

NBP – JOURNAL OF CRIMINALISTICS AND LAW

NBP – ŽURNAL ZA KRIMINALISTIKU I PRAVO

UDC 343.98

ISSN 0354-8872 (štampano izdanje)

ISSN 2620-0406 (onlajn)

ACADEMY OF CRIMINALISTIC AND POLICE STUDIES, BELGRADE – THE REPUBLIC OF SERBIA
KRIMINALISTIČKO-POLICIJSKA AKADEMIJA, BEOGRAD – REPUBLIKA SRBIJA

NBP

JOURNAL OF CRIMINALISTICS AND LAW

ŽURNAL ZA KRIMINALISTIKU I PRAVO

KRIMINALISTIČKO-POLICIJSKA AKADEMIJA
Beograd, 2018

PUBLISHER

Academy of Criminalistic and Police Studies, Cara Dušana 196, 11080 Belgrade

EDITORIAL COUNCIL

Goran Bošković, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Đurad Budimir, University of Westminster, London, Great Britain

Aleksej Vladimirovich Chizov, Institute of Nuclear Research, Dubna, Russian Federation

Mohinder Singh Dahiya, Gujarat Forensic Sciences University, Gandhinagar, Gujarat, India

Đorđe Đorđević, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Marek Fałdowski, Police Academy, Szczytno, Poland

Stevo Jaćimovski, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Dušan Joksimović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Andrej Anatolevich Kochin, University of Ministry of Internal Affairs of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation

Dragana Kolarić, the Constitutional Court of the Republic of Serbia

Lucia Kurilovská, Academy of the Police Force, Bratislava, Slovakia

Saša Mijalković, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Vladan Petrov, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia

Imre Rudas, Óbuda Egyetem, Budapest, Hungary

Cao Shiquan, People's Public Security University of China, Beijing, China

Slobodan Simonović, Western Ontario University, Canada

Milan Škulić, Faculty of Law, University of Belgrade; the Constitutional Court of the Republic of Serbia

Donatella Viola, Università della Calabria, Arcavacata, Italy

Slavica Vučinić, Military-Medical Academy in Belgrade, Serbia

EDITORIAL BOARD

Biljana Simeunović-Patić, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia, **Editor-in-Chief**

Darko Simović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia, **Editor**

Slobodan Jovičić, Faculty of Electrical Engineering, University of Belgrade, a retired Professor, Serbia

Aleksandra Ljuština, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Goran Marković, Faculty of Law, University of East Sarajevo, the Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina

Gorazd Meško, Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor, Slovenia

Nikola Milašinović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Brankica Popović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Smilja Teodorović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Slaviša Vuković, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

John Winterdyk, Mount Royal University in Calgary, Canada

English Language Editor and Proof-Reader

Dragoslava Mićović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Serbian Language Editor and Proof-Reader

Jasmina Miletić, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Computer typesetting

Jovan Pavlović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

PDF VERSION OF THE JOURNAL

www.kpa.edu.rs

TABLE OF CONTENTS

Articles

Radomir G. Zekavica	
STATE FORMATION AND POLICE ORGANIZATION IN ANCIENT WORLD	1
Dragana Petković, Vladimir Milošević	
DIFFERENT VIEWS ON THE POSITION AND ROLE OF THE PROTECTOR OF CITIZEN IN THE REPUBLIC OF SERBIA.....	15
Zoran Kesić	
POLICE BRUTALITY AND TORTURE – SIMILARITIES AND DIFFERENCES.....	35
Ivan Ilić, Ivan Milić	
NE BIS IN IDEM PRINCIPLE IN CRIMINAL LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA	51
Vladimir M. Cvetković, Marina Filipović	
THE ROLE OF THE FAMILY IN REDUCING RISKS OF NATURAL DISASTERS.....	71

Contributions

Tijana Šurlan	
RIGHT TO PERSONAL FREEDOM: A DISSENTING OPINION WITH REFERENCE TO THE DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF SERBIA 595/2014.....	89
Dušan Alimpić	
USE OF SCIENTIFIC METHODS IN POLICE AND JUDICIAL INVESTIGATIONS	101

Book Reviews

Ivana Radovanović	
Đurad Stakić: <i>Efficient treatment programs of children and adolescents with behavioural problems and disorders</i> , Centre for Applied Psychology, Belgrade, 2016, 428 pages.....	109

IZDAVAČ

Kriminalističko-poličijska akademija, Cara Dušana 196, 11080 Beograd

SAVET ČASOPISA

Goran Bošković, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Đurad Budimir, Univerzitet Vestminster, London, Velika Britanija

Aleksej Vladimirovič Čižov, Institut za nuklearna istraživanja, Dubna, Ruska Federacija

Mohinder Singh Dahiya, Univerzitet forenzike Gudžarat, Ganhdinagar, Gudžarat, Indija

Đorđe Đorđević, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Marek Fałdowski, Policijska akademija, Šćećno, Poljska

Stevo Jaćimovski, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Dušan Joksimović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Andrej Anatolevič Kočin, Univerzitet Ministarstva unutrašnjih poslova, Sankt Peterburg, Ruska Federacija

Dragana Kolarić, Ustavni sud Republike Srbije

Lucia Kurilovská, Policijska akademija, Bratislava, Slovačka

Saša Mijalković, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Vladan Petrov, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Srbija

Imre Rudas, Univerzitet Obuda, Budimpešta, Madarska

Cao Shiquan, Univerzitet javne bezbednosti Republike Kine, Peking, Kina

Slobodan Simonović, Univerzitet Zapadni Ontario, Kanada

Milan Škulić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu; Ustavni sud Republike Srbije

Donatella Viola, Univerzitet Kalabrija, Arkavakata, Italija

Slavica Vučinić, Vojno-medicinska akademija u Beogradu, Srbija

REDAKCIJA

Biljana Simeunović-Patić, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija, **glavni i odgovorni urednik**

Darko Simović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija, **urednik**

Slobodan Jovičić, Elektrotehnički fakultet Univerziteta u Beogradu, profesor u penziji, Srbija

Aleksandra Ljuština, Kriminalističko-poličijska akademije u Beogradu, Srbija

Goran Marković, Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, Republika Srpska, Bosna i Hercegovina

Gorazd Meško, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Mariboru, Slovenija

Nikola Milašinović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Brankica Popović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Smilja Teodorović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Slaviša Vuković, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

John Winterdyk, Univerzitet Maunt Rojal u Kalgariju, Kanada

Lektor i korektor za engleski jezik

Dragoslava Mićović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Lektor i korektor za srpski jezik

Jasmina Miletić, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Kompjuterska priprema sloga

Jovan Pavlović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

SADRŽAJ

Članci

Radomir G. Zekavica

POSTANAK DRŽAVE I PRVI OBLICI POLICIJSKE ORGANIZACIJE U STAROM VEKU	1
--	---

Dragana Petković, Vladimir Milošević

RAZLIČITA SHVATANJA POLOŽAJA I NADLEŽNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA REPUBLIKE SRBIJE	15
---	----

Zoran Kesić

POLICIJSKA BRUTALNOST I TORTURA – SLIČNOSTI I RAZLIKE.....	35
--	----

Ivan Ilić, Ivan Milić

NAČELO NE BIS IN IDEM U KAZNENOM PRAVU REPUBLIKE SRBIJE	51
---	----

Vladimir M. Cvetković, Marina Filipović

ISPITIVANJE ULOGE PORODICE U EDUKACIJI DECE O PRIRODNIM KATASTROFAMA.....	71
--	----

Prilozi

Tijana Šurlan

PRAVO NA LIČNU SLOBODU: IZDVOJENO MIŠLJENJE U ODносу NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE SRBIJE 595/2014	89
---	----

Dušan Alimpić

PRIMENA NAUČNIH METODA U POLICIJSKIM I SUDSKIM ISTRAGAMA.....	101
---	-----

Prikazi

Ivana Radovanović

Đurad Stakić: <i>Delotvorni programi tretmana za decu i adolescente sa problemima i poremećajima ponašanja</i> , Centar za primenjenu psihologiju, Beograd, 2016, 428 strana.....	109
---	-----

Originalni naučni rad
Primljen: : 6. 12. 2017.
Revidirana verzija: 15. 4. 2018.
Prihvaćen: 15. 4. 2018.

UDK: 351.74/.76”.../04”

doi:10.5937/nabepo23-15919

POSTANAK DRŽAVE I PRVI OBLICI POLICIJSKE ORGANIZACIJE U STAROM VEKU¹

Radomir G. Zekavica²

Kriminalističko-policijска akademija, Beograd

Sažetak: Postanak države obuhvata dug istorijski period na čijem početku su se formirali prvi oblici vojno-političkih institucija vlasti. U okviru ovih institucija treba tražiti i prve pojmove oblike policijske funkcije i organizacije. Potpuno funkcionalno i organizaciono izdvajanje policije usledilo je u modernoj epohi, s pojmom moderne državne uprave, ali prve oblike policijske funkcije moguće je prepoznati već na samom početku pojave i razvoja države. U radu se analizira postanak države i prvih oblika policijske vlasti u predržavnom periodu, a zatim se analizira pojave policijskih organa vlasti u državama starog veka, njihovi oblici i funkcija koju su imali.

Ključne reči: država, policijska organizacija, Mesopotamija, antička Grčka, Rimska imperija.

¹ Rad je nastao kao rezultat rada na internom naučnoistraživačkom projektu Kriminalističko-policijске akademije pod nazivom „Kriminalitet u Srbiji i instrumenti državne reakcije“ za period 2015–2019 (rukovodilac projekta prof. dr Biljana Simeunović-Patić).

² radomir.zekavica@kpa.edu.rs

Uvod

Proces nastanka države, s jedne strane, i proces nastanka policije i njene funkcije, s druge strane, mogu se posmatrati kao dva neraskidiva istorijska procesa. To je, naravno, moguće ukoliko pojavu policije tražimo u njenom funkcionalnom, a ne organizacionom obliku. Jer ako se primarna funkcija policije vidi u očuvanju unutrašnje bezbednosti i stabilnosti društvenog poretka, funkcija policije je onda prepoznatljiva u prvim oblicima vlasti koji nisu mogli biti konstituisani bez tog bitnog bezbednosnog segmenta. Shodno tome, pojava policijske funkcije deo je procesa nastanka političkih preduslova civilizacije, a pre svega, vojno-političkih institucija vlasti.

Iako su za nastanak države i civilizacije, osim političkih, bili neophodni ekonomski, kulturni, pa i geografsko-geološki preduslovi, može se reći da je ključni momenat evolucije ljudske civilizacije iz rodovsko-plemenske zajednice u državu bio momenat konstituisanja prvobitnih oblika političkih i vojnih institucija vlasti. Kao osnovni razlog njihovog konstituisanja u teoriji se najčešće uzima potreba za osvajanjem i porobljavanjem drugih plemena radi sticanja novih ekonomskih resursa, i to u višoj fazi razvoja plemenskog društva, kada nomadska i stočarska plemena postepeno porobljavaju zemljoradnička.³ Od naših autora, tezu o nastanku države kroz proces vojnih sukoba i formiranja vojne organizacije prihvata Slobodan Jovanović, ističući da je početak vojnog organizovanja istovremeno i početak države (Jovanović, 1990: 36).

Nastanak države se, svakako, ne može objasniti ni razumeti ukazivanjem isključivo na značaj vojnih sukoba, jer ovaj proces je bio uslovjen uticajem različitih prirodnih i društvenih faktora, ne zanemarujući pri tome i značaj onih faktora koji se tiču same prirode čoveka i njegove potrebe da živi u uređenom i pravilima regulisanom društvu. Zbog toga celovit i relativno uspešan pokušaj objašnjenja nastanka države mora da obuhvati analizu ekonomskog raslojavanja društva i pojave podela rada i privatne svojine (istorijsko-materijalistička teorija), populacionog rasta (teorija gustine naseljenosti), psihološku potrebu čoveka za dominacijom, moći i vlasti (psihološke teorije) i dr. Za potrebe ovog rada nije neophodno detaljnije ulaziti u problematiku nastanka države, jer je za nas od značaja ukazati samo na one faktore koji najjasnije upućuju na vezu ovog procesa i procesa nastanka policije.⁴

3 Ovu tezu je među prvima jasno isticao i zastupao Ludvig Gumplovic (Ludwig Gumplovicz) u okviru svoje teorije socijalnih konfliktata, odnosno shvatanja po kojem je proces socijalne evolucije napredovao kroz konflikte prvobitnih grupa oko pripajanja materijalnog bogatstva, da bi se ceo proces završio nastankom države kao najvišeg oblika socijalne grupe. Više o tome: Gumplovic, 1912; Gumplovic, 1985, Gumplovic, 1999.

4 Bliže o nastanku države i društvenoj organizaciji vlasti u rodovsko-plemenskoj zajednici: Avramović, 1993; Živković, 2000, kao i dela savremene antropologije: Evans-Pričard, 1983; Malinovski, 1977; Redklif-Braun, 1982; Frejzer, 1977; Levi-Stros, 1999; Morgan, 1981.

1. Predržavni period i začetak policijske organizacije i funkcije

Policija se u početku ne može odvojiti od vojnih struktura vlasti, ni u funkcionalnom ni u organizacionom smislu. Primarna funkcija vojno-političkih institucija bila je odbrana od spoljašnjih napada, ali vremenom, pre svega zahvaljujući razvoju kompleksnosti društvenih odnosa unutar jedne zajednice, država preuzima na sebe i ulogu održavanja unutrašnjeg mira i reda, u čemu je već lako prepoznati pojavu policijske funkcije. Pre nastanka državne organizacije ulogu odbrane od spoljnih neprijatelja i rešavanja unutrašnjih konfliktova obavljali su rodovsko-plemenski organi vlasti. To zapravo znači da je prve oblike i forme policijske delatnosti moguće uočiti u primitivnim društvima predržavnog perioda, te da konačnim nastankom države oni dobijaju samo jasnije definisanu formu i sadržaj.

Relativno pouzdane podatke o životu primitivnih društava, savremena nauka je dobila zahvaljujući istraživanjima antropologa iz druge polovine XIX i prve polovine XX veka. Zahvaljujući istraživanjima savremenih arhaičnih društava moguće je utvrditi univerzalne karakteristike prvih primitivnih zajednica, kao i određene specifičnosti društvene strukture. Tako je, recimo, istraživanje života družina australijskih domorodaca koje su sproveli Redklif-Braun i Frejzer pokazalo da, iako se nalaze na samoj granici prelaska u neolit, ova društva imaju minimalni nivo društvene organizacije koju manifestuju savet staraca i javni врачи koji između ostalog imaju i funkciju kažnjavanja u slučaju prestupa plemenskih običaja.⁵ Pleme Neuera se, u vremenu kada je proučavano (krajem XIX veka), nije imalo nikakav oblik centralne vlasti, ali je poznavalo instituciju arbitraže u funkciji „poglavice u leopardovoј koži“. Njegova funkcija je nastala iz svesti o mogućim posledicama krvne osvete, tako da je većina srodničkih grupa prihvatalo njegovu arbitražu u slučaju sporova i sukoba (Živković, 2000: 16–19). Primeri mnogih drugih plemena takođe pokazuju postojanje minimalne organizacije vlasti i organa čija je funkcija bila prinudno nametanje društvenih pravila. Tako, recimo, istraživanja Redklif-Brauna pokazuju da u plemenu Ašanti poglavica ima mogućnosti prinudnog sproveđenja sankcija koje izriče za slučaj ozbiljnijih prestupa, kao što su ubistvo, krađa, skrnavljenje plemenskih tabua i sl.

