. Наша земља је у својој давнашњој и новијој историји мало када могла да се похвали независним и снажним институцијама.

Један од основних циљева у спречавању девијантног понашања јесте стварање услова који потпомажу испољавање јаке моралне осуде корупције, користећи искуства и праксу давно прошлих времена.

Правна компонента корупције

У стручној јавности неретко се преиспитује интерактиван однос права и морала, те се износе дилеме о разлозима због којих се од

¹⁷ Д. Сабо, *Од антропологије до компаративне криминологије*, Правни факултет универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 53.

етике и морала не може превише очекивати у спречавању корупције. Без икакве дилеме, ради се о актуелној, вишеслојној, сложеној и цивилизацијски тешко искорењивој негативној друштвеној појави. Општеприхваћен став о штетности корупције давно је до те мере раширен да је у новије време покренута иницијатива широких координата, да се право на битисање без корупције прихвати као основно људско право. Уколико се у почетку новог миленијума нешто уобичајено означава и квалификује као штетна појава, а било је вековима у пракси људског друштва, онда се, наравно, треба запитати у којој мери у новонасталим околностима постоји сагласност између моралног императива и правне надградње по питању штетности корупције и методе за њено обуздавање.

Дефинисање основних појмова, односно дефинисање корупције и њених елемената, умањује неспоразуме у истраживању овог феномена, поготово ако се уважи историјска компонента права и корупције. Корупција је древна пошаст коју налазимо већ у самим почецима организованих друштава, односно онда када је први појединац против правила и закона успео постићи нешто на шта није имао право. Из тих разлога бављење појмом и појавом корупције сусрећемо кроз целу историју.

На самом почетку интерактиван однос између религије и права открива везу религијског веровања, етичких убеђења, а све у циљу значајнијег уважавања и поштовања права. Историјски посматрано, пут који води ка религијској и митској владавини права и правде, пун је препрека и искушења која користе следеће генерације.¹⁸ Чињеница је да се ставови и уверења нису стварала и не стварају се преко ноћи.

Да је сваки закон „проналазак и дар божанства“, било је, сви су изгледи, преко старих краљева Лидије, Месопотамије, Египта, Јудеје, Индије, Грка, широко прихваћено и у Римском царству.¹⁹ Сви владари у својству законодавца трудили су се да своје законе, да би од стране грађана били боље прихваћени, представе као божији дар.

18 Према грчкој митологији, љута што није позвана на једну божанску свадбу, богиња срцбе Ерида појавила се непозвана и бацила међу олимпијске даме златну јабуку на којој је писало „најлепшој“. Појавио се проблем јер су три богиње претендовале на јабуку, односно на ласкаву титулу најлепше. Врховни бог Зевс мудро је одредио да арбитар и судија буде смртник, пастир божанског порекла по имену Парис. Током његовог размишљања свака од богиња је покушала да га подмити. Хера му је понудила моћ, Атена мудрост и моћ, а Афродита лепоту у лику удате жене Јелене, чиме је остварила жудњу и страст.

19 Јустинијанова *Дигеста*, 1.3.2.

Кад се говори о држави и праву робовласничког периода и о појави корупције у том времену, неопходно је истаћи да је то најдужи период у историји класног друштва. Трајао је око 4.000 година. На основу хијероглифа на египатских гробницама из III века п. н. е. закључујемо да су се преносила веровања да ће се о врлинама и манама покојника суд доносити од бога у загробном животу. Вавилон, који су основали Сумери 2000. године п. н. е., био је један од највећих градова древне цивилизације. У списима тадашњих пророка предвиђен је узрок његовог нестанка: „Тлачили су сиромашне и ставили их на милост моћника. У граду је владало угњетавање и примао се мито. Сваког дана су безумно један другоме крали имовину.“²⁰

Херодот, кога сматрају „оцем“ историје, у својим делима често описује примере корупције и начине којим се супротстављало овој појави.²¹ Куриозитет је да се ова корупција међу првим институцијама јавила у судству. На многе притужбе на непосредне одлуке врховног судије Отана, плаховити персијски цар Камбиз наредио је да се судија одере, његова кожа осуши и разапне на треножац са кога судија суди. Затим је његовог сина поставио за врховног судију, да седећи на очевој кожи одлучује о правди.

Платоново дело „Закони“, имплицира закључак о слабости човекове природе и неопходности закона и исправно организованог државног живота. Сврха законодавстава је, по његовом мишљењу, постизање целокупне врлине у држави, јер је држава највише добро и нема за човека врлине изван државе, али ни државе нема без закона. За Платона је ауторитет закона неспоран и неприкосновен, јер би без њих завладало насиље, настао рат и, уопште, био немогућ људски опстанак. Он, међутим, зна да закони нису сами себи циљ, већ је то постизање врлина, односно највишег добра.²² За Аристотела, држава није било каква заједница, него је то заједница заснована на праву и законима.

Последњих година XX века јавно је публиковано да су холандски археолози на територији Сирије, у граду Раки пронашли 150 глиненых плочица исписаних древним клинастим писмом асирске цивилизације из VIII века п. н. е. Предметне плочице садрже податке да су та-

20 К. А. Бриоски, *Кратка историја корупције*, Мате, 2007, стр. 25.

21 Софокле признаје у *Антигони* право народних вођа да траже извршење државних наредби, али од њих у исти мах захтева да те наредбе не садрже у себи ништа што би вређало људско достојанство.

22 *Ка етици јавне службе*, Магазин о корупцији Пулс, мај – јун 2005. стр. 7.

дашњи „јавни службеници“ примали мито, помињући и име асирске принцезе. На другом крају света, кинески филозоф Чуанг Це је у свом делу утврдио: „Укради иглу и бићеш обешен као злочинац, укради краљевство и постаћеш владар“. Министар индијског краља Чандрагупте Маурије, познат као Чанакија, написао је врло занимљиву књигу о умећу владања под насловом „Артхашастра“.²³ Текст поменуте књиге откривен је 1905. године и, између осталог, бави се и вечним феноменом корупције. Аутор текста заступао је тезу да, ко влада, мора користити сва средства за постизање сопствених циљева, док строга правила и поштење, чини се, вреде у основи само за поданике.

Један од најважнијих услова владавине права је то да у друштву морају постојати широко распрострањена уверења да се власт, па самим тим и њена злоупотреба, може и мора ограничити искључиво путем права. Без тих сазнања и уверења нема правне сигурности, као што неће бити ни спремности код грађана да на разне начине врше притисак на власт и њено ограничавање путем права.²⁴ Појаве корупције биле су познате већ у римском праву, али до издвајања у виду службених кривичних дела у посебну групу долази касније, тек у кривичном законодавству XIX века. Законом који је донет касније у Римском царству, *Lex Sevilia*, по учиниоца злоупотребе поред накнаде штете у двоструком износу предвиђен је и губитак политичког права. Експонент таквог понашања посебно се у то време истицао Марко Лицинија Крас који је према опису историчара постао један од најбогатијих људи на свету остварујући профит из ватре и рата, учинивши јавне несреће својим највећим извором прихода. Само име тог проконзула Сирије постало је синоним за огромно богатство сумњивог порекла које се заснивало на полугама корупције и злоупотребе власти.

Анализирајући и објашњавајући етимологију речи „мито“, сами лингвисти истичу чињеницу да су Египћани о овом негативном феномену користили термин *fega*, Библија *šohadh*, Арапи *rašwa*, Месопотамци *tatu*, Грци *doron*, Латини *munus*, Французи *pots de vin*²⁵, Немци *Schmiergeld*²⁶.

²³ Књига *Артхашастра* би се могла превести као „Поука о материјалном благостању“. 24 С. Вуковић, *Корупција и владавина права*, Институт друштвених наука, Београд, 2003. стр. 47.

²⁵ Односило се на обичај у Француској да се након успешног обављеног посла дају мали поклони за услуге „боце или бачве вина“.

²⁶ На немачком језику овај израз најверодостојније описује оно што се у корупцији стварно и догађа. *Schmiergeld* – новац који подмазује.

Средњовековно судство у оквиру шпанске инквизиције предвиђало је да у последњој инстанци казна буде и у новчаном облику. Таква казнена мера индуковала је бројне скандале с обзиром да је у складу са казненом политиком наплаћиван знатан новчани износ. Како се сама инквизиција финансирала средствима и имовином самих жртава, простор и шанса за коруптивно понашање и личну корист дошли су до неслућених размера.²⁷

Наравно, пракса корупције регулише односе међу људима, али деструктивно и без икаквих правила, што оправдава став да право регулише друштвене односе, а корупција их разара. То нас доводи до основног закључка и тезе да су појмови права и корупције дијаметрално супротстављени. Из наведених разлога на овом месту научног рада износимо хипотезу да правне норме и закони којима се спречава корупција нису дати једном за свагда, већ се морају осавременили и стално прилагођавати друштвеним и историјским околностима.

Подмићивање је универзална категорија присутна у цивилизацијском коду свих савремених народа. Ни Срби нису изузетак. Држава и корупција имају жилаву, дугу традицију и спрегу богатих и моћних у Србији, што илуструју многи примери које налазимо у ближој и даљој историји српског народа.

Корупција у Србији – наслеђен и непревазиђен проблем

Брзе промене, које су кроз различите историјске етапе карактеристичне за системе и обичаје, захтевају стално критичко промишљање о природи понашања која су квалификована као антидруштвена и антиекономска, и о бољем начину да се та понашања обуздају. Анализом историје политичких и социјалних идеја лако се може утврдити да је феномен корупције тема првих филозофских и политичких дела, што је случај и на нашим просторима. Позната и стара античка

²⁷ Инквизитор Кордобе 1499. године био је осуђен због преваре и изнуђивања новца, а и наследник му је врло брзо кренуо његовим стопама. Упркос верској заклетви, велики инквизитор доминикански фратар Томас де Торквемада прикупио је огромно богатство за себе.

порука гласи да је историја учитељица живота.²⁸ По мишљењу историчара Василија Крестића, поменута изрека не каже каква је та учитељица и какве су користи у погледу животних сазнања која од ње стичемо. Лако се можемо сложити да, као и код учитеља, непосредни ефекти сазнајног процеса могу бити веома различити. Од неких историографа можемо се научити мноштву занимљивих чињеница, а да при томе не успемо да стекнемо баш најбољу представу о томе шта је од суштинске важности. Од неких, опет, добијамо непрецизна објашњења, а закључци нису најјасније вербално изложени.

Корупција је у већој или мањој мери присутна у историји и садашњости сваког народа, па тако и на овим просторима. Ефикасно спречавање корупције претпоставља добро познавање те појаве у сваком смислу, иако је овај феномен тешко потпуно истражити, а самим тим и успоставити адекватне механизме за његово спречавање.

Пракса подмићивања у нашим условима не би била ни толико стара, а такође ни тешко искорењива да није тесно повезана са човековом природом. У религијској, политичкој и културној матрици интерпретације корена корупције, она је непосредно повезана са кварљивом природом власти и људском природом склоном корупцији. Овом приликом анализирани су и први правни оквири успостављени у циљу спречавања себичних интереса који су у Србији постојали на самом зачетку државе. Наравно, егзистирао је и морални елемент, који прожима све велике религије и културе. С временске дистанце, како даље тако и ближе, у Србији су и даље ретке успешне и позитивне приче у борби против похлепе и мита. У далека историјска раздобља сеже генеза коруптивног понашања и законске регулативе везано за исто на нашим просторима. Временску постојаност корупције средњовековне Србије, као чињенице јавног живота, потврдила су откривена сведочанства, документи и записи о настанку, цветању деструктивног понашања.

Први наговештај о постојању корупцијске праксе у средњовековној српској држави пружају записи о историји српског права и инкриминисани деликти злоупотребе дужности у Савином законнику *Номоканон* из 1219. године познатом по називу *Крмчија*, а затим и превод Јустинијановног закона. Најважнији правни споменик средњовековне Србије сматра се Законик цара Стефана Душана – Душанов законик

²⁸ *Historia est magistra vitae.*

из 1349. године. Поменути закон донет је први пут на сабору у Скопљу 1349. године, а други део на сабору у Серезу 1354. године. Оригинални текст Законика није пронађен, али је пронађено 25 преписа насталих у периоду од XIV до XIX века. У њему су испуњене тежње за јачањем централне власти, а у неким деловима се спомиње и забрана примања и давања мита.

Члан 187.

И светитељи и игумани да не узимају од својих људи мита, ни од кога. А ко ли се нађе да је узео, да се свргне са чина.

Члан 188.

Ако ли се нађе који управитељ црквени да је примио мито, да му се распне све што има. Ако ли калуђер који узме мито, да се бије и прогна.

Члан 110.

Судијама је забрањено да узимају на силу извесне користи или друго што, осим ако би им ко нешто од своје воље поклонио.

У нашем језику реч „мито“²⁹ означава новац или неко друго материјално давање, ради прибављања привилегија, најчешће незаконитих и непоштених. У делима српских писаца XIX века среће се реч „дишкреција“ која је старија реч и користи се као синоним за подмићивање и поткупљивање. Основано се претпоставља да потиче од латинске речи *discretia*, што би у преводу значило тајно, да нико не сазна. Сама реч „корупција“ је у употребу ушла доста касно.

Од времена турске доминације на овим просторима задржала се традиција, нарочито у Босни, да се у знак захвалности за добро учињено дело или у неким приликама доносе дарови које зову „максузија“, за разлику од „хејдије“ које је синоним за мито. Не примити максузију сматра се увредом, јер је то „од срца“; а најчешће била реч о даровима малих вредности, обично се радило о пољопривредним производима. О особи која прима мито у народној традицији влада

²⁹ Према речнику Матице српске, мито у српском језику означава новац или неку другу вредносну ствар као дар, награду којом се неко обично ко је на власти придобија да удовољи даваочевој жељи, најчешће на непоштен, незаконит начин.

негативно мишљење, те је сходно томе много тежа осуда онога ко прима мито, него онога ко га даје. О ономе ко даје мито, мишљења су подељена и формирају се од случаја до случаја.

Почетком XVIII века у ширем делу Војводине становници тадашњих градова били су принуђени да од хабзбуршких царева откупљују „грађанска права“. На основу овакве праксе далеке 1748. године грађани Новог Сада су за плаћених 80.000 круна од Марије Терезије добили статус слободног града. Управо у том времену, изузетно имућни људи за новац су могли остварити одређене бенефите у виду племићких титула, које су им омогућавале стицање одређеног статуса у друштву, па самим тим и моћи.

Током Другог српског устанка стратегија Кнеза Милоша Обреновића³⁰ у облику поткупљивања отоманских владара несумњиво је имала ефекте. С обзиром да је тактика давања мита била врло ефикасна на пољу остваривања права на аутономију, у традиционалном систему вредности није нужно имала негативну конотацију. Нажалост, неговање специфичног типа политичке културе заснованог на корупцији Кнез Милош је користио и за лично богаћење засновано на неограниченој власти. Таква вештина довела га је од сиромашног пастира до кнеза Србије и најбогатијег човека Балкана.³¹ Практика подмићивања била је наслеђе претходног времена. Њени корени, када је реч о српском народу, имали су вековну старост и били су испреплетани са процесом формирања и развоја модерне српске државе током XIX века. Манир злоупотребе јавне власти ради личног богаћења од самих зачетака државности срastaо је са вршењем управних дужности, што се преносило у аманет и наредним генерацијама. Утисак иностраних дипломата, када је у питању поменута негативна и криминална појава, можда најбоље осликава став швајцарског крими-

30 Србија са својим турским традицијама и балканским менталитетом представља право легло алкавости и корупције и време се расипа у ситне страначке и личне интриге уместо да се пажња посвети изградњи једног управног система, којим би се ујединили и раздвојили различити саставни делови. Овим речима припадник британског посланства у Београду описује унутрашњу политичку ситуацију у тадашњој Србији.

31 Како истиче Вук Караџић, најоштрији критичар његове унутрашње политике, Милош је одрастао чувајући туђе козе, а 1815. године није имао ни 200 дуката да се избави од Турака, већ их је морао позајмити. Међутим када је 1839. године напустио Србију, кнежева имовина износила је 550.283 златних дуката, што му је било довољно да скоро 20 година лагодно живи у изгнанству у Европи. Кнез Милош се обогатио на смишљен и једноставан начин, користећи политичку позицију и похлепу.

нолога Арчибалда Рајса изнетог у тестаментарном завештању *Чујте Срби* из 1928. године. „Осим неколико ретких изузетака, гледао сам како безбројне ваше екселенције од сиромашних, чак бедних људи постају милионери...“ Људи на овим просторима су склони да све негативно што им се догоди припишу корупцији, почев од изгубљене судске парнице, па до неуспелог пословног подухвата, чиме правдају, или прикривају резултат личног неуспеха, нестручности и погрешног управљања.

Закључак

Овај научни рад имао је за циљ да докаже и илуструје да је људски род већ у давним временима трагао за етиком, правом и законским решењима, те кроз изузетно обдарене појединце давао одговоре на то којим се путевима треба кретати у освајању цивилизованог хуманог понашања, очишћеног од деструктивног давања мита. Можда смо само делимично успели да дамо одговор на дилему да ли је ово само још један друштвено-патолошки феномен у историјском низу, који, истина, данас метастазира и директно или индиректно прожима сва наведена ружна друштвена догађања.

Почетак новог миленијума веома ће личити на крај XX века; традиционални криминалитет, па и онај са коруптивним елементима, и даље је важан јер означава сталне човекове страсти, његову склоност ка похлепи и злочину. Познавање историјске генезе појавних облика корупције, као најзначајнијег облика економског криминала, потребно је да би се сагледали услови, узроци и друге релевантне околности које погодују настанку корупције у датом периоду. То вишемиленијумско искуство у овом сегменту инспирисаће кривично право и криминалну политику у наредним деценијама. Закључци и искуства прошлих времена упућени су свима који претендују да професионални део живота посвете врло компликованом подручју супротстављања пракси корупције, али и онима којима то није одлука, али не могу да избегну сусрете било које врсте са њом.

Досадашња анализа показује да је корупција социјални, економски и правни феномен својствен људским односима одувек, а да се наградња о друштвеној штетности корупције јавља накнадно, те сходно

томе и санкционише правним нормама. Управо поука у циљу подизања свести о разарајућим последицама корупције, у ком год времену и епохи се испољавала, била је намера аутора овог научног штива.

Литература

1. Бриоски, К. А., *Кратка историја корупције*, Мате, 2007.
2. *Борба против корупције*, Савет Европе, Београд, 2015.
3. Ејкерман, С. Р., *Економија корупције*, Међународни зборник, Службени гласник, Београд, 2008.
4. Јеротић, В., *Човек и његов идентитет*, Издавачки фонд Архиепископије београдско-карловачке и Арс Либри, Београд, 2000.
5. Орловић, А., *Господарски криминалитет*, Сплит, 2013.
6. Пејаковић, С., Оташевић, В., *Развој етичке мисли и моралног понашања*, Просвета, 1999.
7. Сабо, Д., *Од антропологије до компаративне криминологије*, Правни факултет универзитета у Београду, Београд, 2010.
8. Социолошки лексикон, Београд, 1982.
9. Вујовић, М. и др., *Корупција против достојанственог рада*, Центар за демократију, Београд, 2014.
10. Вуковић, С., *Корупција и владавина права*, Институт друштвених наука, Београд, 2003.
11. Вуковић, С., *Корупција и локална самоуправа*, Кикиндски дијалози, биланс промена, Кикинда, 2002.
12. Чудан, А., *Деструкција финансијских трансакција на тржишту*, Универзитет у Новом Саду, Економски факултет, Суботица, 2006.
13. Ђирић, Ј., *Борба против корупције*, Институт за упоредно право, Београд, 2013.

HISTORICAL GENESIS OF CORRUPTION

Aleksandar Cudan, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Aleksandar Petkovic, PhD

Ministry of Interior of the Republic of Serbia

Business Academy FIMEK, Novi Sad

Abstract: At the beginning of the new millennium, the topicality of corruption as research topic is indisputable. Without any pretensions and with the awareness that this scientific paper will not solve the problem of corruption, the authors have addressed this topic. In order to understand the phenomenon of corruption, it is necessary to examine it in a broader historical and sociological context.