Savremena antropološka istraživanja, čije smo rezultate izneli u jednom manjem delu, ukazuju na postojanje određenog nivoa društvene organizacije i različitim oblicima socijalne kontrole i sugeriraju zaključak da začetak države treba tražiti u strukturama rodovsko-plemenskih oblika vlasti. To svakako važi i za policiju, čija se funkcija može prepoznati u rodovsko-plemenskim formama vlasti u onoj meri u kojoj one imaju ulogu održavanja unutrašnjeg

5 Videti: Frejzer, 1977: 108; Redklif-Braun, 1982: 50.

reda određene društvene zajednice, naročito ukoliko se ova uloga mogla vršiti i uz pomoć prinude. Za razliku od pomenutih antropoloških istraživanja čija je pažnja bila usmerena na utvrđivanje osnovnih specifičnosti društvene organizacije, oblika vlasti, tehnoloških, ekonomskih i kulturnih osobenosti primitivnih društava, istraživanja američkih naučnika Švarca (Schwartz) i Milera (Miller) bila su usmerena prevashodno na analizu postojanja policije. Zaključak do kojeg su ovi autori došli govori da izvesne forme policije postoje samo u određenim, a ne u svim proučavanim društvima, tačnije, od 51 primitivnog društva koje su istraživali, njih 29 nema nikakav vid policije. Mnoga od ovih društava imaju samo minimalan oblik organizacije, bez podele rada, vlasništva i novca. Neka od njih imaju izvesne forme posredništva (arbitražu), neka posredništvo i izvesnu formu policije, a neka samo policiju bez ostalih legalnih institucija (navedeno prema: Mawby, 1990: 16–17). Imajući u vidu svu raznolikost plemenskih zajednica, njihov različiti društveno-politički, ekonomski i kulturni stepen razvoja, Švarc i Miler zaključuju da je osnovni preduslov za pojavu ranih oblika policije bila društvena kompleksnost, uslovljena pojavom prvih oblika novca, vlasništva, pisma, drugim rečima, kada su primitivna društva postala složena (Mawby, 1990: 19). Ova dva autora ukazuju na to da su prvobitni oblici policijskih organa imali za cilj društvenu regulaciju, odnosno prinudno nametanje društvenih pravila uvek kada je to bilo potrebno radi održavanja unutrašnjeg reda i mira.

Istraživanje engleskog autora Robinsona (Robinson) dalo je još detaljnije i bliže određenje nastanka i evolucije policijske funkcije. Robinson izdvaja četiri faze u nastanku policije i transformacije rodovsko-plemenskog društva. Prvu fazu Robinson naziva fazom reciprociteta i u njoj dominira sistem uzajamne pomoći između članova zajednice, bez podele rada. Sporovi se rešavaju arbitražom bez specijalizovane policijske uloge (Mbuti u Zairu). Druga faza se odlikuje osnovnom preraspodelom stečenih dobara čiju raspodelu vrše plemenske starešine, bez policijskih organa (bufalo zajednice Severne Amerike). Treća faza je faza složene preraspodele dobara gde višak proizvoda zadržava plemenski starešina i predstavnici plemenske elite (Čejeni, Čiroki), a u četvrtoj fazi dolazi do nasleđivanja položaja plemenskog vođe i razvoja plemenske vojne aristokratije. Poslednje dve faze su ujedno i faze u kojima je, prema mišljenju Robinsona, moguće uočiti policijsku funkciju i jezgro buduće policijske organizacije (navedeno prema: Milosavljević, 1997: 54–55). Zaključak koji Robinson izdvaja na kraju svodi se na to da je u društvu u kome dominira vladajuća klasa nužan prinudni instrument za održavanje kontrole nad osnovnim resursima i radnom snagom, potrebnim radi proizvodnje viška proizvoda koji služi održavanju pozicije te klase (Milosavljević, 1997: 55).

Za razliku od Švarca i Milera, koji kao osnovne razloge za pojavu prvobitnih policijskih organa ističu značaj socijalne kompleksnosti i potrebu regula-

cije društvenih odnosa prema važećim pravilima ponašanja, Robinson ističe socijalno-ekonomsko raslojavanje i pojavu dominantne, vladajuće klase čiji ekonomski interesi nameću potrebu konstituisanja prinudnog instrumenta vlasti. Oba istraživanja su sasvim jasno ukazala na ono što se može smatrati osnovnim razlozima pojave policijske funkcije u društvu – održavanje unutrašnjeg reda u zajednici i održavanje porekta vlasti. Štaviše, ove dve svrhe i dan-danas čine suštinu te funkcije.

Pojava i razvoj policijske funkcije u društvu bili su tako deo složenog procesa konstituisanja vojno-političkih struktura vlasti prvobitnih društava, koja usled unutrašnjeg procesa socijalno-ekonomiske diferencijacije i sve veće kompleksnosti društvenih odnosa, kako u odnosu prema spolju tako i u odnosu prema unutra, stvaraju instrumente organizovane fizičke sile. Upotreba fizičke sile u društvu bila je u početku izraz individualne akcije pojedinaca prema principu krvne osvete i kolektivne reakcije zajednice na kršenje društvenih pravila, da bi se vremenom vezala za plemenske organe vlasti koji preuzimaju ulogu društvene regulacije. Preuzimanjem ove uloge, odnosno njenim monopolisanjem, plemenski organi vlasti i pojedinci koji ih predstavljaju postaju nosioci vojno-političke, a ubrzo i ekonomске dominacije u društvu. Proces koncentracije vlasti u rukama vladajuće manjine označio je presudan moment za uspostavljanje državne organizacije, čemu je doprineo i raspad rodovsko-plemenskog uredenja društva, odnosno zamena rodovsko-plemenskog osnova društvene integracije teritorijalno-političkim. Dalji razvoj društva doveo je do specijalizacije i podele rada unutar društvenih zajednica, jasnijeg profilisanja državne organizacije i njenih funkcija, uključujući i policijsku.

2. Policija u državama starog veka

Do konačnog nastanka države i same civilizacije došlo je u IV i III mileniju-mu pre nove ere, i to u dolinama velikih reka: Tigra, Eufrata, Nila, Jangcekganga. Postojanje grada-države, socijalne podele stanovništva, monumentalnih hramova, pisma, irigacionih sistema i palata, samo su neka od obeležja koje označavaju civilizaciju i postanak države. Pri tome, nastanak civilizacije ne zahteva kumulativnu pojavu svih ovih elemenata. Univerzalnim obeležjem svih civilizacija možemo smatrati postojanje hramova i grada-države, odnosno religioznih i vojno-političkih institucija društva. Njihova pojava se ne može posmatrati izolovano od ekonomskog razvoja prvih civilizacija, koji je bio podstaknut geografskim položajem prvih gradova država, odnosno njihovim lociranjem u dolinama velikih reka. Zahvaljujući relativno ranim otkrićem sistema za navodnjavanje (negde u periodu 4000–3500 godina p. n. e.) obilato izlivanje velikih reka je bilo kontrolisano, a područja oko njih ubrzo pretvorena u veoma plodna zemljišta

koja su omogućavala dve do tri žetve godišnje.⁶ Tehnički i privredni uspon prvih civilizacija ubrzao je proces društvenog raslojavanja i stvaranja klasnog društva, što je još više nametnulo potrebu konstituisanja čvrste hijerarhijske organizacije odlučivanja. Izvesne podatke o tipu i obeležjima civilizacija Mesopotamije savremena nauka je dobila zahvaljujući arheološkim iskopavanjima iz druge polovine XIX i prve polovine XX veka, a najviše zahvaljujući otkriću asirske prestonice Ninive i čuvene Asurbanipalove biblioteke (668–629. p. n. e.).⁷ Ovo otkriće je u velikoj meri pomoglo rekonstrukciji civilizacija Mesopotamije, pa čak i otkriću najstarije među njima – Sumerske, čije je postojanje bilo nepoznato i za same Asirce. Zahvaljujući tome, danas znamo da se nastanak prvih država i same civilizacije može vezati za pojavu sumerske kulture i države u periodu od 3500. do 3000. godine p. n. e., i da je kasniji razvoj civilizacije Mesopotamije bio obeležen padom starih i pojmom novih gradova država.⁸

Državna organizacija u sumerskoj civilizaciji bila je organizovana po feudalnom principu, što znači da su istaknuti vojnici dobijali od vladara određene zemljišne posede, koji su bili oslobođeni od poreza, a zauzvrat su imali obavezu vojne i materijalne pomoći kralju. Gospodari poseda (domena) bili su zaduženi i za održavanje mira na svojoj teritoriji, što znači da je u njihovoj nadležnosti bila i ona delatnost koju bismo mogli da prepoznamo kao policijsku. Po svemu sudeći, obavljanje policijske funkcije kod Sumera bilo je zaduženje vojske koja je, prema navodima nekih autora, obavljala ovu funkciju u doba mira. Takođe se navodi da je najviše upravnu vlast pored monarha vršio i upravnik dvora (majordom), tako da se on u izvesnom smislu može tretirati i kao vrhovni organ policijske vlasti (Delaporte, navedeno prema: Pusić, 200: 101). Zanimljivo je da su sumerski zakoni predviđali i sistem za izbegavanje parničenja u slučajevima spora. Naime, svaki slučaj se najpre podnosio javnom arbitru, čija je dužnost bila da podstakne prijateljsko poravnanje bez upućivanja na zakon (Djurant, 1995: 135).

Zahvaljujući otkriću stele sa Hamurabijevim zakonom (Hamurabi, 1792–1750 p. n. e.), u Suzi 1902. godine, imamo relativno pouzdane podatke o nešto mlađoj, vavilonskoj civilizaciji. Zakonik je predstavljao pravo remek delo normativno-pravne regulative. Između ostalog, zakonik spominje razne držav-

⁶ Dokumenta iz perioda oko 2500 godina p. n. e. ukazuju da su ječmena polja davala prosečno šesdeset puta veće prinose, a Herodot piše da je u oblasti Mesopotomije ubirano dvesta puta više nego što je zasejano. Rimski pisac Plinije tvrdi da su žetve obavljane dva put godišnje. Videti: Z. Kosidovski, 1989: 51.

⁷ Otkriće se pripisuje engleskom advokatu i zaljubljeniku u Istok i arapski svet Ostimu Henriju Lejardu (1849. godine).

⁸ Prvi doseljenici na područje dolina Tigra i Eufrata vezuju se čak za 5500. godinu p. n. e. i naseobinu Eridu, ali prava promena nastaje tek sa civilizacijom Uruka (3600–3400 p. n. e.). Njih osvajaju Sumeri, čija pojava označava pojavu civilizacije i prvog pisma. Dalja hronologija prati smenu sumerske civilizacije akadskom, vavilonskom, hetitskom i asirskom. Videti: Djurant, 1995: 120–142.

ne činovnike, od kojih su neki imali ovlašćenja koja su se ticala bezbednosti vladara, prikupljanja poreza i niz drugih upravnih i sudskih funkcija. Tako, recimo, zakonik govori o postojanju: telesne garde vladara, namesnika oblasti koji sakupljaju porez za kralja, upravnika noma (oblasti) i gradova, kraljevih sudija koji su vršili i upravnu vlast i dr.⁹

U državnoj organizaciji antičke Grčke i Rima moguće je jasnije prepoznati pojavu policije i u funkcionalnom i u organizacionom smislu. Osnovni temelji državne organizacije Sparte i Atine dati su u periodu od VIII do VI veka p. n. e., kada je došlo do postepenog obrazovanja polisa, odnosno grada-države. Državno uređenje Sparte bilo je u osnovi aristokratsko, sa izrazito vojnim karakterom. Na čelu države bio je najpre jedan, a kasnije dva *bazileusa* (iz porodica Europintida i Agijada), zatim je postojalo telo zvano *geruzija* ili *veće staraca*, sastavljeno od 30 članova (obično bivših *arkonta* i ne mlađih od šesdeset godina). Njih je birala skupština koja se zvala *apela*. Osim članova geruzije, *apela* je birala i najviše predstavnike upravne vlasti – petoricu *efora*, koji su osim upravljanja zajednicom imali i funkciju održavanja javnog reda i državnog ustrojstva i kontrolu bazileusa i ostalih državnih funkcionera.¹⁰ Pomoć *eforima* u vršenju poslova bezbednosti pružala je *kripteja*, jedinica zadužena za suzbijanje zločinačkih organizacija, kontrolu i nadzor nad Helotima i vojno vaspitanje (Šenkman, 1920: 402–404). *Kripteja* se u izvesnom smislu može posmatrati i kao prva politička policija, s obzirom da je njena delatnost bila jednim delom usmerena na kontrolu slojeva stanovništva koji su društveno-politički nepodobni.

Državno uređenje Atine je nakon Solonovih reformi uspostavljeno kao izrazito demokratsko, sa organizacijom vlasti koja je gotovo u potpunosti počivala na poštovanju načela podele vlasti. Zakonodavnu vlast je vršila narodna skupština – *eklezija*, koju je sačinjavalo celokupno telo slobodnih punopravnih građana muškog pola. Izvršnu vlast je vršilo veće od 500 članova – *bule*, a najviše sudsko telo je bila *helieja* od 6.000 sudija.¹¹ Policijsku delatnost u Atini obavljalo je više tela i organa. Tako je recimo, delatnost nadzora nad strancima vršio *poliarh*, a uličnu i trgovačku policiju je činilo nekoliko činovničkih grupa sa po deset članova. *Astinomi* su vodili brigu o stanju ulica i vršili nadzor nad građevinskim radovima, a imali su i pravo izricanja novčanih kazni za manje prestupe. Red na trgovima su održavali *ageronomi*, koji su vodili računa i o tome da trgovci ne prodaju falsifikovanu robu. Od Peloponeskog rata obrazovani su i *peripoli*, stalni odred lako naoružanih ljudi koji su vršili poslove pogranične straže (Šenkman, 1920: 403).

Društvena kompleksnost grčkih gradova, njihove trgovačke veze sa svetom i visok stepen društvene i političke razvijenosti doveli su, između ostalog, do

9 Videti: Vasić, 1989.

10 Videti: Rostovcev, 1990: 56–63.

11 Videti: Avramović, 1998; Cartletge, 2009.

formiranja specijalizovanih državnih organa koji su se starali o bezbednosti građana i države. S pojmom Rimske imperije proces diferenciranja državnih organa i funkcija ubrzan je još više. Po prvi put u istoriji nastala je država koja je oblast svoje vladavine proširila na gotovo čitav svet i takvu vladavinu održala skoro hiljadu godina. Stepen društvene kompleksnosti koji je karakterisao rimsко društvo i državu ne može se porebiti ni sa jednom državom pre Rima. Izuzetan porast populacije (Rim u vremenu svog procvata dostiže brojku od milion stanovnika), veličina teritorije imperije, heterogena struktura stanovništva, veliki broj robova i ekonomsko-politička kompleksnost društvenih odnosa, nametnuli su potrebu formiranja složenog i razgranatog državnog aparat-a u kome su poslovi održavanja javnog reda i mira zauzeli veoma značajno mesto. Proces formiranja rimske državne organizacije prošao je kroz nekoliko faza – period Kraljevstva od 754. godine p. n. e., kada je Rim osnovan, pa do vladavine poslednjeg etrurskog kralja Tirkvija, 508. p. n. e.; period Republike od 508. p. n. e. do početka vladavine Oktavijana Avgusta 29. p. n. e.; period principata od 29. p. n. e. do kraja III veka nove ere i period dominata do kraja V veka, odnosno pada Zapadnog rimskog carstva 476. godine.