The phenomenon of corruption has been recorded for several millennia, hence it is not surprising that often the subject of study of both economic and criminological history has been enriched in parallel with the increase in material available for analysis. It has become a global, transnational and transsystemic phenomenon that quickly adapts to the new, contemporary circumstances, by changing its manifest forms. By examining the historical genesis of corruption, the aim was to explain the many dimensions of this highly complex phenomenon, with emphasis on the fact that it is important to know the limits of negative and criminal phenomena, and draw corruption out of the shadow of mystery. Based on the current scientific and practical knowledge, history in our conditions is usually not seen as a science and educational discipline, because in modern conditions there is a space for political abuse, it is being manipulated with in election campaigns and parliamentary debates. This scientific paper is intended to detect the nature of the very corruption, by taking an insight into its motives and cultural causes, and by creating strong links with its historical and civilizational components.

The history of money and economic crime does not provide many elements that would substantiate the linear vision of the past, especially one that is based on the premise that knowledge and experience acquired in one epoch can serve as an orientation for

better management in the following epoch. Historians have long been governed by a practice to, except in the tiniest secret places of their belief, actually have a poor opinion about the value of the lessons of history.

Keywords: historical genesis, corruption, economic destructions, economic crime.

ТРЕНДОВИ У СТАТИСТИЦИ ПРАВОСУЂА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 2001–2014

Др Јелена Радовић-Стојановић¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: У раду су представљени статистички подаци о броју и структури кривичних дела у Републици Србији у периоду 2001–2014. године. У питању су подаци о пунолетним учиниоцима кривичних дела које Републички завод за статистику Републике Србије прикупља и објављује у оквиру статистичке области правосуђе. Приказани су подаци о пријављеним, оптуженим и осуђеним пунолетним учиниоцима кривичних дела, укупно и за поједина кривична дела. Извршена је анализа укупног броја кривичних дела у периоду 2010–2014. године и анализа дугорочних трендова у периоду 2001–2014. године. Анализа је показала да се узроци пораста броја кривичних дела у периоду 2010–2014. могу потражити у расту кривичних дела против имовине и указала на значај економских узрока тог раста. Осим тога, наизглед високе стопе раста у овом периоду заправо су последица структурног лома у 2010. години у серијама пријава, оптужења и осуда чији би се узрок једним делом могао потражити у проблемима у раду правосудних органа насталим услед реформе правосуђа. Просечан број пријава у посматраном петогодишњем периоду у просеку је нижи него у периоду од 2001. до 2010. године. Тренд за целокупан период 2001–2014. у броју пријава је опадајући. Што се тиче броја оптужења и осуда, чини се да је њихов број условљен капацитетима правосудног система Србије да прихвати и процесуира један одређени број предмета годишње.

Кључне речи: статистика правосуђа, криминалитет, статистички показатељи, Србија.

¹ Доцент Криминалистичко-полицијске академије; jelena.rs@kpa.edu.rs.

Увод

Републички завод за статистику прикупља и објављује податке о криминалитету пунолетних учинилаца кривичних дела у Републици Србији. Подаци се прикупљају редовним статистичким истраживањима и објављују се у публикацијама Завода. Истраживањима се добија велики број података који представљају незаменљиву основу за изучавање и анализу криминала у Републици Србији. Ипак, и поред мноштва расположивих података, број научних радова са темама из области статистике криминала у Србији је веома мали. Један од ретких радова у овој области је анализа статистичких података о стању и тенденцијама криминалитета малолетника у Србији Игњатовића.² Још један рад у овој области³ анализира стање статистике криминалитета у Србији и значај европске праксе за развој стандарда и методологије у обухватању криминалитета.

Слично је и у другим земљама. Број научних радова у области статистике криминалитета је мали, а статистиком криминала и правосуђа баве се највише међународне организације и институције међу којима су најпознатије Уједињене Нације и Евростат (статистичка агенција Европске уније). Међународне организације прикупљене податке објављују у сопственим публикацијама и на тај начин „покривају“ ову област. Међународне организације баве се и анализом података на глобалном и регионалном нивоу, уочавају се трендови, анализирају узроци. Детаљнија анализа за поједине земље је, међутим, нешто што недостаје у научној литератури, а циљ овог рада је да се та празнина за Србију почне полако попуњавати.

У раду су приказани подаци о кривичним делима пунолетних учинилаца у Републици Србији како би се стекла слика о стању и кретању криминалитета и анализирали дугорочни трендови. Након увода, у првом делу рада изложене су најважније дефиниције и методе у ста-

2 Игњатовић, Ђ.; Стање и тенденције криминалитета малолетника у Србији – анализа статистичких података, *Crimen*, vol. V, br. 2/2014, Правни факултет Београд, стр. 173–195, доступно на: http://www.ius.bg.ac.rs/crimenjournal/articles/crimen_002-2014/Crimen%202-2014%20-%2004%20Djordje%20Ignjatovic.pdf.

3 В. Николић-Ристановић, Љ. Стевковић, Европска збирка података о криминалитету и кривичном правосуђу: карактеристике и значај за развој евиденција криминалитета у Србији, *Социолошки преглед*, vol. XLVII, 2013, no. 3, стр. 373–400, доступно на: http://www.socioloskipregled.org.rs/Tekstovi/2013/3_2013/4_Ristanovic_Stevkovic.pdf.

тистици правосуђа у Србији. У другом делу рада приказано је кретање укупног броја кривичних дела у периоду 2010–2014 и индекси раста за кривична дела која имају највећи удео у укупном броју: кривична дела против имовине, против брака и породице, против безбедности јавног саобраћаја, против живота и тела и против привреде. У трећем делу рада анализирани су дугорочни трендови за период 2001–2014. године у броју пријављених, оптужених и осуђених лица и потражени узроци за уочене тенденције. На крају рада изложени су закључци и указано на правце будућих истраживања.

Како се у Србији статистички обухвата криминалитет: дефиниције и методе

У Републици Србији статистичко обухватање криминалитета врши Републички завод за статистику Републике Србије у оквиру области *правосуђе*.⁴ Подаци о извршеним кривичним делима прикупљају се редовним статистичким истраживањима.⁵ У истраживањима се прикупљају подаци о пунолетним и малолетним учиниоцима кривичних дела и о одговорним и правним лицима учиниоцима привредних преступа. Периодика истраживања је годишња, док се подаци прикупљају месечно. Метод прикупљања података је извештајни и спроводи се путем одговарајућих образаца. Попуњавање образаца врши се у моменту окончања поступка, односно у моменту констатовања правоснажности одлуке сагласно законским одредбама. Обрасци се попуњавају у извештајним јединицама надлежним за вођење поступка: јавна тужилаштва (основна и виша) и надлежни судови (основни, виши и привредни судови). Основни извори из којих се преузимају подаци су коначне одлуке јавног тужилаштва, односно правоснажне пресуде – решења суда.

Статистичким истраживањима у области правосуђа (има их укупно седам) прикупља се велики број података о пунолетним и мало-

4 Републички завод за статистику Републике Србије прикупља податке из свих области економског и друштвеног живота. Прикупљени подаци класификују се по областима: становништво, национални рачуни, спољна трговина, социјална заштита, правосуђе... Постоји укупно 26 области. Преглед области приказан је на веб сајту Завода.

5 Статистичко истраживање је стандардизовани поступак којим се путем одговарајућих образаца прикупљају подаци о појави од извештајних јединица.

летним учиниоцима кривичних дела и о одговорним и правним лицима учиниоцима привредних преступа. Прикупљају се подаци о учиниоцима (демографске одлике), кривичном делу, процесним фазама, врсти одлуке, трајању притвора и трајању поступка, о одлуци суда, изреченим санкцијама, о оштећенима (жртвама) и трајању поступка. Истраживањима се дакле добија велики број разноврсних података који представљају основу за изучавање и анализу криминалитета у Србији. Прикупљени подаци се обрађују и објављују у публикацијама Завода: саопштења, билтени, Статистички годишњак Републике Србије, Статистички календар Републике Србије, Општине и региони у Републици Србији. Подаци и публикације су доступни и на интернет сајту Завода (webzrs.stat.gov.rs).

Поред Републичког завода за статистику, податке о учиниоцима кривичних дела прикупљају и Министарство унутрашњих послова и Републичко јавно тужилаштво, али ови подаци имају карактер службених података и нису намењени превасходно широј јавности (мада је већина података доступна, објављује се јавно или се може добити на захтев за потребе истраживања). Подаци Републичког завода за статистику су званични подаци намењени јавности, прикупљају се и објављују редовно и засновани су на стандардизованој методологији. Све ово их чини нарочито погодним за праћење и анализу криминалитета и за научна истраживања у области криминалитета.

Криминалитет у смислу статистичких истраживања обухвата појаву од подношења пријаве за учињено кривично дело до правноснажног окончања поступка од стране надлежног органа. Дефиниције обележја и индикатора у статистичким истраживањима криминалитета су засноване на закону. Поједине дефиниције су преузете из других области статистичких истраживања или су резултат добре статистичке праксе. Што се тиче усаглашености са међународним препорукама, стандардима и праксом, у оквиру статистике европске уније коју води Европска статистичка агенција Евростат (Eurostat) дефинисана је тема (област статистичког истраживања) „Криминал и кривично правосуђе“, али не постоје заједнички методолошки основи за ову област за све европске земље. У истраживањима Евростата повремено се дефинишу поједини индикатори за које је потребно обезбедити податке.⁶

⁶ Област статистике криминалитета се на адреси: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Crime_statistics.

Основа за евидентирање кривичних дела у статистичким истраживањима јесте класификација кривичних дела за Кривични законик Републике Србије. *Кривично дело* је оно дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и које је скривљено. Нема кривичног дела уколико је искључена противправност или кривица, иако постоје сва обележја кривичног дела одређена законом (члан 14 Кривичног законика Републике Србије).⁷

Под појмом *пунолетни учинилац кривичног дела* подразумева се учинилац кривичног дела који је у време извршења дела имао навршених 18 година живота, а кривично дело је учинио као: извршилац, саизвршилац, подстрекач или помагач. За *пријављено лице – познатог учиниоца* сматра се пунолетни учинилац кривичног дела против кога су поступак по кривичној пријави и претходни поступак завршени одлуком којом је: одбачена пријава, прекинута истрага, обустављена истрага или поднета оптужница – оптужни предлог. За *пријављено лице – непознатог учиниоца* сматра се *непознато лице, учинилац кривичног дела, против кога је поднета кривична пријава јавном тужилаштву за учињено кривично дело, а учинилац и по истеку године дана није откривен.*

Под појмом *оптужено лице* подразумева се пунолетно лице против кога је поднета суду: оптужница, оптужни предлог или приватна тужба; против кога је кривични поступак правоснажно завршен одлуком суда којом је: одбачена приватна тужба, обустављен поступак или оптужба одбачена, учинилац ослобођен од оптужбе, оптужба одбијена, према неурачунљивом учиниоцу примењена мера безбедности без изрицања казне или учинилац проглашен кривим (проглашен кривим, а ослобођен од казне или проглашен кривим уз изрицање кривичне санкције). Под појмом *осуђено лице* подразумева се пунолетно лице проглашено кривим, према коме су изречене кривичне санкције.

⁷ *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

Укупан број кривичних дела, структура и раст у периоду 2010–2014.

У табелама и графиконима који следе приказани су подаци о пунолетним учиниоцима кривичних дела – пријаве, оптужења и осуде у периоду 2010–2014. године. Приказан је укупан број кривичних дела, број за поједина кривична дела и њихово процентуално учешће у укупном броју кривичних дела у одређеној години (структура за пријаве, оптужења и осуде). Затим су израчунати одговарајући ланчани индекси и допринос расту укупног броја кривичних дела за поједина кривична дела (она која имају највеће учешће у структури укупног броја кривичних дела).

Кривична дела су приказана онако како су дата у публикацијама Завода, према Класификацији кривичних дела коју је прописао Републички завод за статистику, која обухвата свако кривично дело предвиђено Кривичним закоником Републике Србије.

Одговарајући индекси су израчунати као ланчани индекси:

$$I_i = C_i / C_0 * 100,$$

где су I_i индекси за годину i , C_i број кривичних дела у години i , а C_0 број кривичних дела у базној (претходној) години. Индекси изнад 100 означавају релативан раст појаве (броја кривичних дела) у односу на претходну годину док индекси испод 100 означавају релативно опадање посматране појаве у односу на претходну годину. Индекси неопходни за сагледавање релативних промена израчунати су за кривична дела која имају највеће учешће у структури укупног броја кривичних дела: кривична дела против имовине, против брака и породице, против безбедности јавног саобраћаја, против живота и тела и против привреде.

Допринос појединих кривичних дела расту укупног броја кривичних дела израчунат је као процентуална промена кривичног дела у односу на претходну годину помножено са процентуалним учешћем кривичног дела у укупном броју кривичних дела за претходну годину.

У табели 1 приказан је број и структура кривичних пријава против пунолетних лица у периоду 2010–2014. године.

Табела 1: Кривичне пријаве против пунолетних лица, према кривичном делу 2010–2014.⁸

Кривична дела	2010		2011		2012		2013		2014	
	Број	%	Број	%	Број	%	Број	%	Број	%
Укупно	74.279	100	88.207	100	92.879	100	91.411	100	92.600	100
Против живота и тела	3.381	4,6	3.908	4,4	3.923	4,2	3.734	4,1	3.268	3,5
Против слобода и права човека и грађанина.	1.786	2,4	2.470	2,8	2.676	2,9	2.850	3,1	2.975	3,2
Против части и угледа	115	0,2	58	0,1	53	0,1	39	0	47	0,1
Против полне слободе	387	0,5	414	0,5	372	0,4	320	0,4	252	0,3
Против брака и породице	4.657	6,3	5.868	6,7	6.182	6,7	6.268	6,9	5.914	6,4
Против имовине	31.618	42,6	39.742	45,1	45.291	48,8	45.899	50,2	50.303	54,3
Против привреде	2.479	3,3	2.957	3,4	3.221	3,5	3.397	3,7	3.347	3,6
Против здравља људи	4.052	5,5	3.409	3,9	3.603	3,9	3.464	3,8	3.161	3,4
Против опште сигурности људи и имовине	807	1,1	1.128	1,3	1.305	1,4	1.210	1,3	1.264	1,4
Против безбедности јавног саобраћаја	5.265	7,1	6.447	7,3	7.186	7,7	7.773	8,5	7.439	8
Против уставног уређења и безбедности	87	0,1	51	0,1	89	0,1	39	0	38	0
Против правосуђа	793	1,1	898	1	946	1	821	0,9	865	0,9
Против јавног реда и мира	3.371	4,5	3.859	4,4	4.022	4,3	3.396	3,7	2.897	3,1
Против правног саобраћаја	2.613	3,5	2.939	3,3	2.745	3	2.173	2,4	1.975	2,1
Против службене дужности	3.209	4,3	3.798	4,3	3.516	3,8	2.602	2,8	2.437	2,6
Остала кривична дела	9.659	13	10.261	11,6	7.749	8,3	7.426	8,1	6.418	6,9

Од 2010. до 2014. године укупан број кривичних пријава против пунолетних лица је у порасту. Највећи допринос расту у посматраном периоду дала су кривична дела против имовине са 67,8%. Следе кри-

⁸ Извор: Републички завод за статистику.

вична дела против безбедности јавног саобраћаја са 10%, а затим кривична дела против брака и породице са 8%. У структури кривичних пријава преовладавају кривична дела против имовине, чије се учешће повећало са 42,6% у 2010. години на 54,3% у 2014. години. Следе кривична дела против безбедности јавног саобраћаја са 8% и кривична дела против брака и породице са 6,4%, затим кривична дела против привреде са 3,6% и кривична дела против живота и тела са учешћем од 3,5% у укупном броју пријава у 2014. години.

Укупан број кривичних пријава је дакле у порасту, али оно што је такође важно јесте да одговарајући индекси опадају из године у годину, што значи да се раст успорава. Ово је тенденција и за оптужења и осуде, и као што ће се видети у наставку, значајна чињеница са становишта анализе дугорочног тренда. Изузетак су кривична дела против имовине, чији број наставља да расте по готово непромењеној динамици. У 2014. години већина кривичних дела показује опадање и у апсолутном и у релативном износу. Међутим, учешће кривичних дела против имовине у структури кривичних пријава је толико да је њихов раст „повукао“ и раст укупног броја кривичних пријава у целокупном посматраном периоду.

На графику 1 приказани су ланчани индекси за кривична дела против имовине, против брака и породице, против безбедности јавног саобраћаја, против живота и тела и против привреде.

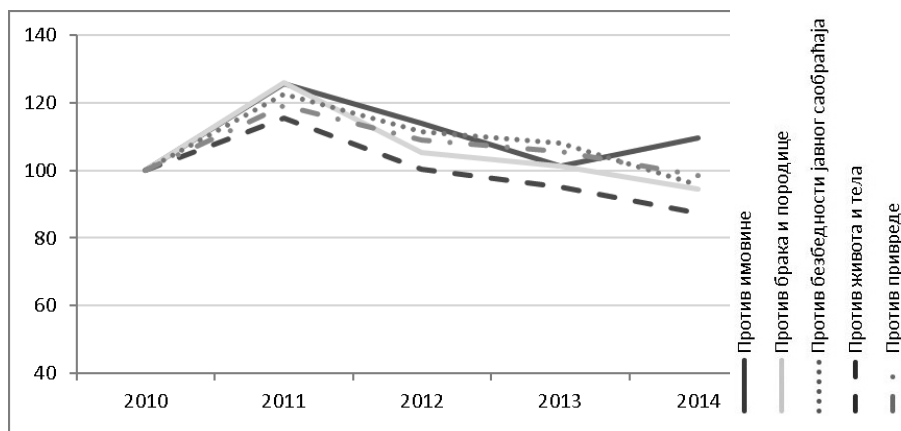


График 1: Кривичне пријаве против пунолетних лица 2010–2014, претходна година = 100⁹

⁹ Извор: Аутор.

Што се тиче оптужења и осуда, број оптужених и осуђених пунолетних лица у периоду 2010–2014. године је такође у порасту. Структура за кривична дела за оптужења и осуде је другачија у односу на пријаве, са нешто нижим уделом кривичних дела против имовине, али је допринос кривичних дела против имовине расту укупног броја кривичних дела у посматраном петогодишњем периоду и даље највећи и износи 49,8% за оптужена и 51,9% осуђена пунолетна лица.

У табели 2 приказан је број и структура оптужених пунолетних лица. На графику 2 приказани су ланчани индекси за оптужења за најважнија кривична дела.

Табела 2: *Оптужена пунолетно лица према кривичном делу, 2010–2014.*¹⁰

Кривична дела	2010		2011		2012		2013		2014	
	Број	%	Број	%	Број	%	Број	%	Број	%
Укупно	27.860	100	39.439	100	41.621	100	45.704	100	48.425	100
Против живота и тела	2.253	8,1	3.050	7,7	3.310	8	3.689	8,1	3.903	8,1
Против слобода и права човека и грађанина.	480	1,7	824	2,1	1.111	2,7	1.327	2,9	1.797	3,7
Против части и угледа	1.141	4,1	1.714	4,3	1.782	4,3	2.300	5	1.778	3,7
Против полне слободe	209	0,8	255	0,6	322	0,8	326	0,7	350	0,7
Против брака и породице	2.119	7,6	3.390	8,6	3.353	8,1	3.875	8,5	4.248	8,8
Против имовине	5.768	20,7	8.395	21,3	10.151	24,4	12.186	26,7	13.868	28,6
Против привреде	901	3,2	1.499	3,8	1.589	3,8	2.240	4,9	2.748	5,7
Против здравља људи	3.035	10,9	3.936	10	3.446	8,3	3.303	7,2	3.328	6,9
Против опште сигурности људи и имовине	212	0,8	338	0,9	390	0,9	371	0,8	435	0,9
Против безбедности јавног саобраћаја	3.324	11,9	4.261	10,8	3.957	9,5	4.292	9,4	4.136	8,5
Против уставног уређења и безбедности	34	0,1	19	0	57	0,1	33	0,1	38	0,1
Против правосуђа	334	1,2	414	1	491	1,2	491	1,1	503	1

¹⁰ Извор: Републички завод за статистику.