O organizaciji i uređenju Rima u fazi kraljevstva ne zna se puno, ali ono što se pouzdano može utvrditi jeste da su u ovom periodu rimske istorije vrhovnu vlast imali kralj i savet staraca, odnosno senat sastavljen od predstavnika aristokratske klase – patricija. Senat je bio organ religiozno-političke prirode i imao je prevashodno savetodavnu funkciju. Najznačajnija kategorija među senatorima su bili *pontifici (pontifices)* koji su savetovali kralja u pogledu religioznih pitanja i rituala, sastavljeni verski kalendar zajednice i bili čuvari verskih i građanskih zakona (Rostovcev, 1990: 235). U periodu republike došlo je do značajnih promena u organizaciji državne vlasti. Umesto kraljeva, izvršnu vlast vrše dva konzula koji se biraju na godinu dana. Konzuli su posedovali vrhovnu vlast u građanskim i vojnim pitanjima (*imperium*), a odluke su donosili po principu konsenzusa. Strukturu izvršne vlasti vremenom čine i magistrati, koji su takođe birani na godinu dana, a čija je vlast bila užeg obima. Magistrati su, zapravo, bili niži činovnici izvršne vlasti i birani su za određene oblasti kao što su komandovanje vojskom i suđenje (*pretori*), vođenje finansija (*kvestori*), kontrolu javnog reda i građenja u rimu (*edili*), i popis stanovništva (*cenzori*). Skupština se sastojala od svih građana koji su služili vojsku. U njenoj nadležnosti je bio izbor konzula i magistrata, donošenje zakona, odlučivala je o ratu i miru, kao i o optužbama za najteže zločine. Senat je bio jezgro aristokratskog principa vladavine, sastavljen od trista članova, uglavnom predstavnika najuglednijih porodica i bivših magistrata. Kao i u prethodnom periodu, i u republici je imao prevashodno savetodavnu funkciju, ali su njegov uticaj i uloga značajno porasli. Konzuli su retko donosili odluke bez konsultovanja senata, a savete koje su dobijali su gotovo uvek prihvatali.

U periodu principata fizionomija državne organizacije u Rimu značajno je promenjena. Tip državnog uređenja koji je uspostavljen reformom Oktavijana Avgusta ne može se jasno definisati. Ono je u osnovi predstavljalo monarhiju, ali takvu monarhiju koja je u sebi sadržala elemente različitih tipova državnih uređenja, nasleđenih iz prošlosti. Njegova osnovna karakteristika jeste jačanje uloge cara koji je, osim vrhovnog zapovedništva nad celokupnom vojskom Rimske imperije, vremenom stekao i presudan politički uticaj na ostale oblasti javnog života.¹² Avgustov uticaj i moć su se brzo proširili na račun uticaja senata i skupštine i on je ubrzo, kako ističe Djurant, vršio ulogu vrhovnog suda, vladao Italijom preko komisija i upravljao izvođenjem javnih radova. Kao predsedavajući senatom, nijedna mera nije mogla da se dostavi bez njegovog odobrenja, a sve predložene mere pripremao je lično on, ili su to činili njegovi pomoćnici. Slabi uticaj skupština, koje se sastaju sve ređe i odlučuju uglavnom o merama ili nominacijama koje princeps predlaže.¹³ Ispostavilo se da je reorganizacijom državne uprave i merama koje je Avgust sproveo Rimska imperija uspela da prevaziđe mnoge probleme u kojima se nalazila pre njegovog dolaska na vlast i da stvori takvu organizaciju i principe vladanja koji su omogućili njen opstanak i hegemoniju u vremenu koje je dolazilo.

U kontekstu našeg istraživanja, od naročitog je značaja ukazati na promene koje su se ticale reorganizacije vojske i u okviru nje stvaranje oružanih organa vlasti koji su po prvi put u istoriji vršili tipično policijsku funkciju. Pre Avgustovog dolaska na vlast i njegove reforme, održavanje reda i mira u rimskoj državi bilo je povereno *edilima*, koji su kao organi izvršne vlasti vršili funkciju održavanja reda i mira, starali se o sigurnosti puteva i obavljali poslove vatrogasaca. Brojčano ograničene i sastavljene isključivo od robova, trupe kojima su komandovali *edili* nisu mogle da na zadovoljavajući način odgovore svim potrebama bezbednosti Rima. Zbog toga je jedan od prioritetnih zadataka Avgustove reforme bio osnivanje takvih snaga koje će biti u stanju da u potpunosti održe mir u Rimu, a da pri tome ne budu samo manifestacija vojne moći cara, već i njegovog autoriteta.¹⁴ U tom cilju, Avgust 27. godine p. n. e. osniva čuvenu pretorijansku gardu, koja je preuzeila poslove vezane za ličnu bezbednost vladara, ali se kao jedina vojna trupa u Rimu mogla upotrebljavati i za održavanje javnog reda i mira.¹⁵ Pretorijanska garda je u osnovi još uvek

12 To se naročito može reći za finansije, pošto je reorganizacijom poreskog sistema August uspeo da uspostavi kontrolu nad ubiranjem poreza u Rimu i rimskim provincijama i da spreči time samovolju i zloupotrebu lokalnih vlasti. Rostovcev, 1990: 375–378.

13 Videti: Djurant, 1996: 251–253.

14 Ovo iz razloga što je prisustvo vojnih snaga i njihovo korišćenje za potrebe reda i mira u Rimu, previše potsećalo na period i užas građanskog rata. Uporediti: Davis, 1977: 13.

15 Težnja ka tome da se smanji utisak o vojnoj prisutnosti u samom Rimu, izražava se uostalom i u tome što ove jedinice nisu bile smeštene u zasebne vojne logore, već u gradske kuće. Osim toga, umesto vojnih uniformi i oklopa, nosili su široke i duge toge ispod kojih su nosili oružje koje nije smelo da se vidi.

bila vojna organizacija sa određenim obeležjima policijske funkcije – kombinacija koja, uostalom, predstavlja univerzalno obeležje svih policijskih organa koje smo u dosadašnjoj analizi različitih država i civilizacija istraživali. Međutim, značajna promena koja je u rimsku organizaciju vlasti uvela oružane organe sa primarno policijskim zadacima, bila je osnivanje jedinica poznatih kao *Cohortes Urbanae*, na čijem se čelu nalazio gradski prefekt – *praefectus urbi*, kao vrhovni policijski organ. Osnivanje ovih jedinica nametnule su društvene i političke okolnosti u kojima se Rim nalazio u tom periodu, ali i Avgustova vizija bezbednosti Rima koja nije mogla da se ostvari bez organizovanja specijalizovanih službi i organa koji su se bavili primarno poslovima održavanja reda mira i bezbednosti prestonice imperije. Doduše, *Cohortes Urbanae* su ostale sastavni deo regularne vojske, čvrsto povezan sa pretorijanskim gardom, ali su njene funkcije bile primarno policijske (o policiji kao organizaciono odvojenoj vlasti moguće je govoriti tek u moderno doba). Sačinjavale su je tri bataljona sa po pet stotina ljudi. Na njihovom se čelu nalazio *tribun* (*equestrian tribunes*) koji je rukovodio deset centurija. Veoma značajna novina bila je to što su pripadnici ovih jedinica počeli da se regrutuju iz građanstva. Policijska funkcija je polako prestala da bude delatnost koju su, kao i u Atini, obavljali uglavnom robovi i postala je profesija slobodnih rimskih građana.

Pored pretorijanske garde i gradskih kohorti, u policijske organe Avgustovog doba mogli bismo da ubrojimo i vatrogasnu službu zvanu *vigiles*. Njihova primarna funkcija je bila da uoče i spreče požar u gradu, te su u tom cilju obavljali patrolnu delatnost ulicama Rima. Kako su svoj posao obavljali uglavnom noću, to su ubrzo preuzeли i posao noćne straže i sprečavanja krađa, napada i sl. *Vigile* su takođe bile vojnički organizovane, ali nisu bile deo vojnih snaga; njeni pripadnici nisu smatrani vojnicima, već javnim službenicima.¹⁶ Njima je zapovedao *praefectus vigilum*, imali su sedam kohorti od oko 1.000 ljudi. Na čelu svake kohorte je bio tribun i pod njim sedam centuriona (Erenrajh 1928: 718).

Tip državne organizacije kakav je uveo Avgust trajao je bez nekih značajnih promena skoro četiri veka. Za vreme Trajanove vladavine osnovana je posebna služba za otkrivanje i istraživanje zločina – *frumentarii*. Oni su prvobitno služili kao vojnici zaduženi za ishranu svojih jedinica, da bi vremenom preuzeли posao prikupljanja informacija o raznim događajima u provincijama. *Frumentarii* su zapravo predstavljali tip političke policije čiji je uticaj jačao proporcionalno ulozi i uticaju samog cara (Erenrajh, 1928: 720).

Period principata je završen posle burne društveno-ekonomске krize u koju je Rimsko carstvo zapalo tokom III veka n. e. Zvaničan kraj ovog perioda i početak perioda dominata označava Dioklecijanov dolazak na vlast. Koncentracija vlasti u rukama cara, koja je započeta od Oktavijana Avgusta,

16 Rimski istoričar Tacit ih ne navodi kao deo rimske vojske, čiju je celokupnu kategorizaciju izvršio u prvoj polovini I veka n. e.

kulminirala je u periodu dominata pretvarajući Dioklecijanovu vlast u despotiju, a njega u vrhovnog zapovednika vojske, vrhovnog sudske i zakonodavca. Izmene u državnoj organizaciji, reforma vojske i nova teritorijalno-politička podela samo su neke novine Dioklecijanove i Konstantinove vladavine, kojima su privremeno prevaziđeni problemi Rimske imperije iz III veka.¹⁷ Najviši predstavnici civilne vlasti bili su pretorski perfekti u provincijama i gradski prefekti (*eparsi*) u Rimu i Carigradu. Oni su ujedno vodili brigu o održavanju reda i mira, snabdevanju prestonice i privrednom životu grada. Nepopularnost *frumentaria* vremenom je dovela do njihovog ukidanja, ali je za vreme cara Dioklecijana osnovana nova služba pod nazivom *agentes in rebus*, takođe zadužena za prikupljanje informacija i ispitivanje rada i raspoloženja podanika. Ostrogorski navodi da je ovo telo postalo ubrzo veoma obimno i da je u V veku brojalo oko 1.200 funkcionera, a da je za ličnu bezbednost vladara bio zadužen najuticajniji predstavnik centralne uprave – *magister officiorum*, koji je ujedno i zapovednik carske garde (*scholae palatinae*), naslednice pretorijanaca (Ostrogorski, 1993: 57). Osim pomenutih organa i jedinica, kao predstavnika policijske vlasti moguće je izdvojiti i *limitanei*, vojnike graničare koji su duž granice carstva ujedno obavljali i odbrambenu i policijsku delatnost održava-nja reda.

Zaključak

Posmatrano kroz istoriju, od samog početka nastanka države pa sve do danas, moguće je zaključiti da je pojava policijske funkcije i organizacije deo šireg procesa konstituisanja vojno-političkih institucija vlasti. Njihova pojava izražava onu potrebu koja se kroz istoriju da lako prepozнати, a to je potreba same političke vlasti za sopstvenom stabilnošću i sigurnošću. Prvi oblici policijske vlasti i organizacije obavljali su funkciju zaštite političkog poretku vlasti, da bi tek vremenom ona dobila i onu svoju savremenu dimenziju i segment – suzbijanje različitih oblika devijantnog ponašanja pojedinaca i zaštitu pravnog poretku, a tek u savremenoj demokratskoj državi zaštitu imovinske i lične sigurnosti svih građana. Doduše, zaštita pravnog poretku je ujedno i zaštita političkog poretku, jer zakone donosi politička vlast, i oni kao takvi predstavljaju izraz njene volje. U tome se ogleda jedna od osnovnih funkcija prava, a to je konstituisanje i očuvanje pravno-političkog poretku vlasti. Kao organ ovla-

17 Osnovna karakteristika Dioklecijanove reforme bila je težnja ka povećavanju carskog apsolutizma, centralizaciji državne vlasti i birokratizam, uz jasno odvajanje civilne i vojne, centralne i provincijske vlasti. Dioklecijan je preuredio sistem državne teritorijalno-političke organizacije, povećavanjem broja provincija i oduzimanjem privilegovanog položaja Italiji. U njegovo vreme carstvo je bilo podeljeno na 12 dijaceza, koje su bile podeljene na provincije čiji je ukupan broj bio oko 100. Videti: Ostrogorski, 1993: 54–60.

šćen za prinudno sprovođenje prava, policija je uvek bila jedan od najznačajnijih instrumenta za ostvarivanje te funkcije prava i posredno funkcije države. Zbog toga se pojava policijske funkcije može datirati daleko u prošlost, čak i u period pre nastanka same države i civilizacije. Naravno, ovakav zaključak podrazumeva da se na policijsku funkciju gleda kao na onu funkciju koja služi očuvanju datog poretku vlasti kroz prinudno sprovođenje vladajućih društvenih normi. Jedino tako, nju je moguće prepoznati u svim organima vlasti koju su takvu funkciju obavljali, bez obzira da li je reč o specijalizovanim organima ili pak o prvim, rudimentiranim oblicima vlasti unutar primitivnih društava. Ipak, tek sa nastankom civilizacije i pojmom prvih gradova-država, a zatim i imperija, jasno se uočava diferencirana struktura državne vlasti i unutar nje posebno struktura državne uprave. U tom segmentu javljaju se prvi specijalizovani organi izvršne vlasti koji dobijaju onu ulogu koju je i danas moguće prepoznati kao uobičajenu ulogu policije u savremenom društvu. Po pravilu, što je državna organizacija bila kompleksnija, to je izraženija bila njena unutrašnja diferencijacija. Zbog toga je policijske organe najlakše prepoznati i izdvojiti u okviru institucija Rimske imperije.

Literatura

1. Avramović, S. (1998). Elementi pravne države i individualna prava u Atini, u: *Pravna država u Antici – pro et contra*. Beograd.
2. Avramović, S. (1993). *Pravna istorija Staroga veka, Opšta istorija države i prava, I deo*. Beograd.
3. Cartletge, P. (2009). *Ancient Greece – A History in Eleven Cities*, Oxford.
4. Davis, R. W. (1977). Augustus Caesar – a Police System in the Ancient World, u: Stead, P. J. (ed.) *Pioneers in Policing*. New Jersey.
5. Djurant, V. (1995). *Istočne civilizacije*. Beograd.
6. Djurant, V. (1996). *Cezar i Hrist*. Beograd.
7. Evans-Pričard, E. E. (1983). *Socijalna antropologija*. Beograd.
8. Erenrajh, J. (1928). *Policija u starom Rimu*, časopis Policija, god. XV.
9. Frejzer, Dž. (1977). *Zlatna grana*. Beograd.
10. Gumplovic, L. (1912). *Nacrt socijalne filozofije*. Osijek.
11. Gumplowicz, L. (1999). *The Outlines of Sociology*. Kitchener.
12. Jovanović, S. (1990). *O državi – osnovi jedne pravne teorije*. Beograd.
13. Kosidovski, Z. (1989). *Kad je sunce bilo bog*. Beograd.
14. Levi-Stros, K. (1999). *Tužni tropi*. Beograd.

15. Malinovski, B. (1977). *Argonauti zapadnog Pacifika*. Beograd.
16. Mawby, R. L. (1990). *Comparative Policing Issues*. London.
17. Milosavljević, B. (1997). *Nauka o policiji*. Beograd.
18. Morgan, L. (1981). *Drevno društvo*. Beograd.
19. Ostrogorski, G. (1993). *Istorija Vizantije*. Beograd.
20. Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*. Zagreb.
21. Redklif-Braun, A. R. (1982). *Struktura i funkcija u primitivnom društvu*. Beograd.
22. Rostovcev, M. (1990). *Istorija staroga sveta*. Novi Sad.
23. Supek, R., ur. (1985). *Herbert Spencer i biologizam u sociologiji*. Zagreb.
24. Živković, M. (2000). *Postanak države*. Beograd.
25. Šenkman, H. (1920). *Policija u Staroj Grčkoj*, časopis *Policija*, god. VII.

STATE FORMATION AND POLICE ORGANIZATION IN ANCIENT WORLD

Radomir G. Zekavica

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: State formation involves a long historical period. At the beginning of this period, the first forms of military-political institutions of power were formed. The first forms of police function and organization should also be sought within these institutions. The first forms of police authority and organization had the function of protecting the political order of the government. By the time it would also get its contemporary dimension and segment – combating against various forms of deviant behaviour of individuals and protecting the legal order. Fully functional and organizational separation of the police came in a modern epoch, with the emergence of modern state administration, but the first forms of police function can be identified at the very beginning of the emergence and development of the state. Of course, this conclusion implies that the police function is viewed as the function that serves to preserve the legal order through law enforcement. Only in this way it is possible to recognize it in all the authorities that performed such a function, regardless of whether it is a specialized body or the first, rudimentary forms of power within

primitive societies. However, only by the emergence of civilization and the first cities-states, and then the empire, there is a clear indication of the differentiated structure of state power, and within it the structure of state administration. In this segment, the first specialized organs of executive power appear, who get the role that can still be recognized as a police function in modern society.

Keywords: state, police organization, Mesopotamia, ancient Greece, Roman Empire.

Originalni naučni rad
Primljen: : 12. 3. 2018.
Revidirana verzija: 15. 4. 2018.
Prihvaćen: 15. 4. 2018.

UDK: 351.941(497.11)

doi:10.5937/nabepo23-16814

RAZLIČITA SHVATANJA POLOŽAJA I NADLEŽNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA REPUBLIKE SRBIJE

Dragana Petković¹
Vladimir Milošević
Zaštitnik građana Republike Srbije

Sažetak: Prvi Zakon o Zaštitniku građana u Republici Srbiji donet je 2005. godine, da bi tokom 2007. pretrpeo izvesne izmene radi usklađivanja sa Ustavom Srbije. Položaj i uloga Zaštitnika građana u pravnom sistemu Republike Srbije definisani su Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine. Položaj, uloga, izbor, nadležnosti i postupanje Zaštitnika građana Republike Srbije uredeni su po ugledu na karakteristična obeležja ombudsmana država u regionu s određenim modalitetima. Normativno uređenje položaja i nadležnosti Zaštitnika građana zaslužuje detaljni kritički osvrt, uz poseban naglasak na pravnu praksu s ciljem sagledavanja i predlaganja *de lege ferenda* izmena zakonskih odredbi. U svojoj kratkoj, desetogodišnjoj istoriji, Zaštitnik građana Republike Srbije primenjivao je i razvijao svoja raznovrsna ovlašćenja kroz mnogobrojne i raznolike postupke i na različitim poljima delovanja. Ovaj rad ima za cilj da najpre, polazeći od normativnog uređenja položaja i nadležnosti Zaštitnika građana, pokaže kako su ulogu ovog organa shvatili i građani, čija je prava zadužen da štiti i unapređuje, i sam Zaštitnik građana. Uz pomoć simbioze normativnog i iskustvenog, autori nameravaju da ukažu na potrebne zakonske izmene i put kojim bi se mogla usmeriti dalja evolucija ove mlade institucije u našem pravnom sistemu.

Ključne reči: Zaštitnik građana, ljudska i manjinska prava i slobode, kontrola organa uprave, zakonodavna inicijativa.

¹ Autor za korespondenciju: draganapetkovicbs@gmail.com

Uvod

U ovom radu autori će pokušati kroz analizu postojećih zakonskih rešenja, njihovu dosadašnju primenu u praksi i predlaganje korekcije zakonskih rešenja da približe čitaocu sliku o nadležnostima Zaštitnika građana u pravnom sistemu Republike Srbije, s kratkim osvrtom na njegov pojам, položaj i izbor. Takođe, ukazaćemo i na nadležnosti koje se u praksi neosnovano pripisuju Zaštitniku građana, što je najčešće posledica nedovoljno dobrog poznavanja pravnih propisa koji regulišu materiju njegove nadležnosti, ali je ponekad uzrokovano i njihovom nedovoljnem određenošću. Budući da još uvek postoje dileme u pogledu njegove pravne prirode i da veliki broj pritužbi građana upućenih ovom organu i dalje biva odbačen zbog nenadležnosti, smatramo da postoji potreba da ukažemo na razloge zbog kojih do toga dolazi i pokušamo da pružimo neophodna razjašnjenja. Cilj ovog rada je da teorijske stavove i zakonske propise o pojmu ove institucije i njenim nadležnostima približi pitanjima i problemima koji se pojavljuju u praksi i na taj način ih podvrgne dodatnoj proveri, te tako možda ukaže i na pravce kojima bi se trebalo kretati prilikom budućih promena, ne samo zakonskih normi, već i ustaljene prakse Zaštitnika građana.

1. Problem definisanja Zaštitnika građana

Zaštitnik građana je institucija koja ima toliko pojavnih oblika da se autor koji pokušava da joj uhvati suštinu može naći pred prilično jednostavnim ili gotovo nemogućim zadatkom – jednostavnim ako ima na umu njen konkretni pojarni oblik, nemogućem ukoliko ima za zadatak da pronađe univerzalnu definiciju za ovaj institut kao takav u svim njegovim otelotvorenjima. Stoga ćemo u ovom radu, s obzirom na njegov jasno određen predmet, poći putem kojim se lakše ide i definisati Zaštitnika građana Republike Srbije, ali ćemo istovremeno pokušati da utvrđimo da li se i koliko naša definicija može primeniti na druge institucije ove vrste.

Na tom zadatku, dobru polaznu osnovu možemo pronaći u zakonskom određenju Zaštitnika građana. Što se tiče položaja i uloge, institucija Zaštitnika građana Republike Srbije je radena po ugledu na danski model, ali su dodata i neka moderna rešenja (Milkov, 2008: 197). Članom 1 st. 1 Zakona o Zaštitniku građana², on je definisan kao nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizaci-

2 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/05 i 54/07– ZZG.

ja, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi uprave). Ukoliko bismo malo proširili zakonsku definiciju kako bismo joj dodali elemente koje autori smatraju neophodnim, dobili bismo sledeće: Zaštitnik građana je nezavisan, personalizovan, *sui generis* državni organ izabran od Narodne skupštine, koji u posebnom postupku kontroliše rad organa uprave i stara se o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Iz ovakve definicije proističe sledeće:

1) **Nezavisnost** je, uz samostalnost koja ide u paru sa njom³, uslov bez koga se ne može zamisliti postojanje i rad Zaštitnika građana. U pitanju je, naravno, sloboda od uplitanja drugih organa u rad Zaštitnika građana, od bilo kakvih pritisaka i uticaja na postupke koje sprovodi i odluke koje donosi. I obrnuto, organ koji nosi takav naziv, a koji nije nezavisni i samostalan u svom radu, ne može se smatrati Zaštitnikom građana, uprkos tome što nosi takvo ime. U uporednom pravu nije čest slučaj, ali se dešava da se obrazuje institucija koja bi trebalo da predstavlja pandan Zaštitniku građana, a za čiji rad nisu obezbeđeni navedeni uslovi (Đorđević, 2013: 185).

Nezavisnost, s druge strane, ne znači apsolutnu nedodirljivost i neodgovornost Zaštitnika građana za svoje postupke. Takav „ideal“ nije dostignut čak ni u sistemu krute podele vlasti među organima koji reprezentuju zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, jer svaka od njih poseduje mehanizme uz pomoć kojih može da se umeša u posao druge dve vlasti, ukoliko proceni da je takvo mešanje neophodno. Bilo bi, dakle, iluzorno očekivati da nezavisnost institucije Zaštitnika građana predstavlja nekakvu savršenu autonomiju u odnosu na sve ostale institucije države. Stoga je ovde potrebno precizirati da nezavisnost i samostalnost Zaštitnika građana znače slobodu od svakog nezakonitog, protivpravnog uticaja i pritiska, naročito ako je svrha takvih pritisaka negiranje, usurpiranje Zaštitnikove nezavisnosti i samostalnosti. Uplitanje putem zakonom propisanih procedura i dalje ostaje dozvoljena, ako ne i nužna, forma kontrole rada Zaštitnika građana. Tako Narodna skupština ima ovlašćenje da razreši ili suspenduje Zaštitnika građana, a nadležni sud može protiv njega, pod određenim uslovima, voditi krivični postupak i osuditi ga za izvršenje krivičnog dela.

Takođe, potrebno je istaći da prave nezavisnosti u radu bilo koje institucije nema bez prethodno obezbeđene finansijske nezavisnosti. Prema mišljenjima i stavovima pojedinih teoretičara o uslovima koji su nužni da se dodatno ojača nezavisnost Zaštitnika građana, potrebno je da ovaj organ ima mogućnost samostalnog predlaganja svog budžeta Narodnoj skupštini bez moguće intervencije Vlade ili nadležnog ministarstva u postupku pripreme i predlaganja budžeta. Isto tako nužno je predvideti da Vlada Republike Srbije ne može

³ Odnos između ova dva izraza, odnosno pitanje da li su u pitanju sinonimi ili su u pitanju termini između kojih ipak postoje izvesne razlike, tema je koju ćemo ovom prilikom zbog nedostatka prostora ostaviti po strani.

svojim aktom obustaviti ili ograničiti izvršenje budžeta Zaštitnika građana. Nezavisnost položaja Zaštitnika građana bila bi dodatno ojačana ukoliko bi se odredbe koje regulišu obezbeđivanje sredstava za rad ove institucije uredile i precizirale u smislu eliminisanja svake moguće neopravdane intervencije Vlade u menjanje predloga budžeta Zaštitnika građana ili njegovo izvršenje (Milosavljević, 2001:68). Pravno uređenje ove situacije moglo bi se izvršiti po ugledu na rešenja iz Zakona o Ustavnom суду koja su uvedena kroz izmene i dopune ovog zakona (čl. 28, 28a i 28b Zakona o Ustavnom суду).⁴

2) **Personalizovanost** Zaštitnika građana odnosi se na činjenicu da je u Republici Srbiji naglašena uloga ličnosti koja se bira za obavljanje funkcije, a ne same organizacije koja je toj ličnosti poverena kako bi ona mogla uspešno da obavlja funkciju na koju je izabrana, što za posledicu ima da stručna služba Zaštitnika građana na neki način ostaje u njegovoj senci.⁵ Primer drugačije filozofije može se naći među organima uprave, kod kojih se težište stavlja na samu organizaciju (recimo Ministarstvo privrede, Agencija za licenciranje stечajnih upravnika), a ne na njihovo rukovodstvo (odnosno ministra privrede i direktora agencije). Slična situacija preovlađuje i u svetu, s tom razlikom što se negde za Zaštitnika građana bira pojedinac, a negde predstavlja kolegijalno telo koje u svom sastavu ima nekoliko lica – uvek su u prvi plan stavljeni uloga i odgovornost izabranih pojedinaca ispred organizacije kojom upravlja.

3) *Sui generis* državni organ. Zaštitnik građana se, položajem i ovlašćenjima, umnogome razlikuje od drugih državnih organa i organizacija – Narodne skupštine, Vlade, organa uprave, sudova, javnih tužilaštava, drugih nezavisnih institucija. Ovo važi čak i u situacijama kada se za pojedine elemente postupaka koje sprovodi ili ovlašćenja koja mu stoje na raspolaganju može naći pandan kod navedenih organa. Tako, postupak kontrole rada organa državne uprave koji Zaštitnik građana pokreće i sprovodi u grubim crtama podseća na upravnu proceduru, ali je suštinski sasvim drugi postupak sa drugačijim pravilima i ciljevima u odnosu na upravni.⁶ Odluke koje Zaštitnik građana donosi manje podsećaju na rešenja i zaključke upravnih organa i po svojoj suštini su bliže sudskim odlukama, budući da se njima ne rešava da li stranci pripada neko pravo već prosuđuje da li je određeno ponašanje organa uprave u dатој pravnoj situaciji bilo zakonito i pravilno, poželjno ili nepoželjno. Ali odluke Zaštitnika građana ne poseduju neke od bitnih odlika sudskih odluka,

4 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. zakon.

5 Čak i nakon deset godina postojanja i rada institucije, u praksi nisu retke situacije da se Zaštitniku građana obraćaju za pomoć građani koji su uvereni da izabrani Zaštitnik građana lično postupa po svakoj pritužbi, ili lično prima svaku stranku koja zatraži prijem kod Zaštitnika građana.

6 Što ne znači i da je detaljno uređen kao opšti upravni postupak, zasad. Očekujemo da ovaj normativni propust bude ispravljen novim Zakonom o Zaštitniku građana, čije dočenje se očekuje u najskorijoj budućnosti.

u prvom redu izvršnost. Zaštitnik građana ne može prinudnim putem naterati organ uprave da postupi po preporuci koju mu je uputio. Zaštitnik građana, takođe, ima određena ovlašćenja u domenu zakonodavstva (pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti, pravo zakonodavne inicijative za izmenu i dopunu propisa ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima), ali njegova ovlašćenja u ovoj oblasti ne poseduju ni približnu širinu i značaj kao u slučaju Narodne skupštine i Vlade.

4) **Izbor.** U Republici Srbiji, izbor ličnosti koja će obavljati funkciju Zaštitnika građana nalazi se u nadležnosti Narodne skupštine. Uporednopravno posmatrano, ovo je najzastupljeniji način izbora Zaštitnika građana (kada pričamo o Zaštitniku građana kao instituciji koja je formirana na nivou države), ali je takođe moguće da ga postavljaju i organi izvršne vlasti, izvršna i zakonodavna vlast u saradnji, kao i međunarodne organizacije (Denković, 2010: 583).

5) **Nadležnost** – kontrola rada organa uprave i staranje o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Često se za Zaštitnika građana kaže da je njegov zadatak da štiti građane od neopravdanog zadiranja (državne) vlasti u njihova prava. I sami građani, prilikom podnošenja pritužbi Zaštitniku građana, rukovode se u velikom broju slučajeva pomenutim načelom. Istina je, međutim, da su sve tri tradicionalne grane vlasti van dosega Zaštitnika građana. Zaštitniku građana Republike Srbije zakonom je zabranjeno da kontroliše rad Narodne skupštine, Vlade, predsednika Republike, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštva. Njegove kontrolne nadležnosti ograničene su isključivo na nosioce javnih ovlašćenja koji obavljaju upravnu delatnost (organi državne uprave, organ nadležan za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, organi i organizacije, preduzeća i ustanove kojima su poverena javna ovlašćenja) i prostiru se i na zakonitost (koju već kontrolišu sudovi) i na druge aspekte njihovog rada (celishodnost, pravičnost, efikasnost, ekonomičnost i sl.). To je tradicionalna nadležnost koja se poverava Zaštitniku građana, premda bismo, upoređujući rešenja od jedne do druge države, svakako uočili razlike, često veoma značajne po pitanju obima ovlašćenja koja su poverena ovoj instituciji (koja idu dotle da se u nekim zemljama, kao što je Švedska, Zaštitniku građana poverava i kontrola rada pravosudnih organa) (Đorđević, 2013: 195). Staranje o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda, s druge strane, spadaju u red ovlašćenja koja se novije vreme poveravaju Zaštitniku građana i posledica su: 1) jačanja svesti o značaju zaštite ljudskih i manjinskih prava, 2) priznanja da nepravilan, manljiv rad nosilaca javnih ovlašćenja često za posledicu ima povredu prava i sloboda elementarnog tipa, 3) potrebe modernih država da konstantno usavršavaju svoje propise i prakse na ovom polju, pri čemu je institucija Zaštitnika građana, po prirodi stvari, pogodna da joj delom bude poverena ova delatnost.