Против јавног реда и мира	1.214	4,4	2.027	5,1	2.526	6,1	2.537	5,6	2.868	5,9
Против правног саобраћаја	1.730	6,2	2.403	6,1	2.363	5,7	2.247	4,9	2.153	4,4
Против службене дужности	784	2,8	1.263	3,2	1.615	3,9	1.632	3,6	1.401	2,9
Остала кривична дела	4.322	15,5	5.651	14,3	5.158	12,4	4.855	10,6	4.871	10,1

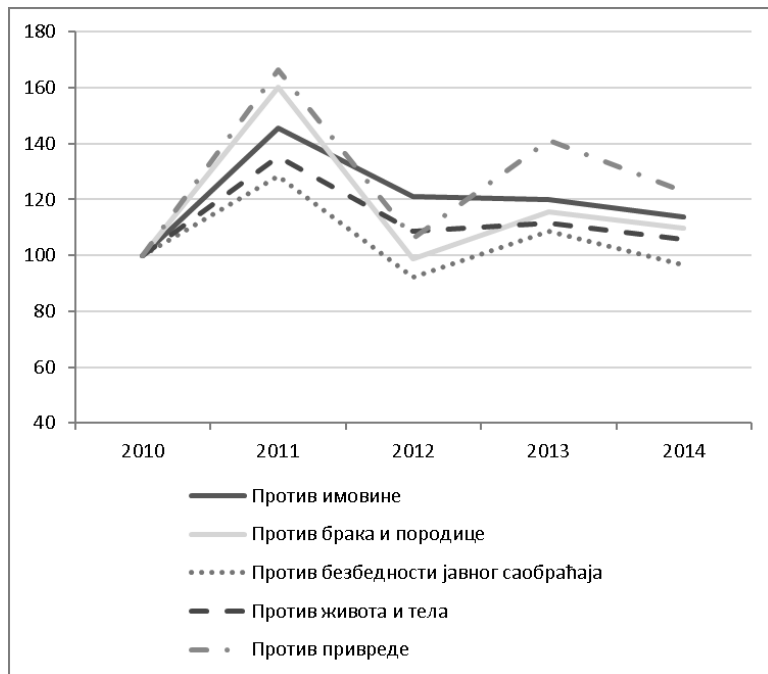


График 2: *Оптужена пунолетна лица 2010–2014, претходна година = 100¹¹*

Динамика оптужених и осуђених лица за посматрана кривична дела током времена је слична као и за пријаве: раст се успорава, а индекси за сва посматрана кривична дела су у опадању за оптужена лица, док за осуде индекси за кривична дела против живота и тела и против привреде расту.

Подаци о броју оптужених и осуђених пунолетних лица су значајни, али нису пресудни за анализу и доношење закључака о стању криминалитета јер могу донекле замаглити праву слику о стању криминала

¹¹ Извор: Аутор.

у некој години. Тако на пример, осуде у одређеној години обухватају и кривична дела која су учињена у претходним годинама, а за која је тек у посматраној години окончан поступак, што због објективног трајања процедуре, што због пословичне спорости судског поступка у Србији. Због тога се у анализама стања и тенденција у кретању криминалитета најчешће полази од података о броју пријава. Подаци о пријавама посматрају се и у анализама у статистици криминалитета у Европској унији.¹²

У табели 3 приказани су подаци о осуђеним пунолетним лицима, док је на графику 3 приказана динамика односно ланчани индекси за осуђена лица.

Табела 3: Осуђена пунолетна лица, према кривичном делу 2010–2014.¹³

Кривична дела	2010		2011		2012		2013		2014	
	Број	%	Број	%	Број	%	Број	%	Број	%
Укупно	21.681	100	30.807	100	31.322	100	32.241	100	35.376	100
Против живота и тела	1.679	7,7	2.320	7,5	2.321	7,4	2.397	7,4	2.611	7,4
Против слобода и права човека и грађан.	258	1,2	486	1,6	653	2,1	783	2,4	1.112	3,1
Против части и угледа	358	1,7	566	1,8	564	1,8	640	2	553	1,6
Против полне слободе	164	0,8	190	0,6	244	0,8	236	0,7	242	0,7
Против брака и породице	1.835	8,5	2.891	9,4	2.771	8,8	3.102	9,6	3.465	9,8
Против имовине	4.739	21,9	6.825	22,2	8.338	26,6	9.729	30,2	11.236	31,8
Против привреде	589	2,7	999	3,2	932	3	1.169	3,6	1.543	4,4
Против здравља људи	2.564	11,8	3.619	11,7	3.106	9,9	2.883	8,9	2.972	8,4
Против опште сигурности људи и имовине	166	0,8	254	0,8	264	0,8	242	0,8	286	0,8
Против безбедности јавног саобраћаја	3.003	13,9	3.693	12	3.323	10,6	3.508	10,9	3.461	9,8

12 Још један разлог за то је што између земаља постоје разлике у погледу ефикасности система правосуђа па је лакше поредити број пријава, односно *crimes recorded by the police* него пријаве и осуде. О статистици криминалитета Евростата методолошке напомене и најважније податке видети на страни: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Crime_statistics.

13 Извор: Републички завод за статистику.

Против уставног уређења и безбедности	24	0,1	10	0	51	0,2	22	0,1	27	0,1
Против правосуђа	226	1	218	0,7	240	0,8	195	0,6	215	0,6
Против јавног реда и мира	1.054	4,9	1.709	5,5	1.946	6,2	1.814	5,6	1.996	5,6
Против правног саобраћаја	1.456	6,7	1.913	6,2	1.788	5,7	1.506	4,7	1.532	4,3
Против службене дужности	463	2,1	651	2,1	841	2,7	700	2,2	586	1,7
Остала кривична дела	3.103	14,3	4.463	14,5	3.940	12,6	3.315	10,3	3.539	10

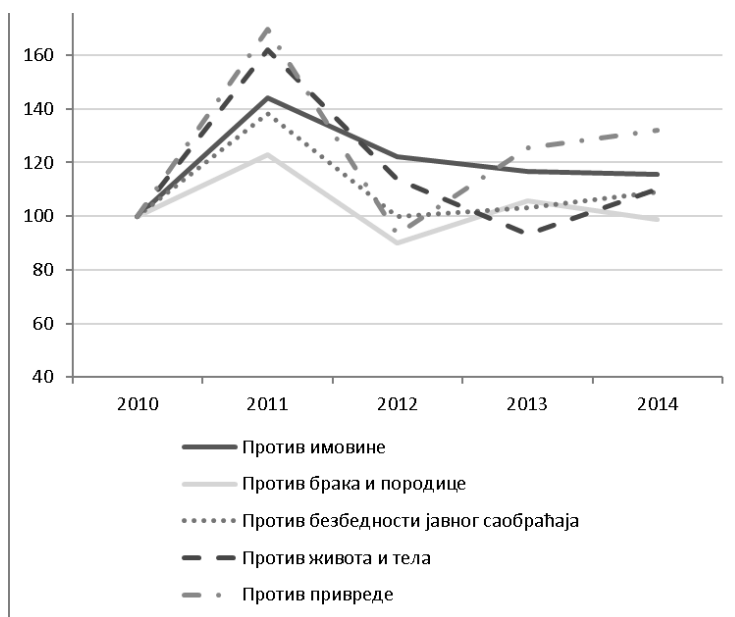


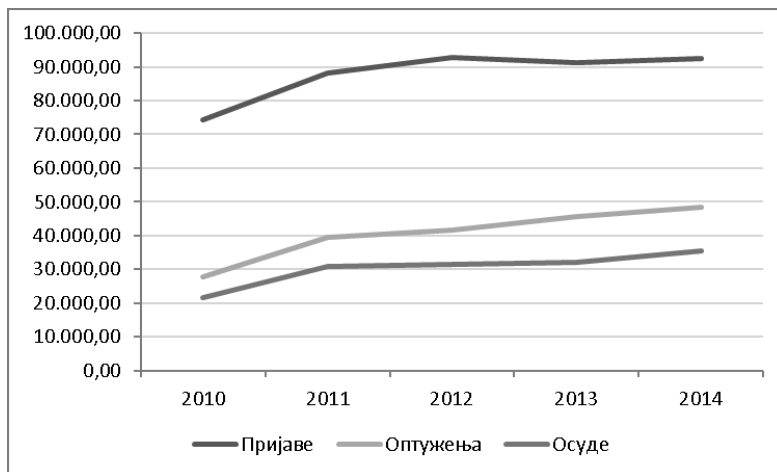
График 3: осуђена пунолетна лица 2010–2014, претходна година = 100¹⁴

Погледајмо на крају податке о укупном броју кривичних пријава, оптужења и осуда за пунолетне учиниоце кривичних дела у периоду 2010–2014. године. Након значајнијег раста у 2011. години, индекси у наредним годинама опадају, а раст се успорава, да би у 2013. и 2014. години индекси забележили раст када су у питању пријаве и осуде. Подаци су приказани у табели 4. На графику 4 приказани су подаци о укупном броју пријава, оптужења и осуда, а на графику 5 кретање одговарајућих индекса.

¹⁴ Извор: Аутор.

Табела 4: Пунолетни учиниоци кривичних дела, 2010–2014, Република Србија¹⁵

	Укупан број				
	2010	2011	2012	2013	2014
	Кривичне пријаве				
Укупно	74.279	88.207	92.879	91.411	92.600
Учиниоца познат	50.870	59.674	61.876	61.560	54.568
Учиниоца непознат	23.409	28.533	31.003	29.851	38.032
	Оптужења				
Укупно	27.860	39.439	41.621	45.704	48.425
	Осуде				
Укупно	21.681	30.807	31.322	32.241	35.376

**График 4:** Пунолетни учиниоци кривичних дела, 2010–2014, Република Србија¹⁶

15 Извор: Републички завод за статистику.

16 Извор: Републички завод за статистику.

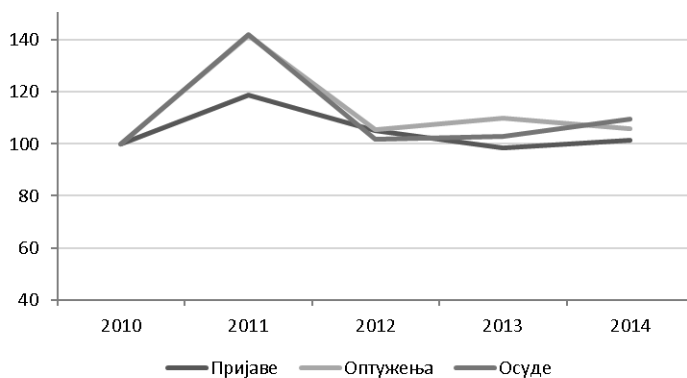


График 5: Пунолетни учиниоци кривичних дела 2010–2014, претходна година = 100¹⁷

Оно што пада у очи на графику 5 је велики раст пријава, оптужења и осуда у 2011. години. Који су узроци за тако несразмеран раст у 2011. години који се више није поновио и како појаве изгледају у дужем периоду? Да ли број кривичних дела у Србији заиста тако брзо расте и какве су дугорочне тенденције? Подаци на први поглед наводе на закључак о значајном порасту криминалитета у Србији у посматраном петогодишњем периоду, а одговарајући индекси за период 2010–2014. су 124,7 за пријаве, 173,8 за оптужења и 86,5 за осуде. Међутим, анализа у наставку показате да оно што је значајан раст укупног броја кривичних дела у периоду 2010–2014. године представља само једну фазу у дугорочном развоју појаве, те да је дугорочни тренд у кретању криминалитета односно броја кривичних дела заправо опадајући, а просечан број кривичних пријава у посматраном петогодишњем периоду нижи у односу на период од 2001. до 2010. године.

Дугорочни трендови у периоду 2001–2014.

За анализу дугорочних тенденција и сагледавање шире слике о нивоу и кретању криминалитета у Србији потребно је посматрати развој појаве у дужем периоду. На графиконима у наставку приказан је број пријављених, оптужених и осуђених лица у периоду 2001–2014. године.

¹⁷ Извор: Аутор.

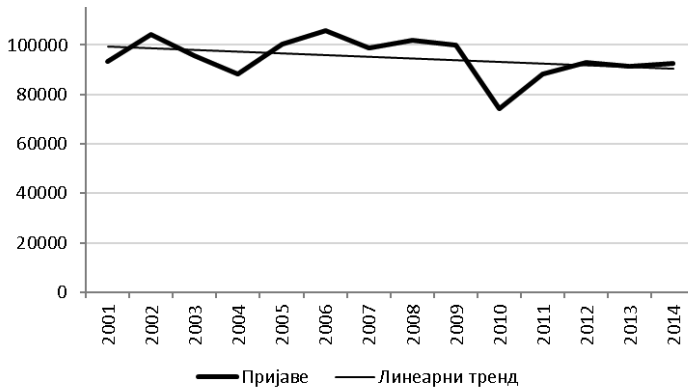


График 6: Пријављена пунолетна лица, 2001–2014.¹⁸

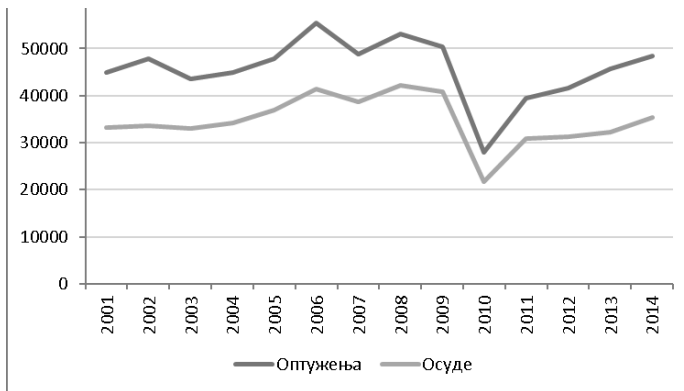


График 7: Оптужена и осуђена пунолетна лица, 2001–2014.¹⁹

У серији пријава се примећује структурни лом у виду нестандардне опсервације у 2010. години, после чега се кретање серије враћа на претходну путању. Структурни лом примећује се и у серијама оптужења и осуда, а након нестандардне опсервације серије настављају да расту. У серији пријава је приметан је благи опадајући тренд док серије оптужења и осуда на дуги рок не показују изражен нити растући нити опадајући тренд у свом кретању, а вредности ове две серије у највећем делу тока серија се крећу између 40.000 и 50.000 за оптужења 30.000 и 40.000 за осуде. Могуће је да је овакво кретање броја оптужења и осуда повезано са капацитетима правосудног система

¹⁸ Извор: Републички завод за статистику.

¹⁹ Извор: Републички завод за статистику.

Србије који годишње може да обради и процесуира један одређени број кривичних дела. Свакако, ову претпоставку требало би проверити додатним истраживањима.

Сада је јасно да је висок раст у броју кривичних пријава за период 2010–2014 последица структурног лома и ниског нивоа опсервације у 2010. години (због ниског нивоа појаве на почетку периода стопе раста су високе). Уз то, број кривичних пријава у овом петогодишњем периоду у просеку је нижи него у претходном петогодишњем периоду, од 2006. до 2010. и нижи него у периоду од 2001. до 2010. године. Просечан број пријава у овом периоду износи 91.274, у односу на 96.086 од 2006. до 2010. и 96.265 од 2001. до 2010. године. Ова разлика у нивоу односно броју кривичних дела лако се уочава на графику 6. Узроци структурног лома у 2010. години могу се потражити у раду правосудних органа који су настали услед проблема са реизбором судија у децембру 2009. године када је у процесу реформе правосуђа без посла остало око 1.100 судија и тужилаца.

Узроке раста броја кривичних пријава, оптужења и осуда треба потражити и у броју кривичних дела против имовине. Ова кривична дела имају највеће учешће у укупном броју кривичних дела и бележе највећи допринос расту у периоду 2011–2014. године. На графику 8 приказано је кретање пријава, оптужења и осуда за кривична дела против имовине у периоду од 2001. до 2014. године.

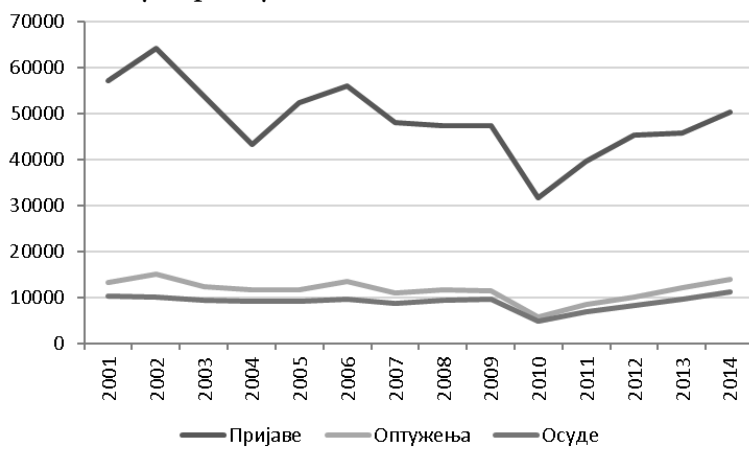


График 8: Кривична дела против имовине, пријаве, оптужења, осуде, 2001–2014.

До 2010. године број кривичних дела против имовине опада, а у серији се примећује дугорочни опадајући тренд, да би од 2010. године појава потпуно променила свој ток и почела да расте. Шта је узрок такве промене? Треба имати у виду да је посматрани петогодишњи период 2010–2014. године период у коме се у Србији осећају последице светске економске кризе, које су се манифестовале у виду пада привредне активности, великог раста незапослености (18%) и погоршања економских и социјалних услова живота. Економске кризе по правилу се одражавају на криминалитет. Да постоји утицај економских криза на стање криминала, те да су поједини типови криминала односно поједина кривична дела (пре свега, кривична дела против имовине – *property crime*) директно повезани са стањем економије и економских индикатора, документовано је у публикацији „Праћење утицаја економске кризе на криминал“ Канцеларије за дрогу и криминал Уједињених нација.²⁰ Иначе, све до светске економске кризе опадајући тренд у броју кривичних дела против имовине у Србији био је у складу са глобалним и регионалним дугорочним опадајућим трендом у укупном броју *property crime*. Овај тренд предмет је разматрања у „Стање криминала и кривичног правосуђа у свету“.²¹

Закључци

У периоду 2011–2014. године укупан број кривичних пријава, оптужења и осуда за пунолетна лица у Републици Србији је порастао. Највећи допринос расту у посматраном периоду дала су кривична дела против имовине, и када се ради о пријавама, и када се ради о оптужењима и осудама, а следе кривична дела против безбедности саобраћаја, затим кривична дела против брака и породице, против живота и тела и против привреде. Разлог за то је висок удео ових кривичних дела у структури пријављених, оптужених и осуђених лица и њихов бржи раст у односу на друга кривична дела. Стопе раста за ова

²⁰ United Nations Office on Drugs and Crime: Monitoring the impact of economic crisis on crime, Vienna, доступно на: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/GIVAS_Final_Report.pdf, стр. 4–23.

²¹ United Nations: State of crime and criminal justice worldwide, Thirteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Doha, 12–19 April 2015, стр. 4, доступно на: https://www.unodc.org/documents/congress//Documentation/ACONF222-4/ACONF222_4_e_V1500369.pdf

најважнија дела опадају из године у годину, тако да се раст успорава, осим за кривична дела против имовине – пријаве за ова кривична дела повећане су у 2014. години.

Висок раст у серијама пријава, оптужења и осуда, нарочито на почетку периода 2010–2014. последица је структурног лома у серијама у 2010. години, који је за последицу имао низак ниво опсервације. Узроци структурног лома могу се потражити у застоју у раду правосудних органа који је последица проблема у процесу реформе правосуђа. Раст оптужења и осуда од 2010. до 2014. године могао би бити последица овог застоја у години структурног лома и оној која следи после ње, и нагло је порастао – може се оправдано претпоставити – како би се окончали недовршени поступци.

Иако су стопе раста, нарочито на почетку периода 2010–2014. високе, ниво криминалитета је у просеку на нижем нивоу него у претходном петогодишњем периоду и најнижи у целокупном посматраном периоду 2001–2014. Дугорочни тренд у броју пријава је опадајући, а њихов број би био још нижи да није великог раста кривичних дела против имовине чије је учешће у структури кривичних дела веома високо (54,3% за пријаве у 2014. години) и чији број наставља да расте по убрзаној динамици. Узроци тако великог удела кривичних дела против имовине и њиховог бржег раста у односу на друга кривична дела су економске природе, а нагли раст ових кривичних дела се поклапа са периодом у коме се ефекти светске економске кризе осећају у Србији.

Кретање броја кривичних дела против имовине је утицало пресудно на кретање укупног броја пријава, оптужења и осуда за сва кривична дела, али да ли је можда и кретање кривичних дела против имовине било узрочно-последично повезано са проблемима у функционисању судства (у смислу: мање пријава, оптужења и осуда јер су и могућности правосудног система мање), и који су фактори били пресудни за оваква кретања, требало да буде предмет посебног истраживања. Такође, уочене тенденције указују да су неопходна даља истраживања о економским узроцима криминалитета у Србији.

Литература

1. Игњатовић, Ђ., Стање и тенденције криминалитета малолетника у Србији – анализа статистичких података, *Crimen*, vol. V, br. 2/2014, Правни факултет Београд, стр. 173–195, доступно на: http://www.ius.bg.ac.rs/crimenjournal/articles/crimen_002-2014/Crimen%202-2014%20-%2004%20Djordje%20Ignjatovic.pdf.
2. Кривични закон Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
3. Николић-Ристановић В., Стевковић Љ., Европска збирка података о криминалитету и кривичном правосуђу: карактеристике и значај за развој евиденција криминалитета у Србији, *Социолошки преглед*, vol. XLVII (2013), no. 3, стр. 373–400, доступно на: http://www.socioloskipregled.org.rs/Tekstovi/2013/3_2013/4_Ristanovic_Stevkovic.pdf.
4. Републички завод за статистику: Класификација кривичних дела за Кривични законик Републике Србије, 2006, доступно на: http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/osn_555.htm.
5. Републички завод за статистику: Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2013, Билтен, 2014, доступно на: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/62/77/SB-588-PunoletniUciniociKD.pdf>.
6. Републички завод за статистику: Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2014, Саопштење, 2015, доступно на: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/80/71/SK12_192_srb-punoletni-2014.pdf.
7. Републички завод за статистику: Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2010, Билтен, 2014, доступно на: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/38/85/SK122010.pdf>.
8. United Nations Office on Drugs and Crime: Monitoring the impact of economic crisis on crime, Vienna, доступно на: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/GIVAS_Final_Report.pdf.
9. United Nations: State of crime and criminal justice worldwide, Thirteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Doha, 12–19 April 2015, стр. 4, доступно на: https://www.unodc.org/documents/congress//Documentation/A-CONF.222-4/ACONF222_4_e_V1500369.pdf.

TRENDS IN JUDICIARY STATISTICS IN THE REPUBLIC OF SERBIA 2001–2014

Jelena Radovic-Stojanovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: The paper presents statistical data on the number and structure of criminal offences in the Republic of Serbia from 2001 to 2014. These data include the adult perpetrators of criminal offences which the Statistical Office of the Republic of Serbia collects and publishes as a part of statistical area Judiciary. The presented data cover reported, charged and convicted adult crime perpetrators, in total and per respective criminal offences. The analysis has been made of the total number of criminal offences in the period from 2010 to 2014 as well as the analysis of long-term trends in the period from 2001 to 2014. The analysis has shown that the causes of the rise in number of criminal offences in the period from 2010 to 2014 can be found in the increase of property crimes and suggested the significance of economic causes of this rise. In addition to this, seemingly high rates of increase in this period are actually the consequence of structural breakdown in 2010 in the series of reports, charges and convictions the cause of which could partly be found in the problems regarding the work of judiciary bodies due to judiciary system reform. The average number of reports in the observed five-year period is on average lower than in the period from 2001 to 2010. There is a falling trend for the entire period from 2001 to 2014 regarding the number of reports. As for the number of charges and convictions, it seems that their number is conditioned by the capacities of the judiciary system in Serbia to accept and process a certain number of cases per year.

Keywords: justice statistics, criminality, statistical indicators, Serbia.

НЕКА НОВИЈА ИСТРАЖИВАЊА И ДРЖАВНА ПОЛИТИКА СРБИЈЕ О ПОЛОЖАЈУ ЖЕНА У ПОЛИЦИЈСКОЈ ПРОФЕСИЈИ

Мр Марта Томић¹

Др Марија Мићовић²

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Истраживања о положају жена у полицијској професији, у страним земљама и код нас, указују на чињеницу да се полиција отвара за пријем жена, што је резултат грађанске акције и друштвених околности као што су измене закона и унапређења општег положаја жена у друштву и на тржишту рада, а не мишљења да ће интеграција жена у полицији допринети квалитету обављања полицијских послова. Овакво стање указује не само на проблем пријема и интеграције жена у полицији, већ и шире, на продор, опстанак и напредовање жена у оквиру типично мушких професија које су традиционално и у развијеним друштвима прилично непријатељско окружење за жене као групу. Ипак, држава Србија је напредовала у примени препорука из Националног акционог плана када је у питању положај жена у службама безбедности.

Кључне речи: *жене, полиција, родне неједнакости, професија, истраживања.*

Увод

Циљ овог рада био је да се прикажу нека од новијих истраживања на пољу неравноправности жена у полицијској професији, као и да се у кратким цртама представи политика државе Србије и утицајних

¹ Истраживач сарадник Криминалистичко-полицијске академије, marta.tomic@kpa.edu.rs

² Истраживач сарадник Криминалистичко-полицијске академије, marija.blagojevic@kpa.edu.rs

владиних и невладиних организација у правцу укупног побољшања положаја жена у безбедносним службама.

На пољу расподеле моћи, у овом случају јавне моћи која се реализује путем овлашћења да се користи сила, полиција представља поље на којем су женама делимично ограничени приступ, укључивање и напредовање, односно заузимање положаја моћи. Одређење полиције као организационог и кадровског система који у обављању својих функција може користити и средства принуде, с једне стране, и основне карактеристике вековима формиране полицијске културе, с друге стране, стварали су објективне препреке за улазак жена у униформисани састав полиције, који је традиционално био предодређен за мушкарце. Поред тога, данас постоји велики број неиспитаних претпоставки које подупиру веровање о улогама мушкараца и жена, њиховим способностима и вредностима. Одржање тих веровања помажу и владајући стереотипи према којима су мушкарци рационални а жене емотивне, мушкарци се боље од жена сналазе у кризним ситуацијама, они су способнији за извршавање тежих и опаснијих задатака, док се жене задовољавају једноставним пословима који се понављају, мушкарци су активни и њихова надмоћ изазива поштовање, док су жене пасивне и не могу заповедати, при чему су ова веровања научена и последица су социјализације (Butler, Winfree, Newbold, 2003).

Формалне препреке дефинишу се кроз захтеве у погледу висине, тежине и физичких способности за мушке и женске кандидате, засноване на ставовима о физичкој снази као једном од кључних предуслова за полицијски посао, иако је потврђено да се између 80% и 90% полицијских интервенција окончава без употребе физичке силе (Balkin, 1988).

Нека од страних истраживања о положају жена у полицијској професији

На основу теорија о родним односима у организацијама, аутори Чан, Доран и Марел (Chan, Doran, Marel, 2010: 425–446) поставили су неколико хипотеза које су емпиријски проверили у оквиру лонгиту-

диналног истраживања³ спроведеног у једној полицијској установи:

- жена се понаша у складу са својом родном улогом (*doing gender*);
- жена оспорава своју родну улогу (*undoing gender*);
- жена зна да су мушкарци и жене различити, али тражи једнак третман (*doing and undoing gender*).

У првој групи (осам мушкараца и шест жена) били су испитаници који су сматрали да су жене и мушкарци различити и самим тим треба да раде различите послове у полицији. Мушкарци полицајци су изнели јасан став да женама није место у полицији. Сматрају да су жене само оптерећење и ометалачки фактор у евентуалним насилним ситуацијама са којима се сусрећу полицајци. Иако су генерално сматрали да су жене позитиван додатак у полицији, с друге стране су изнели мишљење да због физичке неспособности женама није место на „линији фронта“ у полицијском послу. Жене имају своје место у полицијској организацији, на пример у раду са женским жртвама насиља. Жене полицајци у овој групи имале су исте ставове: нису биле за то да две жене буду у истом тиму из безбедносних разлога и због великог ризика. Иако су и мушкарци и жене из ове групе сматрали да жене немају физичку снагу, жене су сматрале да су веште у комплементарним тактикама у поступању полиције, а мушкарци су сматрали да би требало да постоји јасна сегрегација полицијских послова. На суптилнијем нивоу анализе, и жене и мушкарци из ове групе понашали су се у складу са својим родним улогама када су у питању сексистичке шале: мушкарци су уживали у причању оваквих шала, а жене су их или игнорисале, или се смејале заједно са њима.

У другој групи (пет жена) ситуација је била другачија. Жене су сматрале да треба да буду једнако третиране као њихове мушке колеге. Нису желеле да их мушке колеге штите у опасним ситуацијама. Препознале су полицијски посао као тежак и опасан и сматрале су да жена која уђе у полицијску професију треба да буде спремна на то. Што су дуже биле у полицији, више су схватале да жена не мора да се доказује грубошћу нити повећаним обимом посла. Што се тиче физичке снаге, сматрале су да она није најважнији фактор доброг рада, као и да нису сви мушкарци јачи од жена.

³ Истраживање је рађено у периоду 1996–2006. у Аустралији.

У трећој групи (три мушкарца и четири жене) испитаници су исказали став да жене и мушкарци треба да буду третирани једнако, али су сматрали да жене и мушкарци уносе различите квалитете у полицијски посао. У неколико прилика показало се да жена полицајац мора да се избори за поверење да ће добро урадити посао, у ситуацији повећаног ризика било је потребно да се колега замоли да не зове појачање кад је угледао две колегинице које долазе као подршка. У другој прилици жена полицајац је морала да замоли колегу да престане са увредљивим опаскама на рачун колегинице да га не би пријавила. Неколико полицајки имало је утисак да су трудноћа и материнство фактори који коче њихову каријеру јер, како је изјавила једна од испитаница: „Када сам остала у другом стању почели су да ме третирају као да сам немоћна“. Испитаници у овој групи сматрали су да жене доприносе раду полиције не само користећи физичку снагу и грубост, већ и различитим приступом у решавању тешких ситуација.

Лонгитудинална анализа у овој студији показала је да новозапослени у полицији више пажње обраћају на сам полицијски посао и не примећују родне разлике јер се труде да се докажу као полицајци. Како време одмиче и полицијска каријера се стабилизује, полицијски посао је научен, тако се све више јављају линије раздора око родних улога и статуса. Више није реч о ситуацији „полиција против преступника“, већ је слика противника мало шира, ту су негативно и критички настројени медији, жртве које не желе да сарађују, незахвално јавно мњење, неусклађен законски и судски систем, итд. Касније се у каријери јавља и суптилно непријатељство између оперативних радника и оних из менаџмента и администрације. У групи испитаница све су после пет година рада у полицији биле унапређене у виши чин, тако да је све што се дешава у полицији као професионалном пољу почело да добија јасније контуре непријатељстава и дисфункционалности, а доказивање да су савладале посао није више била примарна линија раздвајања. Када је у питању третирање полицајки у односу на полицајце у питањима каријере, напредовања, услова рада и другог, приметно је било разликовање и родна дихотомија. Већина полицајки морала је да током година каријере измени своје понашање.

Род није стабилна категорија, она се константно дограђује и мења преко социјалне интеракције. Студија је показала да је жена најосетљивија у периоду када рађа и подиже децу. У том периоду она постаје родно

осетљива и почиње да преузима родну улогу у професији. У групи која се није понашала у складу са приписаним родним улогама (њих шест) само једна жена је имала дете. У групи која јесте, све су имале децу.

Студија је показала да физичка снага као фактор одбацивања жена као род који није једнак са мушкарцима, рапидно слаби како каријера одмиче. Тада неки други фактори постају битни за напредовање, тада су у игри више менаџерске позиције где физичка снага није од утицаја, већ мушки менаџмент постаје доминантно окружење за жену која жели да напредује. Упркос законској регулативи и званичној политици организације, жене у полицији настављају да се сусрећу са отпором и баријерама у интеграцији у полицију. Извори отпора проистичу из разних фактора, укључујући саму природу полицијског посла, доживљавање жене као претње за полицијски имиџ и мушки идентитет, доминантно мушку полицијску културу и уопште родну природу полицијске организације (Martin, Jurik, 1996, 2006).

У истраживању чије је податке изнела Браунова (Brown, 1996) показује се да жене у полицији, без обзира на земљу у којој раде, наилазе на тешкоће при уласку у професију, и једном када уђу, њихово искуство говори о упорном одбијању да буду прихваћене равноправно. Истраживачи из разних друштвено-културних окружења сведоче о доминацији мушкараца у полицији и уверењима да је полицијски посао неодговарајући за жене.

Подаци добијени из овог компаративног истраживања указују на чињеницу да је полиција затворено поље за напредовање и интеграцију жена у професију, мада показују одређена одступања у мери у којој се полицајке из земаља Западне Европе и Енглеске разликују од оних из Централне и Источне Европе (на основу података из 1996. године добијених путем анкете коју су спровели European Network of Policewomen (ENP) у сарадњи са International Association of Women Police (IAWP)) када су у питању фактори интегрисаности (пријем у службу, тренинг и обука и оцене прихваћености од стране мушких колега). Осим фактора интегрисаности, прикупљени подаци у вези са једнаким могућностима у полицијској професији (напредовање, прековремени рад и могућност избора радног места – професионална сегрегација) такође су оцењени негативно, са извесним разликама у степену дискриминације (полицајке из западних земаља исказују виши степен дискриминације у односу на колегинице из Источне Ев-

ропе). Једно од објашњења је да полицајке из Источне Европе сматрају да су изложене мањој дискриминацији услед високе толеранције према њој, тј. због смањене друштвене свести о постојању родне дискриминације (ово је резултат слабије и спорије законске регулативе у области родне једнакости, и чињенице да у земљама Запада и САД постоји дугогодишња традиција јаким феминистичких покрета који раде на еманципацији жена и подизању њихове свести о родној дискриминацији). Браунова нуди и додатно објашњење да су улога и статус запослених жена у земљама бившег комунистичког режима резултирали већом равноправношћу међу половима, док је она у западним земљама морала да се добије политичким лобирањем и путем закона. Браунова такође каже да су ове податке пружиле полицајке које су и активисткиње (учеснице двеју конференција, одржаних 1995, односно 1996. године), те самим тим питању полова придају више важности него оне које не учествују на конференцијама. Стога су и приказани резултати више илустрација генералног тренда него коначни налаз (Brown, 1996).

Државна политика о родној равноправности у полицијској професији у Србији

Питање заступљености и положаја жена у полицији актуелизовано је после политичких промена из 2000. године, по препоруци Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Савета Европе, односно њихових експерата Ричарда Монка и Џона Слејтера. Након демократских промена које су наступиле у Србији после 2000. године, подаци показују да су жене у полицији заступљене са око 20%, али још увек у већини на логистичким радним местима. Жене су углавном распоређене на административним пословима, у хијерархији заузимају нижа звања, а у обављању задатака углавном покривају подручје женског криминалитета, малолетничке делинквенције, раде на центрима везе, у криминалистичким лабораторијама, службама за односе са јавношћу и интерно информисање, јединицама за планирање и слично. Њихов улазак на подручје патролне делатности, саобраћаја и специјалних задатака, у истражна одељења, а посебно управљачко-руководеће структуре, још увек је релативно спор.

Када је реч о могућности напредовања у служби, недоступност Полицијске академије женама представљала је нову препреку на њиховом путу професионалне афирмације. Будући да свршени студенти Више школе унутрашњих послова (међу њима и жене) могу да напредују у служби само до чина капетана, за разлику од студената Академије (искључиво мушкараца) за које нема ограничења, ниједна жена није могла уобичајеним путем да буде унапређена у чин виши од капетана. Ова констатација била је резултат препорука ОЕБС-а (Монк, 2001) да се „у оба републичка министарства учине одговарајуће промене како би се женама полицајцима омогућило да равноправно са мушкарцима учествују у свим аспектима оперативних полицијских послова“, да „оба републичка министарства⁴ промене политику регрутовања кадрова како би се женама омогућило да буду регрутоване на свим нивоима у полицији“, као и да се, уз међународну помоћ, уклоне све препреке за улазак жена у службу на свим нивоима (Нововић, 2006). С обзиром да су 2006. године Виша школа унутрашњих послова и Полицијска академија спојене у једну установу – Криминалистичко-полицијску академију, са два нивоа студија, струковним и академским, ситуација је нешто боља за жене, јер им је дозвољен упис у квоти од 25% за редовне студије, док за самофинансирајуће студије не постоји квота. Ипак, одређивање квоте за упис кандидата женског пола била је политика државе, која се у овом случају може тумачити као одређени вид дискриминације, јер је женама које желе да се баве полицијским пословима, односно да раде у полицији, у старту ограничена могућност избора области едукације и професионалне оријентације. Од 2013. године, захваљујући препоруци Повереника за заштиту равноправности, нема квота на КПА. Међутим, та генерација још није дипломирала па не можемо да кажемо да у овом тренутку утиче на статус жена у полицијској професији.

Жене су у веома малом броју заступљене у менаџменту полицијских служби, посебно у руководећим телима. Иако се руководиоци у полицији бирају искључиво из реда запослених, где су жене присутне, оне немају једнак приступ овим структурама. Деценију раније, у Србији је на оперативним полицијским пословима било релативно мало жена, што је умањивало и могућност приступа високим руководећим положајима, док им ни полицијски образовни систем није био наклоњен:

⁴ Препоруке се односе на Србију и Црну Гору, тада обе у саставу СРЈ.

од три установе које су школовале будуће припаднике Министарства унутрашњих послова (Полицијска академија, Виша и Средња школа унутрашњих послова), једино је Виша школа, у ограниченом броју (квоте је одређивало Министарство унутрашњих послова), примала жене (Томић, 2013). У овом тренутку, осим КПА, ту је и Центар за основну полицијску обуку који од 2007. године прима и девојке и младиће, и од 2010. године нема квоте.

Национални акциони план за примену Резолуције 1325 СБ УН „Жене, мир и безбедност” у Србији

Влада Републике Србије је поводом десетогодишњице усвајања Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност, израдила и усвојила акциони план за њену имплементацију. Овај документ припада средњорочним акционим плановима и представља основ за уградњу стандарда из међународних и домаћих докумената који се односе на родну равноправност, забрану дискриминације, спречавање ратних злочина и насиља над децом и женама, и подстиче повећање учешћа жена у одлучивању о миру и безбедности, решавању конфликта и постконфликтних ситуација и веће учешће жена у мултинационалним операцијама. Национални акциони план (у даљем тексту: НАП) Републике Србије за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност (2010–2015), који је Влада Републике Србије усвојила 24. децембра 2010. године, ступио је на снагу објављивањем у *Службеном гласнику РС*, 30. децембра 2010. и успешно се примењује. Тренутно је у току конкурс за израду новог Националног акционог плана за период 2016–2020 (извор на: веб-сајту Министарства одбране).