Tabela 1: Statistički prikaz pritužbi koje su se odnosile na rad organa koje Zaštitnik građana ne može da kontroliše i na čiji se rad građani najčešće žale (u pojedina polja je upisana kosa crta umesto numeričkih podataka koji su ostali nepoznati autorima)

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Broj primljenih pritužbi	410	1.030	1.774	2.758	3.772	4.474	5.042	4.877	6.231	6.272
Pravosudni organi	128 31,22%	186 18,06%	253 14,26%	410 14,87%	503 13,34%	585 13,08%	633 12,55%	638 13,08%	821 12,51%	675 10,56%
Sudovi	126 30,73%	176 17,09%	234 13,19%	369 13,38%	442 11,72%	473 10,57%	557 11,05%	534 10,95%	736 11,81%	521 8,31%
Privredni subjekti				140 5,08%	223 5,91%	533 12,36%	533 10,57%	538 11,03%	606 9,23%	517 8,24%

6) **Postupak.** Kako bi mogao da vrši svoju funkciju, za postupanje Zaštitnika građana je Zakonom o Zaštitniku građana predviđena posebna procedura, različita od upravne ili sudske, prilagođena ciljevima zbog kojih je ovaj organ osnovan. Slično važi i za sve ostale pojavnne oblike ove institucije.

2. Specijalizovani zaštitnici građana

Ustav Srbije ne govori ništa o tzv. specijalizovanim zaštitnicima građana koji su vrlo česta pojava u pravnim sistemima drugih zemalja. Najviši pravni akti drugih država uređuju mogućnost osnivanja ovih zaštitnika građana, kao npr. Ustav Republike Slovenije⁷ koji u čl. 139 izričito predviđa da je dozvoljeno osnivanje specijalnih obudsmana za zaštitu prava građana za pojedine oblasti. U pitanju su državni organi koji, suštinski, imaju istu ulogu, ali čija je nadležnost u određenoj meri sužena, najčešće samo na pojedine pravne oblasti ili vrste prava čije povrede su zaduženi da sprečavaju, ili na pravne subjekte koje u svom radu štite. S obzirom na međunarodne standarde i stav Venecijanske komisije, ustav jedne države ne bi trebalo da onemogućuje osnivanje posebnih ombudsmansa (Đorđević, 2013: 178).

Razmatrajući navedeno, analizom našeg Ustava možemo zaključiti da osnivanje specijalizovanih zaštitnika građana nije predviđeno, ali nije ni isključeno kao mogućnost, zbog čega postoji dilema u pogledu dozvoljenosti njihovog eventualnog osnivanja na teritoriji Republike Srbije. Prema jednom gledištu, s

⁷ „Službene novine Republike Slovenije“, br. 33/91-I, 42/97, 66/00 i 24/03.

obzirom na to da su položaj i nadležnost zaštitnika građana u našem sistemu određeni Ustavom i da je on ustanovljen kao jedinstven personalni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa uprave, to bi značilo da ne postoji ustavni osnov za uvođenje specijalizovanih zaštitnika građana za pojedine oblasti prava i subjekte. Smatra se da bi u suprotnom bio doveden u pitanje ustavni osnov njihovog postojanja, kao i jedinstvo pravnog poretka, i da bi njihovo osnivanje izazvalo pravnu nesigurnost, jer bi dovelo do toga da iste nadležnosti vrši nekoliko organa. Takođe, kontrolisani subjekti bi bili dodatno opterećeni u radu, jer bi se povodom pojedinih problema morali izjašnjavati i po nekoliko puta, u slučaju da različiti kontrolni organi pokrenu postupke prema njima. Stoga bi, ukoliko bi se i želelo uvesti više kategorija zaštitnika građana, to prvo trebalo regulisati Ustavom.

Drugo stanovište, koje je možda bliže našoj pravnoj stvarnosti, zastupa tezu da činjenica da Ustavom Republike Srbije⁸ nije isključena mogućnost osnivanja specijalizovanih zaštitnika građana upravo znači da ne postoji zabrana, odnosno da Ustav ostavlja zakonodavcu da proceni da li je njihovo prisustvo u pravnom sistemu potrebno i da, ukoliko je odgovor pozitivan, predviđi njihovo postojanje posebnim zakonima. Precizno razgraničenje nadležnosti između Zaštitnika građana Republike Srbije i ovih specijalizovanih zaštitnika, dosledno sprovedeno u zakonskim tekstovima, sprečilo bi svako mešanje, odnosno „sudaranje“ prilikom korišćenja ovlašćenja među ovim organima i sprečilo eventualno šikaniranje kontrolisanih organa vođenjem više paralelnih ili uzastopnih postupaka. Ovo stanovište, takođe, smatra da u našem sistemu već postoje institucije ovog tipa, kao što je institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, samo ih ne prepoznajemo na prvi pogled zbog drugaćijeg naziva u kome nisu sadržani izrazi „ombudsman“ ili „zaštitnik građana“.

3. Lokalni zaštitnici građana

Osim navedenih, u modernim državama je gotovo neizostavno prisutna još jedna vrsta Zaštitnika građana, koji se osniva na teritorijalnom principu. Oni su, s jedne strane, posledica prava naroda na teritorijalnu autonomiju i lokalnu samoupravu, a s druge, činjenice da je u velikim državama koje se prostiru preko ogromnih teritorija postalo praktično nemoguće da samo jedan organ efikasno i uspešno obavlja sve poslove koji su u nadležnosti Zaštitnika građana. Tako je i u Republici Srbiji njenim autonomnim pokrajinama⁹ i jedinicama lokalne samouprave ostavljena sloboda da u svojim opštlim pravnim aktima

⁸ Član 138 Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/06.

⁹ Odnosno, preciznije, AP Vojvodini, ali smatramo da nema potrebe da dodatno opterećujemo ovaj tekst analizom pravne situacije u kojoj se trenutno nalazi AP Kosovo i Metohija.

predvide postojanje institucije lokalnog zaštitnika građana na svojoj teritoriji. Ovu mogućnost su iskoristili AP Vojvodina, koja je Odluku o uspostavljanju institucije Pokrajinskog ombudsmana donela još u decembru 2002. godine (dok je ovaj organ otpočeo sa radom u januaru 2004. godine), i pojedine lokalne samouprave (prva je bila opština Bačka Topola, čiji zaštitnik građana je počeo sa radom aprila 2003. godine). Naizgled, jedina bitnija razlika između ovih organa i Zaštitnika građana Republike Srbije jeste u tome što je njihova nadležnost vezana za manje teritorijalne jedinice. Proklamovani ciljevi radi kojih su Pokrajinski zaštitnik građana i lokalni zaštitnici građana osnovani uglavnom su isti kao i kod republičkog zaštitnika građana – zaštita ljudskih sloboda i prava od lošeg, nezakonitog ili nedostojnog postupanja, ali i nepostupanja organa uprave i nosilaca javnih ovlašćenja. Isto važi i za ovlašćenja koja se poveravaju ovim institucijama. I one, kao i republički zaštitnik građana, mogu da vode postupak nadzora prema nosiocima upravnih i javnih ovlašćenja, imaju mogućnost da podnesu zakonodavnu inicijativu i pravo podnošenja predloga za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa, mogu da informišu građane o propisima i daju pravne savete itd. Međutim, pažljivijom analizom nadležnosti i položaja ovih organa zapazićemo dve značajnije razlike između njih i Zaštitnika građana Republike Srbije, koje se tiču:

a) Organa prema kojima mogu da koriste svoja kontrolna ovlašćenja. Dok Zaštitnik građana u svom radu vrši nadzor nad radom organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja, dakle potencijalno svih organa kojima su poverena upravna i javna ovlašćenja (osim onih čiji mu je rad zakonom izričito zabranjeno da kontroliše), Pokrajinski zaštitnik građana je ovlašćen da nadzire rad pokrajinskih organa uprave i nosilaca javnih ovlašćenja čiji je osnivač AP Vojvodina, dok je u nadležnosti lokalnih zaštitnika građana kontrola rada nosilaca upravnih i javnih ovlašćenja koje je formirala njihova jedinica lokalne samouprave.

b) Pravnih propisa čije povrede su nadležni da utvrđuju. Zaštitnik građana Republike Srbije kontroliše postupanje organa uprave samo u onom delu njihovog rada u kome primenjuju republičke zakone, druge republičke propise i opšte akte. S druge strane, Pokrajinski zaštitnik građana je nadležan za povrede odluka i drugih pravnih akata AP Vojvodine, a zaštitnici građana na lokalnom nivou su nadležni samo kada su u pitanju propisi i opšti akti jedinica lokalne samouprave.

4. O nadležnosti Zaštitnika građana i problemima prilikom tumačenja

Ustav Srbije je ustanovio instituciju Zaštitnika građana i uredio njegove nadležnost prema vrsti poslova koje obavlja i subjektima koje kontroliše. Odredbama čl. 17–23 Zakona o Zaštitniku građana uređena je detaljnije nadležnost ove institucije. Pored zaštite prava građana, on kontroliše zakonitosti i pravilnost rada organa državne uprave i određenih nosilaca javnih ovlašćenja. Zaštita i unapređenje prava građana ostvaruju se kroz postupke koje vodi prema subjektima koje kontroliše, kao i kroz zakonodavnu inicijativu i predlaganje Ustavnog suda ocene ustavnosti i zakonitosti kada smatra da do povrede prava građana dolazi usled nedostataka u propisima.

Najzad, pored već nabrojanih ovlašćenja, Zaštitnik građana ima pravo da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava (čl. 24 st. 2 ZZG).

Ustav je izričito i odredio koje organe Zaštitnik građana ne može da kontroliše. Ovakvo određenje je u skladu sa ulogom kontrolora rada nosilaca upravnih ovlašćenja koja se po pravilu dodeljuje Zaštitniku građana i položajem koji imaju organi za koje je u našem pravnom sistemu propisano da njihov rad Zaštitnik građana ne može da kontroliše. Ukoliko bi, na primer, Zaštitniku građana bilo povereno ovlašćenje nadzora nad radom sudova, to bi automatski dovelo u pitanje njihovu nezavisnost koja spada u osnovna načela sistema podele vlasti (Milkov, 2008: 200). Prema teoriji, ovo rešenje je potencijalno opasno u zemljama gde je finansiranje ombudsmana povezano sa izvršnom vlasti, jer na taj način može doći do posrednog mešanja vlasti u rad sudova i narušavanja načela podele vlasti (Đorđević, 2013: 195).

Analizirajući podneske kojima se građani obraćaju Zaštitniku građana, vrlo brzo ćemo primetiti da većina njih nadležnost ovog organa poistovećuje sa njegovom nadležnošću da vrši kontrolu rada organa uprave.¹⁰ Međutim, kao što ćemo videti, to je samo jedno od nekoliko različitih ovlašćenja koja su mu zakonom poverena kako bi mogao da ostvari ciljeve radi kojih je ustanovljen.

U vršenju svojih ovlašćenja, Zaštitnik građana deluje i represivno i preventivno na organe uprave s ciljem zaštite i ostvarenja zagarantovanih prava građana. Represivno delovanje se ogleda kroz postupke kontrole koje vodi prema

¹⁰ Zaštitnik građana je tokom 2016. godine razmatrao 6.272 pritužbe (od toga je 6.203 pisane pritužbe a 69 predmeta pokrenutih po sopstvenoj inicijativi). Najveći broj tih pritužbi odnosio se na rad predstavnika izvršne vlasti i to ministarstava – 20,06% svih pritužbi. Više o tome vid: Redovan godišnji izveštaj za 2016. godinu str. 328–334. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202016.%20godinu.pdf>.

nadziranim subjektima, dok se preventivna uloga ostvaruje kroz posredovanje i savetovanje, zakonodavnu inicijativu i podnošenje predloga za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa. Pritom, ne treba zaboraviti da Zaštitnik građana ne ostvaruje svoju preventivnu funkciju samo aktivnim delovanjem, nego i pasivnim. Samim tim što postoji i poseduje navedene nadležnosti, ova institucija utiče na organe uprave da pristupaju svom radu sa pojačanim stepenom pažnje i s više obzira prema potrebama stranaka nego što bi možda inače bio slučaj. Može se smatrati da je sasvim opravдан stav teorije kada kaže da „ombudsman spada u red onih ustanova čiji se značaj i uloga ne mere isključivo efektima njihovog rada, već koji vrše svoju funkciju i ne radeći ništa“ (Milkov, 2012: 27).

Osim nabrojanih, u praksi Zaštitnika građana se iskristalisala jedna vrsta ovlašćenja za koju ne bismo mogli reći da poseduje ni represivni ni preventivni karakter, budući da se zapravo nisu ni usmerena prema organima državne uprave. U pitanju je obavljanje poslova pružanja pomoći neukoj stranci, tzv. savetodavan rad sa građanima koji se svakodnevno obraćaju ovom organu telefonskim putem, mejlovima ili ličnim dolaskom u prostorije Zaštitnika građana zahtevajući savet za svoj problem.¹¹

4.1. Postupak kontrole rada organa uprave

Postupak po pritužbama od njihovog podnošenja do utvrđivanja da li postoje propusti u radu organa uprave uređen je odredbama čl. 24–32 ZZG. U pitanju je izrazito neformalan, *sui generis* postupak koji se ne vodi po odredbama drugih propisa niti se one supsidijarno primenjuju. Postupak je uređen veoma malim brojem odredbi kojima se regulišu najosnovnije procedure postupanja po podnošenju pritužbe. Ostavljeno je Zaštitniku građana da svojim internim aktima detaljnije uredi način svog rada kako bi postupanje unutar organa bilo ujednačeno. Ovo ovlašćenje nije izričito propisano zakonom, ali se njegovim tumačenjem, imajući pritom u vidu ulogu i položaj Zaštitnika građana u pravnom sistemu, može zaključiti da je to dozvoljeno. Postupak pred Zaštitnikom građana treba da bude rasterećen suvišnih procedura, posebno imajući u vidu da Zaštitnik građana donosi akte koji su pravno neobavezujući i da je postupak pred njim jednostepen (Filipović, 2015: 37).

¹¹ Prijem građana je svakodnevni u radno vreme. Tako je Zaštitnik građana tokom 2016. godine primio na razgovor 4.213 građana, obavio 8.149 telefonskih razgovora i primio 681 podnesak odnosno pitanje građana koje nema karakter pritužbe. Te godine je primio 6.272 pritužbe. Ukupan broj obraćanja građana je 19.315 tokom 2016. godine. U poređenju sa prvim godinama rada primetno je povećanje broja obraćanja – ovaj organ je npr. 2008. godine: primio na razgovor 1.395 građana, obavio 2.232 telefonska razgovora i dobio 89 mejlova. Primljeno je 1.030 pritužbi. Ukupan broj obraćanja građana je bio 4.863.