У истраживању које је претходило изради Националног акционог плана коришћено је укупно 206 докумената, и то 123 јединице из примарних извора података и 83 јединице из секундарних извора података. У оквиру наведеног, на основу анализе садржаја 40 домаћих докумената, разматране су нормативне, стратегијске и акционе основе за превазилажење постојећих родних стереотипа и за унапређење положаја жена у области одбране и безбедности. Треба истаћи да је примена родне анализе, као тежишне методе у истраживању по-

ложаја жена у националном систему безбедности у Републици Србији, подразумевала проучавање разлика у условима, потребама, заступљености, доступности извора развоја, контроли средстава, моћи и одлучивања од стране жена и мушкараца у систему безбедности Републике Србије. Резултат примене родне анализе у 2010. години је било сазнање да жене у Републици Србији чине 51,36% укупног броја становника са тенденцијом сталног повећања тог броја, као и да заступљеност жена у систему безбедности износи 27,40% од укупног броја запослених у том сектору, што је проценат заступљености жена на нивоу неких развијених земаља света (Стојковић, 2013).

С обзиром да је у НАП-у садржана анализа постојећег амбијента у Републици Србији за реализацију права жена да равноправно учествују у одлучивању о пословима од јавног значаја, која је сачињена 2010. године за потребе израде тог плана, закључак те анализе је био да, иако важећи законски и подзаконски прописи не дискриминишу напредовање жена у националном систему безбедности, у пракси постоје препреке за њихово напредовање на одговорним местима у том систему. Крајем 2013. године, на основу извештаја аналитичких група и истраживачких тимова, може се рећи да су и даље важиле исте критичке опаске у смислу да у Републици Србији: не постоји ефикасан систем управљања људским ресурсима; нема адекватне системске подршке женама запосленим у систему безбедности, у смислу прилагођавања процедура, наставних садржаја и систематизације радних места, како би се значајније повећала њихова заступљеност у одлучивању; недовољно је присутан стратешки приступ пријему жена на послове који подразумевају употребу средстава физичке принуде (Стојковић, 2013).

На пример, упоредна анализа показатеља о заступљености мушкараца и жена на руководећим/командним дужностима у институцијама у систему безбедности у Републици Србији 2010. године у односу на показатеље из 2013. године показала је да је у Министарству унутрашњих послова у 2010. години на руководећим положајима било отприлике 10% жена а у 2013. години 12% жена. Даље, из Министарства унутрашњих послова од почетка ангажовања полицијских снага у мултинационалним операцијама, тј. од 2004. године до данас, учествовало 13% жена од укупног броја учесника из тог министарства у мултинационалним операцијама у којима је ангажована Република Србија. Према извештају аналитичке групе Министарства

унутрашњих послова, заштита полицијских службеница од свих облика дискриминације и родно заснованог насиља на послу обезбеђена је у том министарству применом различитих законских и других института. У разматраном периоду од 2010. до 2013. године није било евидентираних случајева који се односе на родну дискриминацију. У Министарству унутрашњих послова постоји и механизам од 500 изабраних „колега за подршку“, којима је усвајањем НАП-а придодата и функција подршке колегиницама у случају родне дискриминације, мобинга или насиља, која пружају „лица за подршку“. Изузетан помак учињен је у медијској активности у спровођењу НАП-а, тако што је, примера ради, у Министарству унутрашњих послова, у оквиру листа *Полиција данас*, у 2013. години обезбеђена редовност интерног информисања јавности о успешним женама у полицији, активностима везаним за спровођење Националног акционог плана и заштити жена од свих облика насиља.

Допринос међународних организација успостављању и јачању политике једнаких могућности у полицији Србије

Програм за развој под покровитељством Уједињених нација (UNDP) спровео је пројекат под називом „Подршка родној стандардизацији у полицијској пракси Југоисточне Европе“ (Support for Gender Mainstreaming in Policing Practice in South Eastern Europe) за период 2009–2012. године. Овај пројекат имао је три основна циља: 1) подизање свести о положају жена у полицијским службама земаља Југоисточне Европе; 2) развој одговарајућих капацитета за спровођење родне једнакости у полицијској пракси у овим земљама; 3) формирање регионалне мреже на националном нивоу. Овај пројекат је помогла Асоцијација полицијских шефова Југоисточне Европе (SEPCA) у организацији и успостављању Мреже жена полицајаца Југоисточне Европе (WPON) која функционише као независни сервис под покровитељством SEPCA. WPON је заправо подршка и имплементација родне политике коју спроводе Уједињене нације у складу са резолуцијом 1325. У пракси, пројекат је омогућио подршку спровођења Акционог плана за примену Резолуције 1325, који је Влада Републике Србије усвојила 2010. године.

На основу истраживања које је рађено као један део активности усмерених ка успостављању WPON (Women Police Officers' Network of South Eastern Europe) 2010. године у земљама Југоисточног Балкана (у узорку је било укупно 1.460 полицијских службеника из МУПРС), подаци који се односе на проблем узнемиравања на послу дају овакво стање: да жене полицајци на послу никада не доживљавају непријатности типа непризнавања радних способности, саопштило је 36,4% жена и 35,7% мушкараца међу извршиоцима, као и 22,8% жена и 27,1% мушкараца руководиоца. Супротно, да се то стално догађа, каже 2,2% жена и 1,01% мушкараца извршилаца, као и 2,9% жена и 0,2% мушкараца руководиоца. Највећи број испитаника свих категорија сврстао се уз опцију „понекад“. Уверење да се колеге никада не шале грубо са њима заступа 27,9% жена полицајаца, а исто мисли и 37,1% њихових колега, као и 27,6% жена и 27,1% мушкараца руководиоца. Да се то стално дешава, верује 4,5% жена и 1% мушкараца извршилаца, а међу руководиоцима – 0,7% жена и 0,4% мушкараца. Испитаници у 38,6% случајева (жене), односно 45,9% (мушкарци), односно 25% (жене руководиоци) и 37,6% (мушкарци руководиоци) кажу да вербално оспоравање личних способности жена уопште није присутно, док значајно већи број сматра да се то дешава понекад. Насупрот томе, да је то редовна пракса, сматра 3,1% жена и 0,8% мушкараца извршилаца, те 1,4% жена и 0,1% мушкараца руководиоца. Можда осетљивије од претходних питања, сексуално узнемиравање, такође је нашло своје место у упитнику и, на основу одговора анкетираних, слика је следећа: наиме, 0,8% жена полицајаца и 0,5% мушкараца полицајаца и 0,2% мушкараца руководиоца (и ниједна жена руководиоца) сматра да те врсте узнемиравања има стално, док 74,1% жена полицајаца и 73,3% њихових колега, 59,2% жена руководиоца и 66% мушкараца руководиоца мисли супротно – да га уопште нема. Уочљиво је да, за разлику од претходних питања, највећи број испитаника одбацује у потпуности, а не само делимично, наведени вид узнемиравања (Novović, Vla, 2010).

Истраживање које је спровела Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) у току 2013. године у десет полицијских управа (Кикинда, Зрењанин, Нови Сад, Зајечар, Ваљево, Ужице, Нови Пазар, Крагујевац, Ниш и Пирот), још мало је приближило увид у актуелно стање положаја жена у полицијским службама у Србији. Број

жена и мушкараца обухваћених истраживањем био је приближно једнак. Национална припадност испитаника: српска (156), бошњачка (5), бугарска (2), мађарска (2), црногорска (1). Завршена школска спрема испитаника: око 90% испитаника је стекло више или факултетско образовање. Истраживање је дало следеће резултате:

1) заступљеност жена у односу на укупан број запослених: Ужице (25,1%), Крагујевац (23,8%), Ваљево (23,0%), Кикинда (22,9%), Нови Сад (22,4%), Зрењанин (22,1%), Ниш (21,7%), Пирот (20,2%) и Нови Пазар (17,2%);

2) заступљеност жена на руководећим положајима: Зајечар (11,7%), Нови Сад (10,6%), Ваљево (5,0%), Ниш (4,9%) и Зрењанин (3,2%);

3) критеријуми за напредовање: степен школске спреме (17,8%), партијска припадност (14,9%), личне способности (12,5%), критеријуми нису исти за све (10,6%), самоиницијативност (8,2%), стручност (5,3%);

4) 54,4% испитаника сматра да семинари из области родне равноправности нису организовани у мери у којој су најављивани, при чему су општинска, покрајинска и републичка тела и комисије за родну равноправност препозната као једини од организатора семинара и обука.

На основу истраживања ОЕБС је изнео следеће препоруке: наставним планом и програмом Центра за основну полицијску обуку предвидети повећање практичне примене права из области родне равноправности и људских права; донети системске мере за пријем већег броја жена у полицију; променити постојећу праксу селекције кандидата и кандидаткиња; родна сензибилизација припадника селекционих комисија; конкурси за пријем треба да садрже све неопходне информације о радном месту, условима и приоритетима у вршењу селекције; организовати трибине и радионице за чланове ужих породица жена које раде у полицији; унапредити постојећи систем менторства; промовисати успешне жене у полицији; јасно дефинисати критеријуме за напредовање и учинити их транспарентним за све запослене; отклонити формалне препреке у обезбеђивању једнаких могућности за развој каријере и жена и мушкараца у полицији; извршити поновну систематизацију радних места; родно сензибилизирати мушкарце запослене у полицији; организовати семинаре за запослене који имају професионални потенцијал да постану руководиоци; до-

нети процедуре којима би се женама олакшало усклађивање пословног и приватног живота и увести родну статистику у Министарству унутрашњих послова (ОЕБС, 2013). У 2013. и 2014. години наставило се са активностима које се тичу спровођења антидискриминационих политика у Србији, па и у МУП-у. Постоје доступни подаци о томе, који се ажурирају у организационим јединицама МУП-а које се баве обуком.

Закључак

Актуелна истраживања потврђују основни концепт о репродуктивној полицијске културе, односно основних вредности, норми, понашања и проблема који су повезани са искључивањем жена као равноправних носилаца полицијског посла у оквиру професије. Ова истраживања баве се положајем жена у полицијској професији са аспекта родних неједнакости, незадовољством полицајки које раде типично мушке послове, и проблематиком родне условљености полицијске професије у савременом свету. Може се претпоставити да су жене боље од мушкараца у неким сегментима полицијског посла, мање примењују силу, боље су организоване, имају бољу комуникацију и склоне су смиривању тензија у потенцијално опасним ситуацијама. Стереотипне замерке које се тичу наводне мање храбрости полицајки, њихове поузданости као партнера у опасним ситуацијама и честог повређивања у акцијама, углавном се односе на свођење ове „мањкавости“ жена на њихову физичку (биолошку) конституцију и условљеност.

Основне карактеристике вековима формиране полицијске „мушке“ културе стварало је објективне препреке за улазак жена у униформисани састав полиције, који је традиционално био предодређен за мушкарце. Поред тога, данас постоји велики број неиспитаних претпоставки које подупиру веровање о улогама мушкараца и жена, њиховим способностима и вредностима.

С друге стране, кроз извештаје у наведеном петогодишњем периоду спровођења Националног акционог плана може се закључити да је дошло до значајне квалитативне промене јер није повећана само заступљеност жена у администрацији, већ је дошло до повећања

њихове заступљености у оперативном саставу (жена у униформи) у војсци, полицији, царини и Управи за извршење кривичних санкција Министарства правде.

Могли бисмо ипак да закључимо да је положај жена у полицији данас много бољи у односу на период од пре двадесетак година, захваљујући настојањима државе и акционих политика женских група да побољшају укупан положај жена у друштву.

Литература

1. Butler, E., Winfree, T., Newbold, G., Policing and gender: Male and female perspectives among member of the NZ police, *Police Quarterly* 6(3), 2003, 298–329.
2. Balkin, J., Why Policemen Don't Like Policewomen. *Journal of Police Science and Administration*, 16 (1), 1988, 29–38.
3. Brown, J., *Integrating women into policing*, A comparative European perspective, Policing In Central And Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West, College of Police and Security Studies, Slovenia, 1996.
4. Brown, J., European Policewomen. A Comparative Research Perspective, *International Journal of the Sociology of Law*, 25, 1997, 1–19.
5. Chan, J., Doran, S. and Marel, C., Doing and undoing gender in policing, *Theoretical Criminology*, 14(4), 2010, стр. 425–446.
6. Fleming, J., Lafferty, G., *Equity confounded? New managerialism, organisational restructuring and women in Australian police service*, Paper presented to the 3rd Australian women and policing conference Canberra, 2002.
7. Garcia, V., Difference in the Police Department: Women, Policing, and Doing Gender. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Volume 19, 2003, 330–344.
8. Martin, S., Jurik, N., *Doing justice, doing gender: Women in law and criminal justice occupations*, Sage, Thousand Oaks, CA, 1996.
9. Монк, Р., *Извештај о раду полиције у СР Југославији*, Организација за европску безбедност и сарадњу, јул 2001.

10. Нововић, С., *Жене у полицији*, Истраживање у оквиру макропројекта – Полиција у функцији безбедности и заштите у Србији на почетку 21. века, МУП Србије и Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2006.
11. Novović, S., Vla, S., Rakić, N., *Uspostavljanje mreže žena policajaca Jugoistočne Evrope*, Rezultati istraživanja, SEPCA, Bulgaria, 2010.
12. Стојковић, Б. Резултати унапређења родне равноправности у националном систему безбедности у Републици Србији. *Безбедност*, 2, Београд, 2013.
13. Tomić, M., Talijan, S., Radović-Stojanović, J., *Gender inequality in police profession*, XVIII International Scientific Conference “Archibald Reiss Days”. Kriminalističko-policijska akademija, 2013, 271–281.
14. ОЕБС, *Жене и њихова каријера у сектору безбедности*, Медија центар, Београд, 2013.
15. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005.
16. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 63/2009 – одлука УС, 92/2011 и 64/2015.
17. *Монографија Више школе унутрашњих послова 1972–1997*, Виша школа унутрашњих послова, Чигоја штампа, Београд.
18. *Монографија Полицијске академије 1993–2003*, Полицијска академија, Београд.
19. НАП, Министарство одбране, http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/javna%20rasprava/nap/3_%20Radna%20verzija%20Nacrta%20NAP%20od%202016%20do%202020_%2010_05_2016.pdf.

STUDIES OF WOMEN IN THE POLICE PROFESSION

Marta Tomic, MA

Marija Micovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Studies of women in the police profession in foreign countries and in our country, indicate that the opening of police profession to women is a result of civil action and social circumstances such as changes in the law and improving the general position of women in society and in the labor market, and it is not because of believes that the integration of women contributes to the quality of the police work. This situation indicates not only the problem of reception and integration of women in the police, but also a problem of their survival and advancement within the male-typical professions that are traditionally rather hostile environment for women as a group.

Keywords: *women, police, gender inequality, profession, research*

ПРИКУПЉАЊЕ И АНАЛИЗА ПОДАТАКА О НАСИЛНИМ НАВИЈАЧКИМ ГРУПАМА

Др Божидар Оташевић¹

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Апстракт: У раду су приказани могући извори криминалистичко-обавештајних информација о активностима екстремних навијача, са посебним освртом на анализу прикупљених сазнања у циљу побољшања процене ризика јавног реда и мира, али и свеукупне процене криминалног потенцијала најужег језгра навијачких група у нашој земљи.

За успешно сузбијање насиља на спортским приредбама, без обзира да ли се ради о примени превентивних или репресивних мера, од посебног значаја је квалитет анализе прикупљених информација. Доследно сачињена анализа треба да укаже на тенденције у развоју насилничког криминалитета група навијача, да одреди позитивне и негативне факторе који утичу на ефикасност примењиваних мера како би се постигао целисходан и рационалан распоред снага. Најсложенији захтев анализе је да укаже на услове и узроке који доприносе, односно условљавају насиље екстремних навијача.

Кључне речи: насиље, екстремни навијачи, криминалистичко обавештајна информација, анализа.

Увод

Као криминалистички феномен насиље екстремних навијачких група представља један од најинтересантнијих феномена савременог друштва. Разлози за то налазе се у сложености његове структуре и појавних облика, али исто тако и у низу политичких, социјалних

¹ Истраживач-сарадник Института за криминолошка и социолошка истраживања у Београду

економских и културних фактора. Висок степен организованости и насиља у испољавању, злоупотреба научних знања и технологија, као и појава нових инкриминација овај вид криминала чине веома сложеним. Друштвени одговор на насиље екстремних навијача, у нашој земљи, темељи се на претњи репресивног система који је крајње неефикасан. Искључиво репресивно деловање полиције јесте концепт полицијског рада који је напуштен у свим модерним полицијским службама европских земаља. Новија истраживања у вези са фудбалским хулиганизмом предност дају балансној приступу који подразумева равнотежу између мера превенције и репресије, где се предност мора дати превентивним мерама које гарантују успех у смањивању насиља на друштвено прихватљиву меру. Због тога веома је важно да полиција оперативним – тактичким методама (на пример путем информатора) контролише она лица која су склона вршењу насиља на спортским приредбама. Она мора стално да прати актуелно стање угрожености, прикупља и анализира оперативна сазнања, прави криминалистичке прогнозе, оцењује и процењује, планира могућности и погодно време превентивних и репресивних захвата у циљу сузбијања насиља на спортским приредбама.²

Прикупљање криминалистичко-обавештајних чињеница у вези са активностима насилних навијачких група мора да се обавља плански, систематски, објективно, прецизно, применом прописаних процедура и начела, на основу закона. То значи да се криминалистичка сазнања прикупљају увек у односу на циљ који се жели постићи. Приступ криминалитету насиља у спортском окружењу који је заснован на наведеним принципима захтева развијену криминалистичко-обавештајну делатност и обавештајно-аналитичку димензију полицијске структуре³ Само овако прикупљена сазнања омогућавају прогнозу са релативном могућношћу предвиђања будућих активности насилних навијачких група, што је важно за предузимање превентивних мера.

² Водинелић, В., *Тактика откривања и сузбијања криминалитета кравала (нарочито насилних демонстрација), Безбедност*, вол. XXXV, бр. 5/1993, стр. 566.

³ Манојловић, Д., „Насиље и недолично понашање на спортским приредбама – теоријски и практични аспекти супротстављања“ (семинарски рад), *Криминалистичко-полицијска академија, Београд*, 2010, стр. 17.

Значај обавештајних података у контроли насиља навијачких група

Све чешћи сукоби полиције с растућим криминалитетом екстремних навијачких група доводе у читавом свету до преиспитивања опробаних полицијских стратешких концепција, али и до стварања нових ради сузбијања овог вида насилничког криминалитета. Полиција је дужна да спречава извршење кривичних дела, а да би их могла спречити, она мора правовремено сазнати за њихово планирање. Због тога је неопходно да све организационе јединице полиције заједно делују у сузбијању насиља на спортским приредбама. Веома је битно да се полиција не бави конкретним случајем насиља, већ насиљем екстремних навијача као проблемом који објективно постоји у српском друштву. У контроли насиља екстремних навијачких група потребна је глобална стратегија. Њена суштина је у томе да се издиже изнад тактичке обраде појединачног случаја или смера на стварање и примену комплекса оперативних мера у циљу сузбијања укупног насиља и криминалитета најужег језгра навијачких група. Криминалистичка стратегија се мора фокусирати не на извршена конкретна кривична дела, већ на лица која су означена као носиоци криминалног потенцијала у оквиру конкретне навијачке групе.

Предуслов за ефикасно деловање полиције јесте располагање потпуним, тачним, благовременим информацијама о хулиганима, њиховом кретању и активностима. Веома је битан податак колики ће број навијача бити на утакмици, да ли су организовани, да ли су се насилно понашали у прошлости, да ли имају намеру да се сукобе с другим навијачким групама, какав је њихов однос с управом клуба, какви су односи унутар групе, посебно унутар језгра навијачке групе и остало, јер се на основу тих података врше безбедносна процена и планирање ангажовања полицијских снага. Добијене информације треба упоредити с постојећим сазнањима и базама података којима полиција располаже.

Полиција би у Републици Србији требало да искористи искуства

других земаља и да постепено пређе на систем „надзирање на основу обавештајних података“, у коме би обавештајци и посматрачи имали важну улогу.⁴ Размештање полиције, полицијске стратегије и полицијске тактике одређују се на основу динамичне процене ризика. Комуникација и интеракција с навијачима, брзе интервенције и прикупљање доказа могу осигурати да се смањи број полицајаца који обезбеђује спортску приредбу, да се они квалитетније распореде, осигуравајући у исто време свечано окружење.

Добри обавештајни подаци омогућавају руководству у полицији да има више поверења у исправност сопствених одлука које се тичу, пре свега, процене ризика. Конкретно, ако оперативни тимови нису обавештајним радом нашли доказе о потенцијалним нередима, руководиоци у полицији неће ово сматрати као неуспешан обавештајни рад, већ као прецизан одраз да до нереди вероватно неће ни доћи. Због тога, уместо ангажовања евентуално великог броја полицајаца, они ће ангажовати мањи број. Обавештајним подацима се верује само ако су безбедносне процене узастопно тачне.⁵ Такав начин рада оперативним тимовима омогућава да побољшају способност процене ризика јавног реда и мира, који заузврат дозвољава смањивање неопходног броја полицајаца који су ангажовани на тим задацима.

Најважније је да након добијања одређених почетних сазнања, полиција јасно одреди круг лица која имају утицај у навијачкој групи и која могу бити интересантна у будућности. О тим лицима мора се све знати, што значи да морамо познавати и имати њихове изводе из казнене и оперативне евиденције, фотографије, информације о њиховом кретању, дружењу, трошењу новца, контактима са осталим члановима навијачке групе, како у месту у ком живе тако и ван њега, те информације о аутомобилима и телефонима које користе, њихове активности на друштвеним мрежама, значи потребно је прикупити све информације битне за даљу оперативну обраду.⁶

4 Ђурђевић, Н., Јавне власти и спорт, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2007. стр. 51.

5 Стотт, Ц., Хоггетт, Ј., Пеарсон, Г., „Кеепинг Тхе Пеаце: Социал Идентиту, Процедурал Јустице анд тхе Полицинг оф Фоотбалл Цrowдс“, *Брит. Ј. Цриминол*, Вол. 52, Но. 1/2012, стр. 388.

6 До ових информација полиција долази применом разних оперативно - тактичких мера и радњи као што су: прикупљање обавештења, криминалистичка контрола, оперативно осматрање, специјална опсервација, тајно праћење, убацивање у криминалну групу итд.

Од садржине самог податка зависи и могућност његовог коришћења: да ли ће он да иницира завођење криминалистичке обраде, да ли ће се одложити ради упоређивања, односно допуне са другим подацима или ће представљати основу за успостављање криминалистичке контроле. Од садржаја податка, зависи такође и у којој мери може послужити као основа за планирање, односно предузимање превентивних криминалистичких мера.⁷ За успешно сузбијање насиља на спортским приредбама, без обзира да ли се ради о примени превентивних или репресивних мера, од посебног значаја је квалитет анализе прикупљених информација. Доследно сачињена анализа треба да укаже на тенденције у развоју насилничког криминалитета група навијача, да одреди позитивне и негативне факторе који утичу на ефикасност примењиваних мера како би се постигао целисходан и рационалан распоред снага. Најсложенији захтев анализе је да укаже на услове и узроке који доприносе, односно условљавају насиље екстремних навијача.

Анализа података представља срце обавештајног система и подразумева формирање експертских тимова за стратегијску анализу. Заједно са анализом процењује се вредност прибављених информација. На основу анализе формирају се хипотезе (стратегијска равана анализе) и криминалистичке верзије (за потребе оперативних циљева).⁸ Стратегијске хипотезе и оперативне верзије се проверавају, сачињавају се извештаји и предлози од значаја за праксу сузбијања насиља екстремних навијачких група.

Извори обавештајних података

Бројни су методи добијања обавештајних информација о хулиганима. Њих могу дати униформисни полицијски службеници, полицијски службеници криминалистичке полиције, те организатори спортске приредбе, грађани чија категорија посла захтева да буду у контакту с различитим категоријама лица (запослени у кафићима, ноћним баровима, ресторанима, радници на бензиским пумпама,

⁷ Кривокапић, В., Крстић, О., Криминалистика тактика ИИ, Полицијска академија, Београд, 1995. стр. 206.

⁸ Симоновић, Б., Криминалистика, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2012. стр. 626

перачи аутомобила, ноћни чувари и сл.), информатори, полицијски службеници инфилтрирани у навијачке групе, лица лишена слободе. Значајан извор података могу бити и базе података и савремене информационе технологије којима полиција располаже.

Униформисани полицијски службеници као извор података

Веома су значајни подаци до којих могу доћи униформисани полицијски службеници, запослени у полицијским станицама. То су припадници полиције који су непрекидно у контакту с људима из њихове ближе околине и с најбољим општим знањем о томе шта се дешава на одређеном рејону. Нема сумње да сваки полицијски службеник на локалном нивоу, за подручје за које је задужен, треба да процени колики је број екстремних навијача и којој навијачкој групи припадају. То је проактивни модел полицијског супротстављања криминалитету, усмерен ка конкретним „метама“, који се заснива на организовању криминалистичко-обавештајне делатности, надзора, опсервације конкретних криминалних група и појединаца за које постоји основана сумња да су укључени у организовани криминалитет.⁹ Циљ овог облика проактивне полицијске делатности јесте прикупљање информација о обиму криминалне активности екстремних навијачких група, њиховој унутрашњој структури и организацији, сукобу с другим сличним групама, везама с одређеним политичким факторима, тајно прибављање доказа с циљем избора оптималног тренутка лишавања слободе уз обезбеђење квалитетног доказног материјала.

У циљу ефикасног спречавања и сузбијања насиља на спортским приредбама важна је правремена размена информација између организацијоних јединица специјализованих за борбу против насиља на спортским приредбама и других организационих јединица полиције. За Србију је веома важно да постоје добра сарадња и размена информација између новоформираног Националног фудбалског информационог центра и свих других организационих јединица МУП-а, посебно полицијских станица.

Познато је да све полицијске јединице природно теже томе да ограниче деловање на властите обавезе и проблеме. Такође, теже да задрже све информације за себе и не цене да ли неке од њих могу бити

⁹ Исто. стр. 20.

од користи за друге организационе јединице. Међутим, ако се информације траже, оне су најчешће вољне да их открију другим полицијским јединицама. Због тога је важно знати где се и који тип информације лако може прибавити и која организациона јединица, с обзиром на природу посла, може поседовати одређене информације. Исто тако, потребно је бити у пријатељским односима са особљем тих организација, што омогућава добијање информација без тешкоћа. Организационе јединице које могу дати корисне информације о активностима екстремних навијачких група јесу, пре свих, полицијске станице, али и Управа криминалистичке полиције, Управа полиције, Управа граничне полиције, Управа саобраћајне полиције и тако даље.

Инфилтрирани полицијски службеник као извор података

Један од могућих метода јесте коришћење тајних операција, односно инфилтрирање полицијских службеника у екстремне навијачке групе. Информације добијене тим методом могу се оценити као најквалитетније и у сваком погледу полицији највише користе у раду. Овај метод најчешће користи енглеска полиција. Он има одређене недостатке због којих у конкретној ситуацији треба проценити да ли да се примењује. Прво, треба да се изврши добра селекција кандидата из редова полицијских службеника који су психички и физички спремни да на добровољној бази учествују у том методу. Свака грешка инфилтрираног полицијског службеника или неког другог из полицијске организације могла би да доведе у опасност живот инфилтрираног члана. Друго, за тај метод потребна су посебна новчана средства, јер инфилтрирани полицијски службеник мора у неким ситуацијама потпуно да промени начин живота (возило, начин облачења, адресу становања). Треће, да би дошао до битних информација, инфилтрирани полицијски службеник мора задобити поверење вођа навијачких група, што није уопште лак задатак, а може потрајати неколико година, за шта данас полицијске снаге често немају времена.¹⁰

Поменути метод прикупљања информација подразумева, пре свега, способност да се коришћењем вештина у комуникацији са људима, али и аналитичких вештина које се примењују за анализу „отвореног извора“ (јавно доступне информације у медијима, интернету,

¹⁰ Јанковић, Б., Превенција насиља на спортским приредбама, *Гласник права*, вол. 1, бр. 3/2010, стр. 142.

пропагандном материјалу), дође до корисног оперативног материјала на основу кога се могу изводити закључци и давати квалитетне процене о активностима навијача и њиховом односу према конкретном спортском догађају. Та врста оперативног рада подразумева да полицијски службеник игра улогу активног или пасивног посматрача (било да посматра збивања као њихов учесник, рецимо као учесник у некој комуникацији, било да их посматра са стране), а никако да предузима некакве интервенције, поготово не акције агресивног типа, према припадницима екстремних навијачких група. Став многих модерних полицијских служби у Европи јесте да је репресија према навијачима посао класичне полиције, а да је оперативни рад „елитни“ део полицијског рада у земљи, и да се њиме баве особе које имају склоности и способности за аналитичко извођење закључака и долажење до информација на дискретан начин.¹¹ Њихов основни циљ јесте да дођу до информација, а не да на месту деловања проузрокују поремећаје из којих ће се јасно видети да су имали интерес за конкретно питање. Квалитетан оперативни радник мора да прикупи информације тако да страна о којој се прикупљају информације не буде свесна да уопште постоји интересовање за те информације, а поготово да је покушао неко да до њих дође. Ипак, употреба података добијених обавештајним радом ограничена је у смислу да се полицијски службеници у потпуности усредсређују на групе раније познате по насилним испадима, што спонтано насиље оставља тешко предвидивим.

Систем осматрача као извор обавештајних података

Данас један од главних метода путем којих полиција долази до информација о хулиганима јесте коришћење полицијских службеника који се у жаргону називају „осматрачи“ (споттерс). Систем „осматрача“ је замишљен тако да сваки полицијски службеник који обавља ту делатност буде повезан с одређеним спортским клубом. Његов задатак је да идентификује и надгледа хулигане одређеног клуба, поготово када путују на гостовања. Ти службеници остварују блиске везе с локалним клубовима, с вођама навијачких група, као и с регистрованим хулиганима. Такав систем развијен је у Великој Британији, где је прво основана национална обавештајна јединица за фудбал (НФИЦ).

¹¹ Фатић, Д., Незаконита обавештајна оператива, *Ревизија за безбедност*, вол. 4, бр. 2/2010, стр. 153.

Они су веома значајан извор података, јер поседују информације из прве руке, из непосредног контакта с навијачима. „Осматрача“ морају да карактеришу објективност и толерантан став више него било којег другог полицијског службеника. То је полицајац који поседује специјализована знања о навијачима, њиховим навикама и обичајима, податке о њиховом идентитету, посебно идентитету ризичних навијача, о тактикама и стратегијама које навијачи појединих клубова предузимају. Његов примарни задатак јесте да сакупља и доставља релевантне обавештајне податке како би се спречило насиље на фудбалским утакмицама. Секундарни задатак је да, ако до насиља ипак дође, он пружи помоћ полицијским и правосудним органима у идентификацији осумњичених и обезбеђењу доказа против актера насиља.

Поред „осматрача“, у Србији се користе и мобилни официри за везу, чији је основни задатак праћење навијача на гостовањима у земљи и иностранству. У припреми за један спортски догађај, ови полицијски службеници сакупљају информације из више извора, укључујући и саобраћајна предузећа која пружају услуге превоза. Власници и одговорна лица ових предузећа често избегавају да дају податке полицији о пружању услуга превоза екстремним навијачима. Они избегавају сарадњу с полицијом из страха да ће изгубити профит, али и због страха од одмазде екстремних група, које често знају да демолирају превозна средства којима путују на гостовања.

Основни задаци мобилних официра јесу:

- прослеђивање информација о навијачима за које се очекује да ће извршити неки акт насиља и сарадња с локалном полицијом;
- откривање или, уколико је могуће, идентификовање већ познатих хулигана, укључујући и место њиховог окупљања и смештаја на гостовањима; и
- спречавање могућег нарушавања јавног реда и мира на местима где се окупљају навијачи.

Официри за везу морају координирати своје активности с посебно формираним штабом за руковођење обезбеђењем спортске приредбе, које је одвојено од руковођења редовним полицијским снагама.

*Организатор спортске приредбе као извор
обавештајних података*

Извор обавештајних података може бити и организатор спортске приредбе који има обавезу да оствари сарадњу с министарством надлежним за унутрашње послове, ради спровођења мера и налога који се односе на одржавање јавног реда и мира.¹² На заједничким састанцима организатора спортских приредби и полиције размењују се информације о безбедносно значајним питањима и о обострано предузетим и планираним мерама, обавезама и одговорностима. Таквом разменом информација представници организатора и учесника спортских приредби упознају представнике полиције с циљевима и програмом приредбе, с евентуалним бројем присутних, њиховим вероватним понашањем, местом окупљања, правцима кретања навијачких група, њиховим намерама и томе слично. Искуство полиције показује да та врста полицијске активности може бити од посебне користи у превентивном спречавању угрожавања јавног реда и мира и извршења кривичних дела за време трајања спортске приредбе. Речју, организатор је обавезан да полицији пружи, што је раније могуће, све релевантне информације о планираној спортој приредби, које могу помоћи да се адекватно процени степен ризика који она носи. С друге стране, представници полиције детаљније упознају представнике сазивача и учесника скупа с циљевима, задацима и начином поступања полиције у односу на учеснике спортске приредбе. То укључује и полицијска обавештења у вези с временским и просторним ограничењима, условима за пријављивање и одржавање јавног скупа, уз упозорење на дужност поштовања закона и на то да се незаконита понашања свих учесника скупа документују (снимањем и слично), те ће тако бити обезбеђени докази употребљени у поступку утврђивања њихове индивидуалне одговорности.¹³

С друге стране, представници полиције детаљније упознају представнике сазивача и учесника скупа с циљевима, задацима и начином поступања полиције у односу на учеснике спортске приредбе. То укључује и полицијска обавештења у вези с временским и просторним ограничењима, условима за пријављивање и одржавање јавног скупа, уз упозорење на дужност поштовања закона и на то да се незаконита понашања свих учесника скупа документују (снимањем и

¹² Ђурђевић, Н., н. д., стр. 232.

¹³ Стевановић, О., „Слобода окупљања и полиција“, у: Ж. Никач (ур.), *Полиција у заштити људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 250.

слично), те ће тако бити обезбеђени докази употребљени у поступку утврђивања њихове индивидуалне одговорности.¹⁴

Законом о спречавању насиља и недоличног понашања¹⁵ предвиђено је да је организатор спортске приредбе, у сарадњи са Министарством надлежним за унутрашње послове (у даљем тексту полиција), дужан да осигура безбедно одржавање спортске приредбе и предузме мере којима се предупредује и онемогућава избијање насиља и недоличног понашања гледалаца (члан 3 ЗОННПСП-а). Законска обавеза организатора је веома јасна, али термин „сарадња“ апстрактно је одређен, те је потребно тачно дефинисати у којим сегментима и по ком принципу се она остварује.¹⁶

У пракси, сарадња се обавезно посматра као једнострана обавеза организатора, будући да је он дужан да информише, предложи, иницира сатанке, представља своје планске активности и томе слично.¹⁷ Успостављање сарадње и односа поверења између организатора спортске приредбе и полиције предуслов је благовремене размене информација и кључни фактор успеха на отклањању свих дефијантних понашања у спорту и око спорта.

Размена обавештајних података између организатора спортске приредбе и полиције може бити доведена у питање ако се зна да су вође навијачких група у Србији носиоци криминалног потенцијала у спорту, са једне стране, док су истовремено и чланови управних одбора клубова, са друге стране. Својеврсну потпору наведеним тврдњама дају и налази истраживања реализованог 2012. године у коме се анализира криминална каријера 30 вођа навијачких група и подгрупа у Србији. Резултати овог истраживања показали су да је МУП Републике Србије у посматраном периоду поднео кривичне пријаве за 279 извршених кривичних дела против 30 вођа навијачких група, што значи да је у просеку један вођа навијачке групе извршио 9,3 кри-

14 Исто., стр. 250.

15 Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама „Службени гласник Републике Србије“ бр. 67/03, 101/05, 90/07, 111/09, 104/13.

16 Оташевић, Б., Насиље на спортским приредбама, ЈП Службени гласник, Београд, 2015. стр. 150.

17 Мирков, М. (2011) Однос теорије и праксе у примени закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским манифестацијама у Србији, у: Д. Вејиновић (ур.) Насиље и спорт, Европски дефендологија центар, за научна, политичка, економска, социјална, безбједносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бањалука, стр.344.

вична дела и то временском периоду од 8,5 година.¹⁸ У нашој земљи постоји чврста повезаност између вођа навијачких група и управних одбора клубова на формалном и неформалном нивоу. Поједини од вође навијача баве се продајом фудбалера, неформално утичу на политику клуба, али су и чланови управних одбора и других клубских тела. У посматраном узорку од 30 вођа навијача, њих четири су чланови управних одбора фудбалских клубова, и ако су у нашем узорку регистровани као извршиоци укупно 19 кривичних дела.¹⁹

Лица лишена слободе као извор обавештајних података

Лица лишена слободе представљају, такође, значајне изворе информација. Међутим, ти извори информација могу се потпуно искористити само ако службеници, који су извршили лишење слободе или који су вршили оперативну обраду, поднесу адекватан извештај. За ове потребе најбоље је коришћење стандардизованих извештајних образаца од којих се један примерак доставља у централизовану базу података. У МУП-у Србије постоји такав стандардизовани образац који садржи три групе података:

- основне податке о лицу (генералије, пребивалиште, школску спрему, телефоне које користи, породично стање, занимање, запослење);
- податке о навијачким активностима (клуб за који навија, навијачка група и подгрупа, утакмице које посећује, одлазак на гостовања, оперативна запажања);
- податке о довођењу лица (датум, време, разлог, предузете мере, подаци о поднетим кривичним и прекршајним пријавама).

Особе лишене слободе често нису вољне да одговарају на питања полицијских службеника који су их лишили слободе, а чак и ако се одлуче да дају исказ, не морају говорити истину. Међутим, искусни и добро информисани полицијски службеници могу и из лажи сазнати нешто корисно. Због тога шансе за разговор с екстремним навијачима који су лишени слободе никада не смеју бити пропуштене. У случају потребе, увек постоји могућност да се таква особа употреби

¹⁸ Симоновић, Б., Оташевић, Б., Ђурђевић, З., Криминалне кариере водиј ногометних навијачких скупин в Србији, Ревивија за криминалистико ин криминологијо, Летник 65, шт. 2/2014. стр. 112.

¹⁹ Исто. стр. 115

као сведок у односу на неку важнију особу из тог криминалног миљеа. Криминалистички посматрано, изношење лажног исказа има велики значај за утврђивање истине. У основи, лажни исказ је бољи него никакав. С лажним исказом криминалиста се налази на половини пута до утврђивања истине. Лажни исказ се може побијати и представља заобилазни пут до истине.²⁰

Савремене технологије и базе података као извор информација

Савремене технологије су, такође, веома битан део полицијске борбе против хулиганизма. Сви већи стадиони у Европи покривени су видео-надзором, захваљујући ком се могу идентификовати хулигани, вође група и сваки незаконит акт навијача. Ефикаснији надзор приморао је хулигане да потребу за насиљем задовоље тако што ће се с ривалима сусрети на неубичајеним местима.

Сви велики стадиони у Европи имају контролне собе за полицију из којих се може пратити околина стадиона, као и стање на трибинама. Систем затворене телевизије толико је постао део фудбала да се у једном извештају Хоум офиса каже: „Фудбалски навијачи су вероватно навикнутији на то да их снимају камере, више од било које друге друштвене групе.“²¹ Те мере обично укључују контролу поласка, кретања (превожења) и доласка потенцијално насилних навијача на место одржавања спортске приредбе, ради спречавања доношења средстава погодних за насиље, као и сукоба супротстављених навијачких група. Поменуте мере полиција предузима у местима из којих се очекује долазак екстремних навијача, као и на правцима њиховог доласка на спортску приредбу и одласка с ње.

Тренутно, у светској криминалистичкој теорији и пракси важи правило да је примена криминалистичко-аналитичког компјутерског претраживања података у сврху спровођења криминалистичких истрага применом разних софтверских алата, једна од најзначајнијих метода за прикупљање и обраду података. Основне особине ових података са криминалистичко аналитичког аспекта су: квалитет и њи-

²⁰ Симоновић, Б., н. д., стр. 198.