Jednostavnost postupka je poželjna i radi lakšeg ostvarenja ciljeva zbog kojih je i ustanovljena institucija zaštitnika građana. Smisao njenog postojanja je da reaguje u onim situacijama kada redovna pravna sredstva i ustaljene procedure u postupanju ne mogu da otklone nedostatke u radu organa uprave koji se mogu ispoljiti u vidu odgovlačenja postupka, šikaniranja stranke, očigledno pogrešne primene propisa ili njihovog izigravanja. Zaštitnik građana ne može da poništava, ukida i menja odluke organa uprave, ali je nesumnjivo, što je i njegova dosadašnja praksa pokazala, da može da reaguje još u toku korišćenja redovnih pravih sredstava kako bi se otklonile one prepreke koje onemogućavaju donošenje odluke organa uprave u zakonitom i pravičnom postupku. Pokazalo se da takva reakcija može da bude pravovremena i efikasnija od bilo kog drugog pravnog sredstva, s obzirom na to da je postupanje ombudsmana rasterećeno formalnih i komplikovanih procedura.

4.2. Medijacija (posredovanje) i savetovanje

Već smo ranije napomenuli da su čl. 24 st. 2 ZZG Zaštitniku građana poverna ovlašćenja da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava.

Posredovanje u spornim odnosima kada dve strane, učesnice spornog odnosa ne mogu same da prevaziđu i reše nastali problem odvija se uz pomoć treće strane – posrednika koji po definiciji treba da bude neutralan i ima za zadatak da pomaže strankama svojim savetima ili sugestijama da problem reše na miran način, bez nametanja obavezujućih rešenja za njih.¹² Uloga posredovanja u različitim spornim odnosima danas ubrzano dobija na značaju i promoviše se korišćenje ovog instituta u različitim vrstama postupaka, jer se smatra da se na ovaj način brže i sa manje štetnih posledica može razrešiti sporni odnos, te da posredovanje doprinosi uštedi kako novca tako i vremena njegovim učesnicima. Kada govorimo o korišćenju posredničkih ovlašćenja u radu Zaštitnika građana, na samom početku postupka uloga Zaštitnika građana prevashodno je da, kroz odgovarajući način obraćanja, čija će forma zavisi od procene konkretne pravne situacije, predoči organu izjavu i zahtev pritužioca po pitanju sporne situacije. Zaštitniku građana je omogućeno da bira kako će se obratiti organu jer u ovom slučaju (kao i u drugim, kao što ćemo videti) način na koji pristupa problemu nije ograničen zakonskim pravilima koji uređuju ovaj vid postupka. Stoga se on može obratiti organu i zahtevati od njega izjašnjenje, a može i organizovati sastanak na kome bi bile prisutne obe strane.

¹² Republika Srbija je donela Zakon o posredovanju u rešavanju sporova 2014. godine, a prvi zakon koji je donet za tu oblast prava bio je Zakon o posredovanju – medijaciji 2005. godine.

ne. Nakon toga, Zaštitniku građana je ostavljena sloboda da kroz neformalan postupak, koji je oslobođen komplikovanih procedura, sugerise ili predloži na koji bi se način postojeći problem mogao uspešno rešiti. Smatramo da bi, imajući u vidu smisao posredovanja (medijacije) i propise koji regulišu rad Zaštitnika građana, i ovaj organ u svom radu trebalo da se rukovodi osnovnim principima i standardima koji se primenjuju na posredovanje. Organi javne vlasti bi, sa svoje strane, korišćenje posredničkih ovlašćenja od strane Zaštitnika građana trebalo da prihvate kao poseban vid pomoći i podrške u rešavanju sporne situacije na što bezbolniji i ekonomičniji način za sve učesnike. Organu ka kome su usmerena posrednička ovlašćenja pomaže se da temeljno i posvećeno sagleda sve aspekte konkretnog problema i utvrdi eventualno postojanje propusta ili prepreka koje u praksi onemogućavaju delotvorno vođenje određenog postupka i/ili uticu na uspešno ostvarivanje ili povredu prava pritužioca. Tada organ može sam da otkloni propust ili nedostatke u radu ili da predloži pritužiocu način na koji bi se mogao prevazići postojeći spor, ukoliko je neophodna saglasnost ili zahtev pritužioca.

Posebnu prednost ovlašćenja iz čl. 24 st. 2 ZZG predstavlja to što se mogu primenjivati prema organima koje Zaštitnik građana ne može da kontroliše. Ona su u praksi najčešće korišćena prema Vladi, kao organu nadležnom za oblikovanje i usmeravanje javnih politika i koordinaciju i kontrolu rada uprave.¹³ Smatralo se da će ukazivanjem na uočene nedostatke Vladi Republike Srbije i uz njeno učešće postojeći problemi brže i efikasnije biti rešeni. Međutim, primetno je da Vlada, uglavnom, povodom upućenih mišljenja Zaštitnika građana čak nije ni dostavljala odgovore. Ovakvo postupanje ipak nije bilo sasvim bez rezultata. Na osnovu uvida u donete propise moglo bi se zaključiti da su pojedina predložena rešenja prihvaćena i sprovedena u praksi nakon izvesnog vremena, ili su preduzete radnje i mere da se reši sporna situacija.¹⁴

13 Na primer: 1) Mišljenje Zaštitnika građana koje je upućeno Vladi Republike Srbije da uskladi i usmeri rad nadležnih organa državne uprave kako bi se kroz izmenu i harmonizovanje zakonodavnog okvira i donošenje neophodnih podzakonskih akata otklonile prepreke u primeni propisa koji regulišu socijalno stanovanje i uskladile politike socijalnog stanovanja. 2) Mišljenje Zaštitnika građana koje je upućeno Vladi Republike Srbije povodom postupaka po zahtevima građana za naknadu, odnosno otklanjanje štete prouzrokovane elementarnim nepogodama i raspodelu sredstava solidarne pomoći. 3) Mišljenje Zaštitnika građana upućeno Vladi Republike Srbije povodom postupanja nadležnih državnih organa Republike Srbije prema građanima Republike Srbije na teritoriji Kosova i Metohije kada su od njih tražili da napuste posao u lokalnim organima privremenih institucija KiM koje su pod kontrolom Prištine uz obećanje da će zauzvrat, u skladu sa zaključcima Vlade Republike Srbije, biti zaposleni u institucijama Republike Srbije, što se ni posle više od četiri godine nije desilo. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4501-2015-12-23-08-14-14>; <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/3345-2014-06-16-09-04-45>; <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/2680-2013-01-08-11-59-16>.

14 Mišljenje koje je upućeno Vladi Republike Srbije povodom rešavanja nagomilanog problema isplate penzija građana sa Kosova i Metohije, problem koji i pored niza preduzetih

Mogućnost da Zaštitnik građana deluje kroz postupak posredovanja ili medijacije, kada dođe do nesporazuma između organa javne vlasti i građana, nedovoljno je korišćena u praksi, barem kada govorimo o upotrebi ovog ovlašćenja u njegovom pravom značenju.

Tabela 2: Broj upućenih mišljenja primenom posredničkih ovlašćenja i broj preporuka upućenih primenom kontrolnih ovlašćenja

godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
MIŠLJE-NJA	0	3	8	1	9	24	13	20	15	8
PREPO-RUKE	0	17	44	140	217	323	230	799	1.182	771

4.3. Zakonodavna inicijativa i pravo podnošenja predloga za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa

Pravo predlaganja zakona i pravo pokretanja postupka pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa Zaštitniku građana je dodeljeno odredbama čl. 107 st. 2 i 168 st. 1 Ustava Republike Srbije. Ova ovlašćenja su dodatno precizirana odredbama čl. 18 i 19 Zakona o Zaštitniku građana. Zaštitnik građana ih je koristio u svom radu nakon što bi za tim uočio potrebu, na osnovu saznanja iz pritužbi građana i sredstava javnog informisanja iz kojih je proisticalo da bi zbog nesavršenosti postojećih propisa ili propisa u izradi moglo doći do povrede ili ugrožavanja prava građana. Iz navedenih razloga, Zaštitnik građana je podnosio predloge za izmene i dopune zakona, kao i inicijative i mišljenja kojim su se predlagale izmene propisa. Na osnovu analize upućenih predloga i dostavljenih odgovora može se zaključiti da je bilo slučajeva u kojima su organi usvajali upućene predloge. U postupku doношења pojedinih zakona organi uprave su dostavljali njihove nacrte na mišljenje Zaštitniku građana, što je ovom organu omogućavalo da interveniše i pre podnošenja predloga zakona. Međutim, to ne znači da Zaštitnik građana nije zadržavao pravo da podnosi predloge za izmenu ili dopunu zakona koji su već bili upućeni Narodnoj skupštini na usvajanje. Predlaganje amandmana i zakona Narodnoj skupštini poslednji je korak koji je Zaštitnik građana preduzimao, po pravilu tek kada bi ocenio da ovlašćeni predlagač „prvog reda“ neće na osnovu inicijative, preporuke ili drugog predloga Zaštitnika građana preduzeti potrebne korake u korist građana.¹⁵

aktivnosti nije doveden do konačnog rešenja. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/2531-2012-10-13-06-59-13>.

15 Redovan godišnji izveštaj za 2014. godinu, http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf.

Međutim, praksa Zaštitnika građana pokazuje da on nije uvek postupao na isti način kada bi ustanovio da organi uprave nisu doneli podzakonske akte čije je donošenje njihova obaveza. U pojedinim slučajevima je podnosiо inicijativu za njihovo donošenje, dok je u drugim slučajevima upućivao preporuke.¹⁶ Kako donošenje podzakonskih propisa od strane organa uprave predstavlja jedno od javnih ovlašćenja¹⁷, smatramo da Zaštitnik građana treba da u toj situaciji obavezno uputi preporuku, jer je u pitanju očigledan propust u radu organa uprave. Do ovoga najčešće dolazi zbog nedonošenja različitih pravilnika kojima se razrađuju pojedine zakonske odredbe i detaljnije uređuje ostvarivanje prava građana bez zadiranja u njihovu suštinu, zbog čega su od velikih značaja za primenu donetih zakona.

U procesu pridruživanja EU, koji stvara potrebu usaglašavanja domaćih propisa sa propisima EU, usvaja se veliki broj propisa koji su često nesavršeni, pa čak i međusobno protivrečni, usled čega dolazi do pravne nesigurnosti i povreda prava građana. Stoga nije nerealno očekivati da će Zaštitnik građana pomenuta ovlašćenja ubuduće koristiti sve češće.¹⁸

4.4. Obavljanje poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture

Novo i posebno ovlašćenje koje je, u međuvremenu, kroz izmenu propisa stavljenog u nadležnost Zaštitnika građana Republike Srbije jeste obavljanje poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. Ovo ovlašćenje je poveleno Zaštitniku građana donošenjem Zakona o dopuni Zakona o ratifikaciji Optionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka¹⁹. Odredbom člana 17 ovog protokola propisa-

¹⁶ Inicijativa br. 21-24/10 del. br. 9373 od 9. 8. 2010. godine upućena Ministarstvu pravde za donošenje propisa predviđenih Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija i preporuka upućena istom organu br. 19-3900/13 del. br. 22854 od 12. 6. 2015. godine zbog propusta organa u nedonošenju podzakonskog akta predviđenog Zakonom o rehabilitaciji. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/1071-2010-10-14-07-59-04> i <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4176-2015-06-15-09-56-46>.

¹⁷ Vid. čl. 14 st. 1 Zakona o državnoj upravi koji glasi: organi državne uprave izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade tako što donose propise, rešavaju u upravnim stvarima, vode evidencije, izdaju javne isprave i preduzimaju upravne radnje. Prema tome, u ovoj odredbi citiranog Zakona navodi se šta se podrazumeva pod se poslovima javnih ovlašćenja.

¹⁸ Postala je praksa predlagачa da često upućuju zakone Narodnoj skupštini na usvajanje po hitnoj proceduri i bez javne rasprave, a što je i bila jedna od zamerki Zaštitnika građana organima javne vlasti. Više o tome videti u izveštaju Zaštitnika građana za 2014. godinu, str. 19.

¹⁹ „Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori“, broj 7 od 1. 8. 2011.

no je da je svaka država članica dužna da ima, odredi ili uvede, najkasnije godinu dana nakon stupanja na snagu ovog protokola ili nakon njegove ratifikacije ili pristupanja ovom protokolu, jedan ili više nezavisnih nacionalnih mehanizama za prevenciju torture na nacionalnom nivou. Mehanizmi koje uspostavljaju decentralizovane jedinice mogu biti određeni kao nacionalni mehanizmi za prevenciju u smislu ovog protokola, ukoliko su u skladu sa njegovim odredbama.

Poveravanjem ovih poslova proširena su ovlašćenja Zaštitnika građana i na ovu vrstu delatnosti u okviru nadležnosti da štiti i unapređuje ljudske i manjinske slobode i prava.²⁰ Podsetimo se da su ovlašćenja koja se tiču zakonodavne inicijative i prava na pokretanje postupka pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, propisa i drugih opštih akata izričito propisana najpre Ustavom, a onda i Zakonom o Zaštitniku građana. U vezi sa usvojenim dopunama Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka javlja se dilema oko postojanja pravnog osnova uvođenja ovih poslova u delokrug Zaštitnika građana, imajući u vidu da su položaj i nadležnost ombudsmana utvrđeni Ustavom Republike Srbije.

Analizirajući zakonske odredbe i imajući u vidu pravila o izradi propisa, mišljenja smo da je dodeljivanje navedenih ovlašćenja problematično iz dva razloga. Pitanje je da li se nadležnosti Zaštitnika građana mogu menjati, odnosno proširivati ili konkretizovati drugim zakonima ako ta vrsta nadležnosti nije predviđena Ustavom, pa ni Zakonom o Zaštitniku građana. Osim toga, nije najjasnije ni da li u našem sistemu postoji mogućnost izmene zakona o ratifikaciji i da li smo do sada imali takvu praksu u našem zakonodavstvu. Na ovo pitanje bi se moglo odgovoriti kroz detaljniju analizu osnova i cilja donošenja zakona o ratifikaciji. Predlažemo da se ovo pitanju *de lege ferendi* uredi zbog mogućnosti proširivanja nadležnosti i na poslove praćenja prime-ne i sprovodenja i drugih međunarodnih dokumenata.²¹

20 Čl. 2a Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka. Podsetimo se i čl. 6 st. 2 ZZG kojim je predviđeno da Zaštitnik građana posebno vodi računa o tome da se prilikom prenošenja ovlašćenja zamenicima obezbedi određena specijalizacija za obavljanje poslova iz njegove nadležnosti i u pogledu zaštite prava lica lišenih slobode.

21 Ovde treba ukazati da još uvek nije određeno telo ili organ koji bi pratilo primenu i sprovodenje ratifikovane Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom („Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori“, br. 42/09).

5. Nadležnosti koje se pogrešno pripisuju Zaštitniku građana

Tokom njegovog desetogodišnjeg postojanja, građani su se veoma često obraćali ovom organu zahtevima za obavljanje poslova koji nikako nisu u njegovoj nadležnosti. Prema vrsti zahteva, ove (ne)nadležnosti Zaštitnika građana možemo podeliti na tri grupe: 1) nadležnosti nadzora nad radom organa koje Zaštitnik građana po zakonu ne može da kontroliše, 2) nadležnosti koje su poverene drugim nezavisnim organima i 3) nadležnosti pružanja socijalno-ekonomskih pomoći.

1) Nadležnost nadzora nad radom organa koje po zakonu ne može da kontroliše. Zaštitnik građana svakodnevno dobija pritužbe na rad organa čija kontrola mu je zakonskim odredbama, direktno ili indirektno, zabranjena. Uočljivo je da, od ukupnog broja pristiglih pritužbi, značajan procenat otpada na rad sudova i da je on iz godine u godinu konstantan, bez pokazivanja bilo kakvih tendencija ka smanjenju broja pritužbi ovog tipa. To ukazuje ne samo na nedovoljnu edukovanost građana, već i na visok stepen ogorčenosti i nezadovoljstva radom sudskih organa, zbog čega putem podnošenja pritužbi Zaštitniku građana pokušavaju da skrenu pažnju na njihov neadekvatan rad.

Zakon ne kaže izričito da je Zaštitnik građana nenadležan za kontrolu rada privrednih društava, ali, kako su u pitanju subjekti koji, osim izuzetno, nisu nosioci javnih ovlašćenja, očigledno je da nisu predmet njegove kontrole.

Posebnu grupu predstavljaju pritužbe na postupanje organa lokalne samouprave u vršenju poslova iz izvorne nadležnosti. One su posledica teškoća sa kojima se građani suočavaju kada je potrebno napraviti razliku između rada organa u vršenju izvornih i rada u vršenju poverenih nadležnosti lokalne samouprave, koje jedino mogu biti predmet kontrole.

2) Nadležnosti koje su poverene ostalim nezavisnim organima. Relativno često, Zaštitniku građana stižu pritužbe u kojima se ukazuje na povredu prava na pristup informacijama od javnog značaja, na povredu prava na zaštitu podataka o ličnosti, na diskriminaciju podnositaca pritužbi od strane nosioca javnih ovlašćenja, na korupciju u organima javne vlasti. U pitanju su povrede prava, odnosno nezakonita i nepravilna postupanja čija zaštita i utvrđivanje su posebnim zakonima povereni posebnim nezavisnim organima – Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenici za zaštitu ravnopravnosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.

3) Nadležnosti socijalno-ekonomskog karaktera. Zaštitniku građana se, ne tako često kao iz prethodno nabrojanih razloga, građani obraćaju i molbama za pružanje materijalne pomoći i pomoći pri pronalaženju zaposlenja. U pitanju su poslovi koji su u nadležnosti centara za socijalni rad i Nacionalne

službe za zapošljavanje, sa čim su podnosioci zahteva zapravo i upoznati, ali se zbog teške materijalne situacije i nemogućnosti da dobiju potrebnu pomoć kod navedenih organa odlučuju za obraćanje Zaštitniku građana.

Zaključak

Na osnovu sveobuhvatne analize relevantnih odredbi o Zaštitniku građana u našem pravnom sistemu, uvažavajući stavove i mišljenja pravne doktrine, može se zaključiti da je Ustavom i Zakonom o Zaštitniku građana ovoj instituciji garantovana nezavisnost i samostalnost u radu. Ipak, saglasni smo sa pojedinim shvatanjima koja ističu da bi garancija nezavisnog položaja Zaštitnika građana bila dodatno potvrđena i ojačana ukoliko bi se odredbe koje regulišu obezbeđivanje sredstava za rad ove institucije i postupak predlaganja njenog budžeta i njegovog izvršenja uredile i precizirale s ciljem sprečavanja intervencije Vlade ili ministarstva nadležnog za finansije, sem konsultativne.

Položaj i uloga Zaštitnika građana razlikuju se od države do države kada su u pitanju njegov status u pravnom sistemu, izbor, ovlašćenja i postupci koje sprovodi. Opet, koliko god da je tačno da ćemo zagledajući nijanse samo nazlatiti sve veći broj razlika, uvek postoji zajednički činilac, osnovni princip koji ostaje isti – da se radi o organu formiranom od države kako bi se starao o zaštiti i unapređenju prava građana i kontroli rada organa uprave. U našem sistemu prihvacen je model parlamentarnog ombudsmana po ugledu na izvorni model ombudsmana, dok se prilikom davanja ovlašćenja Zaštitniku građana vodilo računa i principima našeg ustavnog sistema, pre svega o načelu o podeli vlasti.

Krug subjekata koje je Zaštitnik građana Republike Srbije nadležan da kontroliše prilično je širok, pri čemu mu stoje na raspolaganju značajna ovlašćenja prema kontrolisanim subjektima u pogledu mera i radnji za čije je preduzimanje nadležan, na šta treba dodati i preventivna ovlašćenja posredstvom kojih mu je omogućeno obraćanje i organima koje ne može da kontroliše. Krunu njegovih ovlašćenja svakako predstavlja mogućnost korišćenja zakonodavne inicijative i obraćanja Ustavnom суду predlogom za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa, čime mu je na posredan način omogućeno da uzme u zaštitu sve građane koji su oštećeni korišćenjem javnih ovlašćenja ili bi im se to moglo desiti u budućnosti. Prema tome, uloga Zaštitnika građana u našem pravnom sistemu je represivna, preventivna, promotivna i zaštitna, gledajući sa aspekta prava i sloboda građana.

Smatramo da bi trebalo i jasnije formulisati i precizirati odredbe čl. 1 st. 1 i čl. 17 st. 1 i 2 Zakona koje tiču zaštitnikovih nadležnosti prema organima

uprave, kako ne bi i dalje izazivale dileme i nedoumice u primeni i time različitu i neujednačenu praksu. Ovo je poželjno zbog toga što se u poslednje vreme formiraju novi organi na koje se prenose pojedina javna ovlašćenja, kao što su regulatorna tela, ili se pojedina javna ovlašćenja ili pravosudne funkcije prenose na različite organe i pojedince, dok se s druge strane javlja dilema da li su u pitanju poverena javna ovlašćenja kada to zakonom nije izričito definisano.

Smatramo da se ubuduće treba više posvetiti razvoju i korišćenju pomalo zanemarenih posredničkih, odnosno medijatorskih ovlašćenja i savetničkoj funkciji Zaštitnika građana, uključujući i menjanje zakonskog okvira u tom pravcu.

Kada je u pitanju mogućnost kontrole rada pravosudnih organa, mogli smo da primetimo da su rešenja u uporednom pravu različita, ali da preovlađuje model po kome Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad ovih organa. Ovakvo rešenje je prihvaćeno i u našem pravu, ali i pored jasne zabrane koju je zakonodavac propisao, među građanima je i dalje, zaslugom više različitih faktora, raširena zabluda da ova institucija može da nadzire rad pravosudnih organa. U tom pogledu na normativnom planu, osim ako se ne planira potpuni zaokret, nije moguće mnogo toga uraditi, osim kroz postupak promene Ustava Republike Srbije.

Nezavisno od toga da li je odgovor na pitanje da li naš pozitivnopravni sistem dozvoljava obrazovanje specijalizovanih ombudsmana pozitivan ili negativan, Ustavom je potrebno urediti ovu materiju, kao i pitanja u vezi sa njihovim položajem, ulogu, nadležnosti i međusoban odnos kako ne bi dolazilo do preklapanja nadležnosti kod ovih organa i pravne nesigurnosti.

Osim toga, potrebno je načelno urediti Ustavom ili Zakonom, u okviru nadležnosti Zaštitnika građana, poveravanje ovlašćenja ovom organu da nadzire primenu i sprovođenje međunarodnih ratifikovanih konvencija.

Dobar i uredjen pravni okvir u ovoj oblasti neophodan je radi postizanja zakonitosti i efikasnosti u sprovođenju postupka pred Zaštitnikom građana i pravne zaštite svih učesnika u postupku. Nesporno je da od valjane uredenosti položaja i uloge Zaštitnika građana, jasnih i preciznih zakonski odredbi o nadležnostima ovog organa, kao i njihove dosledne i promišljene primene u praksi, zavisi da li će se postići cilj formiranja ove institucije, koji se ogleda u zaštiti i promociji ljudskih i manjinskih prava i sloboda na teritoriji Republike Srbije.

U pogledu izloženih nedostataka u Zakonu o Zaštitniku građana, preporučujemo da zakonodavac *de lege ferenda* otkloni sve nedoslednosti na koje smo ukazali u ovom radu, koje se tiču nesavršenosti pojedinih odredbi, nedoslednosti u korišćenju termina, kao i normiranje pojedinih situacija u skladu sa stvorenom praksom ovog organa i mišljenjem pravne teorije.

Literatura

1. Denković D. Đ. (2010). *Dobra uprava*, Beograd.
2. Đorđević M. (2013). Ombudsman. U. A. Rabrenović (ur.), *Pravni mehanizmi sprecavanja korupcije u Jugoistočnoj Evropi s posebnim osvrtom na sektor odbrane*.
3. Filipović Z. (2015). Uloga ombudsmana u kontroli uprave – komparativna analiza, *Zbornik radova studenata doktorskih studija prava*, Niš.
4. Milkov D. (2008). Zaštitnik građana Republike Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, XLII(1–2): 197–215.
5. Milkov D. (2012). Upravno pravo III, Novi Sad, uzeto iz Jovičić M. (1969). *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Beograd.
6. Milosavljević B. (2001). *Ombudsman: Zaštitnik građana, Pravna osnova, status i organizacija institucije ombudsmana*, Centar za antiratnu akciju, Beograd.
7. *Ustav Republike Slovenije*, „Službene novine Republike Slovenije“, br. 33/91-I, 42/97, 66/00 i 24/03.
8. www.zastitnik.rs.
9. *Zakon o posredovanju u rešavanju sporova*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/14.
10. *Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka*, „Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori“, broj 7 od 1. 8. 2011.
11. *Zakon o Ustavnom sudu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. Zakon.
12. *Zakon o Zaštitniku građana*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/05 i 54/07.

DIFFERENT VIEWS ON THE POSITION AND ROLE OF THE PROTECTOR OF CITIZENS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Dragana Petković

Vladimir Milošević

The Protector of Citizens of the Republic of Serbia

Summary: The first law on the Protector of Citizens in the Republic of Serbia was passed in 2005, in order to undergo certain amendments in 2007 to be harmonized with the Constitution of Serbia. The position and role of the Protector of Citizens in the legal system of the Republic of Serbia are defined by the 2006 Constitution of the Republic of Serbia. The position, role, selection, jurisdiction and behaviour of the Protectors of Citizens of the RS are regulated based on the characteristic features of the Ombudsman of the countries in the region with certain modalities. Regarding the position and role, the institution of the Protector of Citizens of the RS was made based on the Danish model, but some modern solutions were also added. The normative regulation of the jurisdiction and position of the Protector of Citizens deserves detailed processing, with a special review of the legal practice with the aim of examining the proposal *de lege ferenda* of the amendment of legal regulation. In his short ten-year history, the Protector of Citizens of the RS applied and developed the various powers through various and diverse procedures and in different fields of action. With the help of the symbiosis of the normative and the experiential, the authors intend to point out the necessary legal amendments and the way in which the further evolution of this young institution in our legal system could be directed.

Keywords: the Protector of Citizens, human and minor rights and freedoms, control of the work of the administrative bodies, legislative initiative.

Pregledni rad UDK: 343.353:351.746.2(497.11)
Primljen: : 14. 4. 2018. 343.412
Revidirana verzija: 1. 6. 2018. 342.7
Prihvaćen: 7. 6. 2018. doi:10.5937/nabepo23-17166

POLICIJSKA BRUTALNOST I TORTURA SLIČNOSTI I RAZLIKE¹

Zoran Kesić²

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: Brojne specifičnosti policijskog nasilja čine istraživanje ove pojave problematičnim, ali i izazovnim poduhvatom. Pored problema praktične prirode, istraživači ovog fenomena mogu se susresti i sa nekim konceptualnim ograničenjima, posebno u smislu definisanja predmeta istraživanja. Otuda je i naša težnja bila da u ovom radu preispitamo neka od postojećih shvatanja policijskog nasilja, a pre svih brutalnosti i torture, kao njegovih najindikativnijih izraza. Razmatrajući zajedničke karakteristike, ali i suštinske razlike između ove dve pojave, namera nam je da otklonimo određene nedoumice u njihovom tumačenju, ali i da pronađemo što prihvatljivija određenja koja bi predstavljala bitan oslonac u definisanju predmeta nekih budućih naučnih istraživanja nasilja policije. Zaključak koji smo iz te analize izveli jeste da brutalnost i tortura poseduju sledeće zajedničke karakteristike: status izvršioca, okolnosti izvršenja, radnja izvršenja, oblik krivice (vinost izvršioca) i namera. Nasuprot tome, ove dve pojave je moguće razlikovati prema sledećim karakteristikama: svrha (cilj) upotrebe, povod izvršenja, mesto (lokacija) dešavanja, reakcija (nivo tolerancije) i nosilac odgovornosti.

Ključne reči: policija, prinuda, nasilje, brutalnost, tortura.

¹ Rad je rezultat naučnoistraživačkog projekta pod nazivom *Kriminalitet u Srbiji i instrumenti državne reakcije*, koji finansira i realizuje Kriminalističko-policijska akademija iz Beograda. Ciklus naučnih istraživanja 2015–2019. godine. Rukovodilac projekta je prof. dr Biljana Simeunović-Patić.

² zoran.kesic@kpa.edu.rs.

Uvod

Imajući u vidu svojstva izvršioca i specifičnu prirodu policijskog autoriteta, uzimajući pritom u obzir raznovrsnost sredstava prinude koja stoje na raspolaganju pripadnicima policije,³ mogli bismo zaključiti da „policijsko nasilje“⁴ ima brojne manifestacije i varijacije. U literaturi, međutim, ne postoji jedinstveno mišljenje koja sve ponašanja treba svrstati pod ovu kategoriju. Šaroličkoj tipologiji doprinela je upotreba različitih kriterijuma i polaznih osnova u definisanju, pa samim tim i klasifikovanju konkretnе pojave, koji se kreću od veoma širokih do krajnje svedenih.

Jedan od poklonika šireg shvatanja pod nasilje policije, između ostalog, svrstava i verbalno zlostavljanje, zastrašivanje i pretnje nasiljem, kao i opasne potere vozilom, koje predstavljaju fizičku pretnju ili ugrožavanje sigurnosti njenih učesnika (Prenzler, 2009:16). Sličan pristup zastupa i *Odbor za razmatranje žalbi iz Kvebek-a*, ubrajajući u policijsko nasilje verbalno maltretiranje i neuljudnost, neprikladno korišćenje autoriteta ili zlostavljanje, ilegalne pretrese, upotrebu preterane sile pri hapšenju i neopravdano korišćenje vatretnog oružja (Bayley, 1996: 277). Postoje međutim autori koji u nasilje policije svrstavaju i *seksualno nasilje* – „situacije u kojima neka osoba doživljava seksualno degradirajući, ponižavajući, nasilnički čin, koji je policajac izvršio primenom sile ili zloupotrebom autoriteta (npr. kada policajka naočigled kollega pretražuje vaginu osumnjičene tražeći skrivenu drogu)“ (Dempsey, Forst, 2005: 306).