²¹ Мисић, З. (2010) Насиље и недолично понашање навијача као фактор угрожавања безбедности (магистарска теза), Универзитет у Београду, Факултет безбедности, Београд. стр. 145.

хова комплетност, тачност, исправност и ажурност.²²

У таквим базама података требало би да се евидентирају сва лица која су укључена у насиље на спортским приредбама. Циљ формирања евиденција јесу унапређење информационих капацитета полиције, њихово осавремењивање и повећање сврсисходности кроз олакшан приступ, експлоатацију и размену информација о спортским клубовима и екстремним навијачима, кроз остваривање ефикасне и оперативне евиденције клубова и навијача, која треба да буде предуслов за проактивни приступ у спречавању хулиганизма.

Добро дизајнирана база података с квалитетним софтвером представља веома значајан ресурс за чију је потпуну експлоатацију неопходно да њиме рукују оспособљени аналитичари. Квалитетном претрагом често се долази до података и информација које нису видљиве, а могу бити кључне за даље предузимање полицијских мера и радњи. Основни предуслов за оперативну базу података о фудбалским хулиганима јесте унос информација након њихове верификације од стране надлежног руководиоца. Сви подаци и информације које се уносе у базу морају да се класификују, а сам унос мора да се обавља преко прописаних образаца, на којима су унапред означена поља која се морају попунити како би се могло приступити наредном кораку апликације. На тај начин онемогућавају се нарушавање интегритета апликације и накнадно комплетирање недостајућих података. При уносу података посебна се пажња посвећује избегавању уноса истих података и информација кроз више образаца, што се најчешће решава приликом пројектовања базе.

Када се прикупљене информације унесу у криминалистичко-аналитичку базу следећи корак је усмерен ка њиховој заштити, помоћу криптографских метода, најчешће применом шифре, односно кључа. Класични систем безбедности на основу лозинке коју користи криминалистички аналитичар показао се недовољним за очување безбедности криминалистичко-аналитичког процеса и истраживања. Два су основна разлога безбедоносне заштите криминалистичко-аналитичких података, први је заштита од прераног и неовлашћеног обелодањивања како позваним, тако и непозваним лицима и други је спречавање уништења

²² Манојловић, Д., Криминалистичка аналитика, Универзитет у Београду, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2008. стр. 274-275.

података, не само од стране екстерних лица, већ и од овлашћених лица којима су подаци доступни. Правило је да криминалистички аналитичар ради са подацима у изворном облику на местима и у тренуцима када је сигуран да они нису доступни непозваним лицима.

Нема сумње да нове полицијске стратегије контроле насиља у спорту подразумевају и формирање специјализованих полицијских јединица, базе података, увођење система „осматрачи“, криминалистичку обавештајну делатност итд. Али ако се криминалистичко-обавештајна делатност не примењује квалитетно и резултати ће изостати. Најбољи пример за то су подаци наведени у једној енглеској студији: „током Светског првенства у фудбалу које је одржано у Француској 1998. године, од укупног броја ухапшених навијача енглеске репрезентације, њих 86% су извршиоци кривичних дела из области јавног реда и мира. Ипак према подацима министарства унутрашњих послова, само 35 од укупно 286 ухапшених сврстани су у категорију В – насилни навијачи. Њих 16 било је у категорију Б – фанови, класификовани као они спремни да се укључе у nerede, а један је био у категорији А – они који се сматрају ненасилним навијачима. Крајњи резултати указују на то да 234 од укупно 268 енглеских навијача ухапшених у Француској, а то значи 81,8%, до тада није било познато полицији.“²³ Наведени подаци дају нова ограничења на полицијске стратегије контроле насиља у спорту и у развијеним и много богатијим земљама од наше.

Закључак

Нема сумње да нове полицијске стратегије контроле насиља у спорту подразумевају и формирање специјализованих полицијских јединица, базе података, увођење система „осматрачи“, криминалистичку обавештајну делатност итд. Наведена организација је таква да је спољашња појава полиције сасвим „грађанска“ и „цивилна“ и ни на који начин не асоцира на репресивну делатност. Она је како, то западни теоретичари кажу, „пријатељска на улици“, али у њеној

23 Гарланд, Ј., Powe, М., „Тхе ’Енглиш Дисеасе’—Цуред ор ин Ремисион? Ан Аналусис оф Полице Респонсес то Фоотбалл Хоолиганисм ин тхе 1990с“, Цриме Превентион анд Цоммуниту Сафету: Ан Интернатионал Јоурнал, Вол. 4, Но. 1, 2000, стр. 42.

позадини налазе се структуре које на основу поузданих обавештајних активности (препознавању појава из окружења, индикатора и других обавештајних материјала), предиктивних и превентивних истраживања раде на томе да се учесници спортске приредбе осећају заштићено. Овај метод рада подразумева ангажовање најсавременијих система стационарне и покретне опсервације и надгледање учесника у спортском окружењу, као и брзу размену криминалистичко-обавештајних података.

Прикупљање и анализа података о спортским приредбама и потенцијалним учесницима, посебно о екстремним навијачима, од посебне је користи за одговарајуће припреме полицијских јединица за њихову употребу пре, током и после завршетка приредбе. У том смислу квалитетна база података о екстремним навијачким групама и њиховим активностима веома је битна за предузимање мера ране превентивне контроле потенцијалних учесника склоних незаконитом понашању. Криминалистичко-обавештајне информације имају одлучујућу улогу криминалистичко-аналитичком процесу. Као што смо већ нагласили извори информација су веома различити и до њих се долази најчешће кроз криминалистичко-обавештајни теренски рад, који може бити општег карактера или проблемски орјентисан. Међутим, и уз редован рад службеника других државних органа чија делатност није примарно криминалистичка, али спада у тај делокруг надлежности.

Литература

1. Водинелић, В., Тактика откривања и сузбијања криминалитета кравала (нарочито насилних демонстрација), *Безбедност*, вол. 35, бр, 5/1993, стр. 561-568.
2. Гарланд, Ј., Роуе, М., „Тхе ’Енглисх Дисеасе’—Цуред ор ин Ремисион? Ан Аналусис оф Полице Респонсес то Фоотбалл Хоолиганисм ин тхе 1990с“, *Цриме Превентион анд Цоммуниту Сафету: Ан Интернационал Јоурнал*, Вол. 4, Но. 1/2000, стр. 42-53.
3. Ђурђевић, Н., *Јавне власти и спорт*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2007.
4. Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским

- приредбама „Службени гласник Републике Србије“ бр. 67/03, 101/05, 90/07, 111/09,104/13.
5. Јанковић, Б., Превенција насиља на спортским приредбама, *Гласник права*, вол 1, бр. 3/ 2010, стр. 129-154.
 6. Кривокапић, В., Крстић, О., Криминалистика тактика ИИ, Полицијска академија, Београд, 1995.
 7. Манојловић, Д., *Криминалистичка аналитика*, Универзитет у Београду, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2008.
 8. Манојловић, Д., *Насиље и недолично понашање на спортским приредбама – теоријски и практични аспекти супротстављања* (семинарски рад), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010.
 9. Мирков, М. *Однос теорије и праксе у примени закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским манифестацијама у Србији*, у: Д. Вејиновић (ур.) *Насиље и спорт*, Европски дефендологија центар, за научна, политичка, економска, социјална, безбједоносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бањалука, 2011. стр.341-351.
 10. Мисић, З. *Насиље и недолично понашање навијача као фактор угрожавања безбедности* (магистарска теза), Универзитет у Београду, Факултет безбедности, Београд, 2010.
 11. Оташевић, Б., *Насиље на спортским приредбама*, ЈП Службени гласник, Београд, 2015.
 12. Симоновић, Б., *Криминалистика*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2012.
 13. Симоновић, Б., Оташевић, Б., Ђурђевић, З., *Криминалне кариере водиј ногометних навијачких скупин в Србији*, *Ревивија за криминалистико ин криминологијо*, Летник 65, шт. 2/2014. стр. 108-119-.
 14. Стевановић, О., *Слобода окупљања и полиција*, у: Ж. Никач (ур.), *Полиција у заштити људских права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 235-268.
 15. Стотт, Ц., Хогетт, Ј., Пеарсон, Г., „Кеепинг Тхе Пеаце: Социал Идентиту, Процедурал Јустице анд тхе Полицинг оф Фоотбалл Цроудс“, *Брит. Ј. Цриминол*, Вол. 52, Но. 1/2012, стр. 381-369.

16. Фатић, Д., Незаконита обавештајна оператива, *Ревивија за безбедност*, год. 4, бр. 2/ 2010, стр. 150-166.

DATA COLLECTION AND ANALYSIS OF VIOLENT FAN GROUPS

Bozidar Otasevic, PhD

Ministry of the Interior of the Republic of Serbia

Abstract: The paper presents the possible sources of criminal intelligence information about the activities of extremist fans, with special focus on the analysis of the data gathered in order to improve risk assessment of public order and peace, but also an overall assessment of the potential criminal innermost core fan groups in our country.

For successfully suppression of violence at sports events, regardless of whether the application of preventive and repressive measures, of particular importance is the quality of the analysis of information collected. Consistent analysis should be made to point out the tendencies in the development of violent crime group of supporters, to determine the positive and negative factors that affect the efficiency of applied measures to achieve expedient and rational distribution of forces. The most complex of requirements analysis is to point out the causes and conditions that contribute to or cause the extreme violence of fans.

Општа питања

General Issues

НАУЧНО И СТРУЧНО ПРЕВОЂЕЊЕ У НОВОМ ЗАКОНУ О КУЛТУРИ

Др Драгослава Мићовић¹

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Апстракт: Иако је једна од најстаријих делатности, превођење никада није уживало углед као неке друге професије, а то се посебно односи на научно и стручно превођење. Подаци говоре да управо научно и стручно превођење покрива највећи део преводилачке делатности која се данас одвија, али упркос таквој чињеници већина стручне литературе која се бави изучавањем превођења бави се књижевним превођењем. Повод за расправе око статуса научног и стручног превођења (а посредно и научних и стручних преводаца) поново су дошле у жижу интересовања приликом усвајања новог Закона о култури 2016. године. У раду ћемо најпре покушати да у најкраћим цртама представимо шта је то превођење, како се може класификовати и затим да се осврнемо на решење новог Закона о култури, којим се научни и стручни преводиоци поново враћају у окриље овог закона.

Увод

Од почетка јавне расправе 2014. године па све до доношења 2016. године, нови Закон о култури пратиле су бројне дискусије како у скупштини, тако и ван ње. Највише таквих расправа изазвало је питање националних признања за врхунски допринос националној култури, популарно названих „националне пензије“. У сенци ових гласних расправа које су добрим делом подгревали и сами медији, а опет посредно у вези са наведеном темом, одвијала се једна друга „борба ставова“ о томе зашто су научни и стручни преводиоци добили статус „слободних уметника“. Уместо да се ова прилика искористи да се

¹ Доцент Криминалистичко-полицијске академије, dragoslava.micovic@kpa.edu.rs

преводиоци (књижевни и научно-стручни) удруже у циљу оснаживања струке и остваривања бољег положаја за све, и овог пута су се поделили, конфронтирали тако да су и сами учествовали и успели у томе да и јавност поделе у погледу како посла који обављају тако и положаја целокупне струке. У страху за себе и своје, изношени су разни „аргументи“ у прилог тези да научно-стручни преводиоци не могу да буду уметници, статус уметника доводио се у случају преводаца са врстом текста који се преводи, а у свему томе предњачили су управо неки књижевни преводиоци.

У раду ћемо након кратког разматрања о томе шта је превођење и какве врсте превођења постоје, размотрити статус научно-стручног превођења у три закона (укључујући и последњи) и изнети неке аргументе у прилог најновијем законском решењу.

Превођење као једна од најстаријих људских делатности

Превођење је једна од најстаријих људских делатности, па ипак према речима Моне Бејкер у уводу књиге „Другим речима“² каже се да у току своје дуге историје оно никада није уживало углед и поштовање које уживају неке друге професије попут лекарске или инжењерске. Она наводи да су се преводиоци стално жалили да је превођење као професија потцењено, али даље каже да иако нема сумње да низак статус који је додељен превођењу није „праведан“, сматра да је и преводачка заједница сама крива за такво стање, а не само јавност. Сами преводиоци нису још увек сигурни да ли је оно чиме се баве „занат, уметност, професија или посао“.³ Из ове недоумице вероватно настају и сва различита мишљења о којима је било речи у уводу и о којима ће бити речи касније у тексту.

За разлику од већ поменути медицине или инжењерства, у академском смислу превођење је веома млада дисциплина. Тек је почело да се обликује као засебан предмет проучавања на све већем броју уни-

2 M. Baker, *In other words*, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York, 2006, стр. 2.

3 M. Bellos, *Summing up*, in C. Picken (ed.) *ITI Conference 1: The Business of Translation and Interpreting*, London: Aslib, 1987, стр. 164.

верзитета широм света. Као свака млада дисциплина, да би развила и формализовала своје сопствене методе, мора да се ослони на резултате и теорије других сродних дисциплина, а лингвистика као дисциплина коју проучава језик свакако може много да понуди.⁴

Врсте превођења

Ако говоримо о врстама превођења, превођење је могуће класификовати на више начина, од којих ћемо навести само оне које смо трамо релевантним за даљу дискусију. Роман Јакобсон класификује превођење у три врсте:⁵

1) интралингвистичко превођење или прередакција, које је интерпретација језичких знакова помоћу знакова истог језика;

2) интерлингвистичко превођење или право превођење, које је интерпретација језичких знакова помоћу знакова другог језика;

3) интерсемиотичко превођење или трансмутација, које је интерпретација језичких знакова помоћу знакова нејезичког система симбола.

Јасно је из горе наведене поделе да је предмет нашег интересовања, ако се придржавамо овакве поделе, интерлингвистичко или право превођење. У ужем смислу речи право превођење може бити писмено и усмено. У писменом превођењу, с обзиром на врсту текста који се преводи, разликује се стручно (превођење стручних и научних текстова) и књижевно превођење (превођење књижевних текстова, с циљем да они и у преводу имају одговарајућу естетску вредност).⁶

Традиционални теоретичари превођења превођење деле на *књижевно и некњижевно превођење*.^{7, 8} Код књижевног превођења (дакле, превођења књижевних дела) преводиоци су се бавили и „смислом“ и стилем, док је код стручног превођења акценат био на смислу. Дакле, не превођење „реч за реч“, већ превођење „смисао за смисао“. До пре-

⁴ Baker, 2006, стр. 4.

⁵ Јакобсон, Р., *Језички аспекти превођења*, у: Сибиновић, М., *Оригинал и превод, Увод у историју и теорију превођења*, Привредна штампа, Београд, 1979.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Literary and non-literary translation.*

⁸ B. Kumar Das, *A Handbook of Translation Studies*, Atlantic Publishers and Distributors (P)Ltd., 2008, стр. 27.

окрета у студијама превођења дошло је у другој половини 20. века са појавом структурализма, деконструкције и критике читалачког одговора.^{9, 10, 11}

Даље ћемо у тексту укратко покушати да представимо књижевно, научно и стручно превођење, а колике су сличности и разлике јасно је и по томе што је практично немогуће говорити о једној врсти превођења не осврћући се на друге.

При превођењу књижевности или књижевног текста, преводилац мора да има на уму основне принципе књижевности. Код књижевности се на питања не могу давати једноставни одговори попут „да“ и „не“, већ постоји разноврсност приступа проучавању књижевног текста. Поред тога, будући да је књижевни језик метафоричан (или реторичан), преводилац би требало да креира исту реторику у тексту језику превода као што је она која постоји у језику изворног текста. Другим речима, текст превода мора да задржи исти „утисак“ који оставља и текст на језику оригинала.¹²

По Велворту, оно што се тражи код књижевног превођења јесте „поновно креирање неке ситуације или кохезивног семантичког блока у новом језику у смислу културног оквира тог језика.“¹³ Код књижевног превођења преводилац декодира мотиве у тексту оригинала/извора и поново их кодира у језику на који преводи. Другим речима, текст извора бива поново контекстуализован на језику превода. Због тога Чандра Шекар Патил, канадски писац, драматург и критичар, књижевно превођење назива „трансплантацијом искуства“ из једне лингвистичке равни у другу,¹⁴ па се књижевно превођење сматра и методом „авангардног писања“.¹⁵

Некњижевно превођење одвија се на подручју физике, социологије, новинарства, права, итд. У тим дисциплинама одређено питање има и одређени одговор. Ту се бавимо „значењем“, а не стилем. Код

9 *Reader-response theory*

10 B. Kumar Das, 2008, стр. 27.

11 О другим врстама превођења погледати извор: B. Kumar Das, стр. 27.

12 *Ibid.*, стр. 28.

13 G. E. Wellworth, *Special Considerations in Drama Translations*, *Translation Spectrum: Essays in Theory and Practice*, ed. M. G. Rox, New York, 1987, стр. 143, наведено према: B. Kumar Das, 2008, стр. 28.

14 Patil, Chandrasekhar. *Rhythm in Translation: Between the Words and Beyond Them*, *Literature in Translation*. Ed. P. Talgeri and S. B. Verma, Bombay: Popular Prakashan, 1988.

15 B. Kumar Das, 2008, стр. 28.

некњижевног превођења садржај има предност над формом. Дакле, када преводи политичке, научне, економске теорије са језика оригинала на језик превода, преводилац се бави преношењем значења. Исто важи и за новинске чланке.

И професор превођења са Универзитета у Сарију Питер Њумарк прави разлику између књижевног и некњижевног превођења. По њему се ове две врсте превођења разликују према намери (литерарни текстови припадају свету маште, док некњижевни припадају свету чињеница) и према чињеници да књижевни текстови говоре о људима, а некњижевни о предметима. Упркос томе, обе врсте текста баве се фундаменталним истинама превођења: чињеничном, естетском, алегоријском истином, логичком и лингвистичком истином.¹⁶ Њумарк каже да ниједна професија није тако подељена као преводилачка. Један њен део бави се знањем, чињеницама и идејама, информацијама и реалношћу; други се бави људском јединком, природом и насељеном планетом у машти; први се бави чињеницама, други вредностима; први се бави јасноћом информација, други стилем као одразом карактера.¹⁷ Он даље наставља да се уопштено може говорити о уметности књижевног превођења и науци некњижевног превођења, али да заправо превођење никада не може да буде егзактна наука будући да су било која два језика увек неједнако и различито обдарена, иако не у истој мери: превођење некњижевног текста са француског на шпански обично би требало да буде прецизније него превод некњижевног текста са француског на немачки, једноставно зато што је први језички пар у ближој узајамној вези него други, упркос заједничкој грчко-латинској вези код оба пара. Превод увек има аспект научног, уметничког, аспект вештине или аспект заната, иако такође постоји и око 5% питања укуса.¹⁸

Код књижевних текстова, речи су важне колико и садржај; код некњижевних текстова ово важи само за кључне речи које представљају значајне концепте, као и за предмете, деловање и физичке и моралне квалитете за које прави синоними не постоје. Књижевни текстови говоре о личностима, подразумевају дијалоге у првом и другом лицу једнине, са коментаром или хором у првом лицу једнине; некњижевни

¹⁶ P. Newmark, Non-literary in the light of literary translation, in: *The Journal of Specialized Translation*, доступно на: http://www.jostrans.org/issue01/art_newmark.php).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

текстови говоре о предметима углавном у трећем лицу. Они се пишу да би се читали без речи или летимице погледали тражећи само битне тачке. Срж књижевних текстова јесте оригинал или имагинарна метафора и неологизам; срж некњижевних текстова је стандард или експланаторна метафора и гола реч. Литерарни текстови пишу се да би се читали гласно у мислима, да би се полако уживало у њима, да би се изнова проницљиво читали и све више ценили; звук некњижевних текстова се често игнорише и они се читају на брзину.¹⁹

Књижевно и некњижевно превођење су две различите професије, иако неко понекад може да се бави обема. Они су комплементарни једно другом и узвишени, при чему свако од њих у изворном тексту тражи вредну али различиту истину, прво алегоричну и естетску, друго чињеничну и традиционално функционалну.²⁰

Шилдс констатује следеће: „Покушао сам да уопштено покажем да је већи део превођења заправо некњижевно превођење, али већина лаика га види или као механичко превођење (тражење речи у речницима) или као немогући задатак.“²¹

У оквиру онога што се назива некњижевним превођењем, треба рећи да ипак постоје извесне разлике између онога што се назива научним превођењем и онога што се назива стручним превођењем, иако се врло често чак и у литератури која се бави превођењем два термина користе заједно или тако што мењају један други.

Научно превођење

Како долази до развитка науке и технологије, долази и до појаве нових речи (у новије време махом на енглеском језику) које се користе за нове концепте, технике и изуме. Те речи током последњих деценија настају брже него што речници то могу да прате.

Научно превођење обухвата превођење научних текстова (научних и образовних чланака, монографија, докторских теза, итд.) који садрже велику количину терминологије из области као што су хемија, физика, биологија, медицина, екологија, машинство, итд. којима се детаљно описује предметна материја. Научно превођење јесте пре-

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ M. Shields, In Other Words, *Translator's Association Journal*, 15, August 2000.

вођење специјализованих текстова који од особе која преводи захтевају високи ниво вештине и знања.

Према лондонском Институту за лингвистику, научни преводилац мора да поседује следеће:²²

1) широко знање предметне материје о којој говори текст који треба превести;

2) добро развијену машту која омогућава да преводилац визуализује опрему или процес који се описује;

3) интелигенцију, како би био способан повеже и допуни оно што недостаје у тексту оригинала;

4) осећај да направи разлику, како би био у стању да изабере најпогоднији еквивалент из литературе у тој области или из речника;

5) способност да користи свој сопствени језик јасно, концизно и прецизно;

6) практично искуство у превођењу из одговарајућих области; укратко, да би се бавио овом врстом превођења, преводилац мора да буде научник, инжењер, лингвиста и писац.²³

Код научног текста предметна материја има приоритет над стилем лингвистичког медија, који има за циљ да изрази чињенице, да опише експерименте, хипотезе, итд. Као што је већ речено, читалац овакав текст не чита зарад сензуалног задовољства које тражи читалац књижевног текста, већ тражи информације које текст садржи. Код ове врсте текста траже се вербална прецизност и луцидност изражавања. Речи из науке разликују се од обичних и књижевних речи јер не садрже емоционалне асоцијације и импликације. Због тога се вероватно превођење научних текстова сматра директнијим, без много алтернатива, и мање уметничким од друге врсте писаног текста. Језик науке и технике карактеришу безличан стил, једноставнија синтакса,

22 A. A. R. Al-Hassnawi, *Aspects of Scientific Translation: English into Arabic Translation as a Case Study*. Ibri College of Education, The Sultanate of Oman, 2003–2008, доступно на: <http://www.translationdirectory.com/article10.htm>.

23 J. Gasagrade, *The Ends of Translation*, *International Journal of American Linguistics*, Vol. 20, 1954, стр. 335–40; D. Giles, *Basic Concepts and Models for Interpreter and Translator Training*, John Benjamins Publishing, Amsterdam, 1995; K. Lotfipour-Saedi, *Translation Principles vs. Translator Strategies*, *Meta*, 41-3, 1996, стр. 389–392, према: A. S. Ghadi, *Science of Translation and Scientific Translation*, 15. 4. 2012, доступно на: <http://www.articlesbase.com/international-studies-articles/science-of-translation-and-scientific-translation-5826299.html>.

коришћење акронима и јасноћа.²⁴ Ово даље повлачи и да преводаца научног текста мора да поседује знање о предметној материји текста на коме ради, уз све оне предуслове које дели са преводиоцем осталих врста текстова. Када је реч о теорији, велики део литературе о превођењу пуно се бавио књижевним текстовима, што је као резултат имало специфична правила и теорије, и најзад релевантну терминологију када је реч о књижевном превођењу. Иако је теоријског дела који се односи на научно (па и стручно) превођење мање, можемо да кажемо да се ипак одређена правила теорије књижевног превођења могу применити и на научно превођење уопште.

Стручно превођење

За разлику од научног, стручно превођење би могло да се дефинише као превођење текстова у којима је наука практично примењена. У питању су, дакле, разне врсте техничке документације, укључујући и упутства за употребу, која садржи велики број стручних термина (као и код научног превођења). Из овога је јасно и зашто се ове две врсте превођења често не раздвајају и не разликују.

О томе шта је стручно превођење и колики је његов значај, говори Џоди Бирн у својој књизи „Стручно превођење“.²⁵ По њеним речима, стручно превођење већ дуго се сматра „ружним пачетом“ превођења, нарочито у академским круговима. Будући да није нарочито узбудљиво ни привлачно, и да му дефинитивно недостају глумур и престиж других типова превођења, стручно превођење често бива сврстано најниже на лествици преводачких активности и сматра се да је тек нешто више од вежбања специјализоване терминологије и знања из неке области. И заиста, ти фактори, нарочито знање предметне области, довели су у неким круговима до тога да се појаве страх и презир према стручном превођењу као савременом варварину у свету лингвистике. Јасно је из литературе да се стручно превођење традиционално сматра „сиромашним рођаком“ „правог“ превођења. Овај професионални и пословни тип превођења увелико се занемарује и у литератури из теорије превођења. Овакву тврдњу поткрепљује истраживање које је спровео 2004. године Франко Ајк-

24 A. Ilyas, *Theories of Translation: Theoretical Issues and Practical Implications*, University of Mosul, Mosul, 1989.

25 J. Byrne, *Technical Translation*, Springer Netherlands, 2006.

села (Franco Aixelá), који износи податке да се од 20.495 публикација које се налазе на листи мултилингвалне библиографије о превођењу BITRA1, само 1.905 или 9,3% бави стручним превођењем. С друге стране, књижевно превођење предмет је неких 4.314 јединица, што чини 21% од укупног броја уноса упркос свом прикладном статусу у професионалној пракси.²⁶ (Бирн, стр. 1)

Процењује се да стручно превођење чини 90% укупних резултат превођења сваке године.²⁷ Тај податак није за чуђење с обзиром на значај који се придаје доступности техничких информација на мноштву језика, који је делом мотивисан све већим међународним интересовањем многих компанија, а делом резултат законодавства као што су Резолуција бр. С411 (1998а) Савета Европе, Директива ЕУ 98/37 ЕС (Савет Европске уније 1998b) и Директива Савета 93/42/ЕЕС (1993), као и међународни стандарди попут EN 292-2: 1991 и EN 62079: 2001, да поменемо само неколицину. То су примери само неких од разних закона, директива и прописа широм света који захтевају свеобухватну, прецизну и ефективну техничку документацију на разним језицима. Када се повеже са све већом међународном сарадњом у науци, технологији и индустрији, јасно се види зашто стручно превођење запошљава најзначајнији број преводаца. Па ипак, упркос огромној потражњи за стручним превођењем, постоји и даље неколицина упорних митова о његовом значају, природи и улози, како у пословном тако и у академском окружењу.²⁸

Нови Закон о култури и положај научно-стручних преводаца

Новим *Законом о култури* преводиоци стручних и научних текстова, осим што су поново увршћени у закон, добили су и статус самосталних уметника. Тај статус омогућава им да им, као и књижевним преводиоцима, држава плаћа доприносе и да конкуришу за тзв. националне пензије. Тим поводом Национални савет за културу повео је расправу да ли књижевни и научни и стручни преводиоци треба да

²⁶ *Ibid.*, стр. 1.

²⁷ Kingscott 2002, 247, у: Byrne, 2006, стр. 2.

²⁸ Byrne, 2006, стр. 2.

имају иста права, постављајући питање да ли је теже превести књижевни текст Шекспира или Теслину научну студију.²⁹

Овако постављено питање исувише поједностављује ситуацију. Из претходно изнетог текста, видимо да постоје различите врсте преводилачке делатности. Видимо и да већи део онога што се prevede чине некњижевни текстови. Видели смо и то да статус научног и стручног превођења није исти као и статус књижевног превођења. Томе су, сигурно, допринели и струка (преводиоци) и наука (они који се баве изучавањем теорије превођења). Чињеница је и то да се у делу литературе која се бави превођењем не говори о томе да је једна врста превођења боља, а друга лошија, да је једна више, а друга мање важна. Говори се о превођењу као делатности. Недоумице које постоје јесу да ли је превођење (уопштено говорећи) занат, уметност, професија или посао. Вероватно одатле потичу и овакве расправе које се воде у јавности.

Да бисмо показали да нови *Закон о култури* у делу који се односи на научно и стручно превођење није донео никакав преседан „проглашавајући“ научне и стручне преводиоце за уметнике и да ова одредба није „посебно опасна“ (!) (како наводи Национални савет за културу), даћемо кратак преглед последњих чланова који су релевантни за овај рад у три текста закона.

Први закон који помињемо јесте *Закон о самосталном обављању уметничке или друге делатности у области културе*,³⁰ који у чл. 3 каже:

„Утврђивање својства лица које самостално обавља уметничку или другу делатност у области културе из чл. 2 овог закона и утврђивање времена почетка и престанка бављења том делатношћу поверава се следећим уметничким удружењима:

[...]14. Удружењу књижевних преводилаца Србије, за самосталне уметнике који се баве књижевним превођењем;

15. Удружењу научних и стручних преводилаца Србије, за самосталне раднике у области културе који се баве преводилаштвом“.

29 Да ли је исто преводити Шекспира и судски записник?, *Политика*, 10. 3. 2016, доступно на: <http://www.politika.rs/sr/clanak/350843/Da-li-je-isto-prevoditi-Sekspira-i-sudski-zapisnik>.

30 *Службени гласник РС*, бр. 39/93 и 42/98.

Дакле, видимо да су овде и књижевни и научни и стручни преводиоци обухваћени истим чланом, с тим што се прави мала разлика у називу, тако што се књижевни преводиоци називају „самосталним уметницима“, а научни и стручни „самосталним радницима у области културе“.

Године 2009. доноси се *Закон о култури*,³¹ којим се научни и стручни преводиоци „бришу“ из пописа културних делатности, док књижевни преводиоци остају. У чл. 8, каже се да се „културном делатношћу, у смислу овог закона, сматрају послови нарочито у следећим областима: 1) истраживање, заштита и коришћење културног наслеђа; 2) библиотечко-информационе делатности; 3) књига и књижевност (стваралаштво, издаваштво, књижарство, преводилаштво); 4) музика (стваралаштво, продукција, интерпретација); 5) ликовне и примењене уметности, визуелне уметности и архитектура; 6) сценско стваралаштво и интерпретација (драма, опера, балет и плес); 7) кинематографија и аудио-визуелно стваралаштво; 8) уметничка фотографија; 9) дигитално стваралаштво и мултимедији; 10) научноистраживачке и едукативне делатности у култури; 11) остала музичка, говорна, артистичка и сценска извођења културних програма. Уметничком делатношћу, у смислу овог закона, сматрају се послови у областима из става 1 тач. 3–8 овог члана.

Нови измењени и допуњени *Закон о култури*,³² који је усвојен ове 2016. године, практично исправља ту неправду и враћа научне и стручне преводиоце „у игру“. У чл. 58 дефинише се појам самосталног уметника, па се каже да је „уметник у смислу овог закона физичко лице које ствара ауторска дела из области уметничке делатности или изводи уметничка и ауторска дела из области уметничке делатности дефинисане чланом 55а овог закона“. Члан 55а каже да се „репрезентативна уметничка удружења у култури могу утврдити за следећа подручја културе: [...] 2) књижевно преводилаштво; [...] 13) превођење стручних и научних текстова; [...]“.³³

Дакле, превођење стручних и научних текстова као делатност враћено је у подручје културе. Оно што појединцима смета у овој формулацији, јесте што се чланом 58 научним и стручним преводиоца

31 *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

32 *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 13/2016 и 30/2016 – испр.

33 *Ibid.*

практично додељује статус уметника, а као главни аргументи наводи се да они не могу да буду уметници, јер текстови које преводе нису уметност. Ово, такође, није добра аргументација. Наиме, из претходног дела, где се говори о врстама превођења и о превођењу као делатности уопште (дакле и књижевном и некњижевном), јасно је видљиво да само превођење није строго дефинисано, тј. да постоје недоумице да ли је то „занат, уметност, професија или посао“. Јасно је да је намера законодавца била да се све врсте уметности (које се међусобно могу прилично разликовати) обухвате законом. У том смислу, научно-стручни преводиоци добили су своје место у групи уметника као што су глумци, оперски певачи, балетани, сликари, итд. Чињеница је да су све побројане врсте уметности међусобно различите. Можда је постојала могућност да се и овог пута законодавац определи за другачију формулацију, која је постојала пре Закона о култури из 2009. године, када су научно-стручни преводиоци били „самостални радници у области културе“, те да и овог пута пронађе неки други термин. Међутим, то свакако не значи да научним и стручним преводиоцима није место у области културе.

Ако занемаримо формулацију и ако се вратимо на питање са почетка – да ли је теже превести књижевни текст Шекспира или Теслину научну студију – можемо да кажемо да, као што не преводе сви књижевни преводиоци Шекспира (већ, на пример, преводе љубавне или криминалистичке романе), не преводе ни сви научно-стручни преводиоци само техничка упутства за мале кућне апарате. Не треба посебно напомињати да се један део књижевних преводилаца бави и научно-стручним превођењем. Дискусија која се повела у јавности поводом усвајања новог Закона о култури, у којој су у критикама предњачили неки књижевни преводиоци и новинари, приказала је научно-стручно превођење превише поједностављено, искаркирано и са призвуком омаловажавања. У овој дискусији најчешће су се могли чути аргументи да, пошто књижевни преводилац преводи књижевни текст (који припада уметности), онда то значи да је и књижевни преводилац уметник. Ова врста аргументације је такође превише поједностављена. По мишљењу ауторке ових редова, није врста текста оно што карактерише да ли ће превод бити уметнички или не, већ су то знање, умешност, вештина и креативност самог преводиоца да на најбољи начин искаже на језику превода оно што је речено на

језику оригинала. Све чешће се научно-стручни преводиоци срећу са новом терминологијом која (највише на енглеском) прати брз развој науке и технологије, али и друштвених наука, за које не постоје одговарајући преводни еквиваленти. Управо су то случајеви када њихова умешност и креативност долази до изражаја, без обзира што није реч о књижевном тексту. Некада су преводиоци научних и стручних текстова творци нове терминологије на матерњем језику.

Закључак

Из горе наведеног текста јасно се види да научном и стручном превођењу као једној веома важној делатности јесте место у Закону о култури, из којег је неоправдано било „избрисано“. Томе у прилог иде и језгровито одређење културе из једног документа Унеска из 1995. године,³⁴ који каже: „Културу чине вредности, веровања, језици, науке и уметности, традиције, институције и начин живота којима се једна личност или група изражавају, остварују и развијају“. Дакле, култури припадају и науке и уметности (у множини!). И у овој дефиницији културе (као и у неким другим о којима овог пута нисмо говорили) заједнички именоватељ је језик. Језицима (или у овом случају преводиоцима, и књижевним и некњижевним) припала је улога да те културе спајају превођењем са језика на језик. Да ли је заиста толико важно како су названи научни и стручни преводиоци у оквиру новог Закона о култури? Мислимо да није и да је у овом случају много важније што су враћени тамо где је требало да буду и у претходном закону, с обзиром на значај посла који обављају. Сводити научно и стручно превођење на превођење упутстава за мале кућне апарате у најмању руку је увредљиво и ниподаштава читаву једну струку.

У позадини ове расправе јесу тзв. националне пензије и бојазан да ће научно-стручни преводиоци неке одузети или умањити шансе да остваре пензију као уметници. Ни ово није у потпуности тачно. Наиме, без обзира коју врсту текста преводе, неће сви књижевници сви научно-стручни преводиоци бити кандидати за „националне пензије“, већ само поједини, као што је то и са другим врстама уметности. Ако нешто треба додатно, односно ближе уредити, то су

³⁴ На овај документ позива се Ранко Бугарски у својој књизи „Језик и култура“, стр. 15

критеријуми за добијање „националних признања“. То треба да буде део одговарајућих подзаконских аката која треба да узму у обзир све различитости одређених професија.

Закон о култури, бар у делу који се односи на научно и стручно превођење, исправио је неправду која је овој делатности учињена претходном верзијом из 2009. године. Научном и стручном превођењу, па посредно, дакле, и научним и стручним преводиоцима, свакако јесте место у овом закону, јер без њихових превода много тога би данас у науци и струци остало изгубљено.

Литература

1. Al-Hassnawi, A. R. A., *Aspects of Scientific Translation: English into Arabic Translation as a Case Study*, Ibri College of Education, The Sultanate of Oman, 2003–2008, доступно на: <http://www.translationdirectory.com/article10.htm>.
2. Baker, M., *In other words*, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York, 2006.
3. Bellos, M., Summing up, in: C. Picken (ed.) *ITI Conference 1: The Business of Translation and Interpreting*, Aslib, London, 1987.
4. Бугарски, Р., *Језик и култура*, 2005.
5. Byrne, J., *Technical Translation*, Springer Netherlands, 2006.
6. Да ли је исто преводити Шекспира и судски записник?, *Политика*, 10. 3. 2016, доступно на: <http://www.politika.rs/sr/clanak/350843/Da-li-je-isto-prevoditi-Sekspira-i-sudski-zapisnik>.
7. Ghadi, A. S., *Science of Translation and Scientific Translation*, 15. 4. 2012, доступно на: <http://www.articlesbase.com/international-studies-articles/science-of-translation-and-scientific-translation-5826299.html>.
8. Piyas, A., *Theories of Translation: Theoretical Issues and Practical Implications*, University of Mosul, Mosul, 1989.
9. Јакобсон, Р., Језички аспекти превођења, у: Сибиновић, М., *Оригинал и превод, Увод у историју и теорију превођења*, Привредна штампа, Београд, 1979.
10. Kumar Das, B., *A Handbook of Translation Studies*, Atlantic Publishers

and Distributors (P)Ltd., 2008.

11. Newmark, P., Non-literary in the light o literary translation, in: *The Journal of Specialized Translation*, доступно на: http://www.jostrans.org/issue01/art_newmark.php.
12. Shields, M., In Other Words, *Translator's Association Journal*, 15, August 2000, доступно на:
13. *Службени гласник РС*, бр. 39/93 и 42/98.
14. *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.
15. *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 13/2016 и 30/2016 – испр.

SCIENTIFIC AND TECHNICAL TRANSLATION IN NEW LAW ON CULTURE

Dragoslava Micovic, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: Although one of the oldest human activities, translation has never been respected as some other professions, and this particularly refers to the position of scientific and technical translation. The data support the fact that it is exactly scientific and technical translation that covers the majority of translation nowadays, but still despite this fact the majority of research and references on translation cover literary translation. The position of scientific and technical translation in Serbia (indirectly the position of scientific and technical translators) has become a focus of debate on the occasion of adoption of new Law on Culture in 2016. The paper will first briefly present what translation is, how it can be classified and then we shall discuss the new Law on Culture in the part which refers to scientific and technical translators.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.85(497.11)(082)

КРИМИНАЛИТЕТ у Србији и инструменти државне реакције :
тематски зборник радова. 1 / уредници Славиша Вуковић, Драгослава
Мићовић, Саша Марковић. - Београд : Криминалистичко-полицијска
академија, 2016 (Чачак : Универзал). - XVIII, 465 стр. : илустр. ; 24 cm

Насл. на спор. насл. стр.: Crime in Serbia and Instruments of State
Response : thematic collection of papers. 1. - Део текста упоредо на срп.
и енгл. језику. - Тираж 200. - Стр. VI-XI: Foreword / Dragana Kolaric =
Предговор / Драгана Коларић. - Напомене и библиографске референце
уз текст. - Библиографија уз већину радова. - Abstracts.

ISBN 978-86-7020-361-7

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Криминалитет - Сузбијање - Србија - Зборници

COBISS.SR-ID 226290700