Svrstavanje u ovu kategoriju i nekih ponašanja za koja postoji opravdana sumnja da li ih uopšte treba smatrati nasiljem dodatno usložnjava ovaj ionako kompleksan fenomen. U tom pogledu, od gore pomenutih radnji policije verovatno najveće kontroverze izazivaju „ilegalni pretresi“ i „opasne potere“⁵ – šta god one značile. Pored toga, diskutabilno je da li pojedine verbalne rad-

3 Ilustracije radi, naš zakonodavac je stavio na raspolažanje pripadnicima policije sledeća sredstva prinude: 1) fizička snaga; 2) raspršivač sa nadražujućim sredstvom; 3) elektromagnetska sredstva; 4) službena palica; 5) sredstva za vezivanje; 6) specijalna vozila; 7) službeni psi; 8) službeni konji; 9) sredstva za zaprečavanje; 10) uređaji za izbacivanje mlazeva vode; 11) hemijska sredstva; 12) posebne vrste oružja i sredstava i 13) vatreno oružje (član 105 Zakon o policiji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/16 i 24/18).

4 Nesporno je da nasilje predstavlja univerzalnu kategoriju. Shodno tome, izraz „policijsko nasilje“ koristimo prevashodno kako bi ovu pojavu izdvojili iz opštег konteksta i da bi kroz njeno nezavisno sagledavanje mogli spoznati specifičnosti ispoljavanja nasilja u radu policije. Istina, korišćenje formulacije „policijsko nasilje“ (nasilje policije) na našem području se uglavnom vezuje za medijski prikaz konkretnе pojave, dok se u naučnim i stručnim radovima ona retko pojavljuje, iako je u svetu to gotovo uobičajena praksa.

5 U tom smislu bi se i formulacija „nasilnička vožnja“, a koja se sve češće koristi u literaturi iz oblasti bezbednosti saobraćaja, mogla uputiti ista zamerka. Videti čl. 41 Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – US, 55/14, 96/2015 – dr. zakon, 9/2016 – odluka US i 24/2018/.

nje (postupke) policijskih službenika treba smatrati nasiljem policije, makar u njegovom tradicionalnom shvatanju, koje u prvi plan ističe fizičku komponentu nasilja. Činjenica je, međutim, da je krivično zakonodavstvo zauzelo jasan stav po pitanju tzv. *verbalnog nasilja*, što se možda najbolje vidi na primeru krivičnog dela „nasilničko ponašanje“, koje između ostalog može biti učinjeno i „grubim vređanjem“.⁶ U tom smislu bi se i verbalno nasilje moglo smatrati osobenim vidom policijskog nasilja. Štaviše, „grubo ophođenje“ ponekad može dovesti do lančane reakcije, koja može usloviti prekomernu silu, pa čak i ekstremnu brutalnost. Shodno tome, neki autori su u pravu kada tvrde kako je „upotreba verbalnog napada prvi korak ka prekomernoj upotrebi sile.“ (Lobnikar, Meško, 2015: 350).

Nasuprot tome, mnogi autori policijsko nasilje sagledavaju isključivo u kontekstu *fizičkog nasilja* – postupci koji ishoduju fizičkim (telesnim) povredama ili smrću lica prema kome je sila korišćena. Svoju fokusiranost ka ovom vidu nasilničkog ponašanja Holms i Smit pravdaju činjenicom da „fizičko nasilje najjasnije definiše prirodu policijskog nasilja“ (Holmes, Smith, 2008: 6). Činjenica je da većina sredstava prinude u sebi sadrži fizičku komponentu, koja inače najpreciznije i određuje njihovu prirodu, ali i posredstvom koje se najbolje može izraziti suštinski nasilan karakter policijske prinude. Otuda i ne čudi ovakav fokus pojedinih istraživača. Pored toga, postojanje fizičkog nasilja je, zbog malog indeksa prikrivanja, najlakše spoznati, a time i najlakše naučno istražiti. U jednoj od prvih takvih studija, sprovedenoj 1931. godine u policijskom odeljenju grada Njujorka, Hopkins otkriva kako je prekomerna sila utvrđena u 166 slučajeva (23,4% svih slučajeva upotrebe sile), a najčešće korišćena metoda je udaranje osumnjičenog pesnicom (67 slučajeva). Pored toga je zabeležena upotreba gumenog creva (19 slučajeva) i kratke toljage (12 slučajeva), kao i čupanje za kosu (1 slučaj) (prema: Roberg, Crank, Kuykendall, 2004: 386).

Za razliku od fizičkog, *psihičko nasilje* je nesumnjivo slabije uočljivo, a time i teže za istraživanje. Uprkos tome, značaj ovog vida nasilja, posebno u sprovođenju torture, stavlja pred istraživača imperativ da u cilju celovitog sagledavanja policijskog nasilja, pored njegovih fizičkih oblika, sagleda i određene vidove psihičkog nasilja policije i da time bar delimično osvetli deo tamnog polja u kom se ova ponašanja uglavnom nalaze.

Očigledno je da policijsko nasilje, kao jedan složen fenomen, odlikuju brojni pojavnici oblici, koji se u literaturi nastoje objasniti korišćenjem različitih pojmoveva (kategorija, izraza). Među njima su se, pre svega po svojoj učestalosti, izdvojili pojmovi „brutalnost“ i „tortura“. Premda ih povezuju brojne zajednič-

6 Videti čl. 344 Krivični zakonik, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

ke karakteristike, brutalnost i torturu istovremeno razdvajaju i neke suštinske razlike, koje je moguće spoznati samo kroz njihovo nezavisno sagledavanje.

1. Brutalnost policije

Razmatranje policijske brutalnosti zahteva, pre svega, odgovor na pitanje kakva ponašanja i postupci se mogu svrstati pod ovaj pojam. Sam prizvuk reči *brutalnost* nedvomisleno ukazuje da je u pitanju ponašanje koje odlikuje *primena ekstremno visokog nivoa*, pre svega, *fizičkog nasilja*. U literaturi je, međutim, primetno da se termin brutalnost učestalo koristi kao zajednički naziv za više u osnovi različitih oblika policijskog nasilja. Tako su, na primer, ovim pojmom često objedinjeni i policijska tortura, pa čak i pojedini slučajevi lišenja života postupanjem policije (Cha-Jua, 2006: 55).

Posmatranjem brutalnost policije u ovako širokom kontekstu previđaju se njene brojne specifičnosti i razlike u odnosu na druge, inače veome bliske policijske postupke. Premda su te razlike u brojnim slučajevima očigledne, njih ipak nije uvek lako odrediti u realnim okolnostima. Štaviše, postoje situacije u kojima su policijska brutalnost i neki drugi vidovi nasilja policije toliko povezani (npr. kada tokom intervencije prekoračenje upotrebe sredstava prinude preraste u brutalnost policije) da je gotovo nemoguće ustanoviti o kom se postupku konkretno radi bez sagledavanja njihovih suštinskih razlika.

Krenk i Kaldero, u tom smislu, posebno ukazuju na važnost diskinkcije između prekomerne sile i policijske brutalnosti, skrećući pritom pažnju na različite okolnosti i povode takvih ponašanja. Kako objašnjavaju ovi autori: „Kod prekomerne sile su se stekli uslovi za njenu upotrebu, ali policajac primenjuje veći stepen nego što je potreban (npr. koristi službenu palicu kako bi obuzdao osumnjičenog iako je zadatak mogao obaviti upotreborom fizičke snaže). Policijska brutalnost je, međutim, mnogo ozbiljnija, jer predstavlja veliku neuravnoteženost između nepoštovanja prava građana i nivoa policijske sile (npr. upotreba službene palice nad osumnjičenim čiji je otpor savladan i kome su ruke vezane ‘lisicama’).“ (Crank, Caldero, 2010: 220).

Dakle, u slučaju prekomerne sile policijski službenik je upotrebio silu većeg intenziteta od onog koji je neophodan za okončanje legitimno započete akcije. Primera radi, sredstva prinude nisu upotrebljena u skladu sa načelom srazmernosti, budući da intenzitet i količina njihove primene nisu bili prilagođeni izvoru i obliku pretnje. S druge strane, kod policijske brutalnosti, posred toga što je prekoračen dozvoljen nivo sile, *upotrebljena sila nije podržana legitimnom policijskom akcijom*. To dalje implicira zaključak da se policijska

brutalnost vezuje i za one slučajeve u kojim službenici policije koriste sredstva prinude iako na to nemaju pravo.

Imajući u vidu da je prekomerna sila povezana sa ostvarenjem legitimnog cilja, granicu između prekomerne i legitimne, tačnije na pravu zasnovane upotrebe sile, znatno je teže uočiti, pa time i precizno definisati konkretni postupak policije u datom slučaju. Nasuprot tome, u slučaju gde primena sile nije motivisana ispunjenjem legitimnog cilja niti su se stekli zakonski uslovi za njenu upotrebu, mnogo jasnije se postavlja pitanje odgovornosti lica koji takvu silu primenjuje. Shodno tome, policijsku brutalnost možemo nedvosmisleno okarakterisati kao nasilničko ponašanje.

Razlika između brutalnosti i „klasičnog“ prekoračenja upotrebe sredstava prinude ogleda se i u subjektivnom odnosu policijskog službenika prema datom postupku. U tom smislu je vredno ukazati na sledeću definiciju: „Policijska brutalnost predstavlja namerno i nepravedno korišćenje sile od strane pripadnika policije, koji time svesno prekoračuju granice svojih ovlašćenja.“ (Fyfe, 1996: 165). Ovome treba dodati da se u slučaju policijske brutalnosti *dozvoljene upotrebe sile krše s jedinom namerom da se konkretno lice fizički povredi*. Time ovaj postupak zapravo predstavlja osoben vid zlostavljanja. S druge strane, „klasično“ prekoračenje upotrebe sile, iako takođe uključuje emotivnu reakciju, uglavnom nije praćeno zlom namerom policijskog službenika, već prevashodno težnjom da se konkretna problemska situacija reši na način koji se u datim okolnostima čini najlakšim i najefikasnijim.

Izvesno je da fizičko povređivanje predstavlja oličenje brutalnosti. Međutim, da bismo dati čin okarakterisali kao brutalan u pravom smislu te reči, naneće posledice moraju odražavati intenzitet korišćenog nasilja, a on se u ovom slučaju ogleda u teškim telesnim povredama, pa čak i smrti lica prema kom je sila korišćena. To dalje implicira zaključak da se brutalnost može dovesti i u vezu sa upotrebotom smrtonosne sile, ali samo u onim okolnostima kada se nisu stekli uslovi za njenu upotrebu (npr. kada je policijski službenik upotrebio vatreno oružje u nameri da određenu osobu liši života).

Suštinu policijske brutalnosti moguće je objasniti stavljajući je u odnos sa još jednim osobenim vidom nezakonite upotrebe sredstava prinude, za koji se u literaturi obično koristi formulacija „nepotrebna sila“ (eng. *unnecessary force*) – „predstavlja rezultat nestručnosti i nemara, a javlja se kad dobromerni policajci nisu sposobni da reše situaciju u kojoj se nalaze bez nepotrebnog ili preuranjenog pribegavanja sili.“ (Worden, 1996: 32). Dakle, u pitanju su one situacije gde policijski službenik svojim postupkom uslovjava potrebu za primenom sile.

Da pojasnimo. Ponekad konkretne odluke postupajućeg policajca pri susretu s građanima mogu doprineti stvaranju konflikta u kom je na kraju neophodno koristiti silu, iako za tim možda i nije bilo potrebe na početku susreta,

jer se konkretna situacija mogla rešiti i bez pribegavanja sili, odnosno nasilju. Do ovakvog ishoda obično dolazi kada policajci nepotrebno dovedu sebe u opasnost, koristeći pogrešnu taktiku dok prilaze potencijalno nasilnim licima ili situacijama, odnosno kada potencijalno nasilje iznenada postane stvarno i kada policajci shvate da im njihova otvorena i ranjiva pozicija ne ostavlja nikakvu drugu opciju nego da pribegnu primeni sile da bi se odbranili.

To dalje implicira zaključak da nepotrebna sila predstavlja rezultat *nehotične greške* policijskog službenika jer, iako legitimno upotrebljena u vreme intervencije, sila se mogla izbeći da je policajac bio sposoban da spreči potencijalno nasilan sukob. Za razliku od ovog neprikladnog korišćenja sile, policijska brutalnost, kao što smo već istakli, podrazumeva *svesno kršenje dozvoljenih granica upotrebe sile*, koje je rukovođeno jasnom namerom policijskog službenika da takvim postupkom nanese ozbiljne fizičke povrede licu prema kom interveniše. Ova distinkcija jasno ukazuje da nasilje policije može biti namerno i nenamerno, odnosno umišljajno i nehatno. Uzimajući u obzir pretvodno opisane karakteristike, mogli bismo zaključiti kako brutalnost policije predstavlja namerno, svesno i umišljajno vršenje nasilja. Dodamo li ovome činjenicu da tom prilikom korišćena sila nije podržana legitimnom potrebom, onda za policijsku brutalnost možemo takođe reći da predstavlja osoben vid zloupotrebe ovlašćenja policije, i to ovlašćenja sadržanog u upotrebi sredstava prinude.

Brutalnost policije, međutim, ne predstavlja jednoznačan fenomen već ona, kao i nasilje policije uopšte, ima svoje varijacije. U tom smislu je vredno ukazati kako se u literaturi pravi razlika između dva osobena vida brutalnosti:

- *instrumentalna* – postoji kada se brutalnost koristi u jasno definisane svrhe, a najčešće radi iznude priznanja ili povinovanja nekom naređenju i
- *neinstrumentalna* – u ovoj situaciji nasilje je više izraz agresije i besa, koje se može javiti u okviru svakodnevnog policijskog posla, a najčešće tokom protesta i demonstracija (Babovic, 2000: 379). Bliska ovoj je i klasifikacija koja, polazeći od istog kriterijuma (motiv izvršenja), deli agresivnost u dve grupe:
- *emocionalna* – predstavlja reakciju na provokaciju, bol, pretnju ili frustriranost, a prate je jaki osećaji (bes, srdžba) i
- *instrumentalna* – agresivnost se aktivira svesno i usmerena je prema nekom cilju kako bi se taj cilj i postigao (Bieler, 1984: 162).

Uzimajući u obzir svrhu policijske prinude i uobičajene okolnosti pod kojima dolazi do njene upotrebe, izvesno je da ona uglavnom biva podstaknuta ostvarenjem nekog konkretnog cilja. Po toj logici bi se moglo zaključiti da policijski službenici najčešće pribegavaju i različitim oblicima nasilja kao sredstvu (instrumentu) za postizanje određenog cilja. U tom pogledu je moguće razlikovati dve situacije. U prvoj je cilj upotrebe nasilja upodobljen ispunjenju interesa službe, odnosno rešavanju konkretnog policijskog zadatka (npr. primenjeno je kao sredstvo za iznuđivanje iskaza od osumnjičenog lica, u cilju ra-

svetljavanje konkretnog krivičnog dela), dok u drugoj situaciji policijski službenik nasiljem nastoji ostvariti vlastiti interes (npr. da se osveti konkretnom licu), ili pak da time reši neki lični problem.

Za razliku od ovog instrumentalnog nasilja, postoji čitav niz okolnosti kada nasilničko ponašanje policijskog službenika oblikuju njegove emocije, odnosno trenutno raspoloženje. Činjenica je da su interakcije između policije i građana, koje se ostvaruju u trenutku intervencije, uglavnom praćene snažnim emocijama. U takvim okolnostima i postupci aktera konkretnog događaja bivaju oblikovani prirodom i karakterom emocija koje oni međusobno proizvode, što u krajnjem slučaju može rezultirati primenom nasilja, pa čak i njegovih ekstremnih vidova kakva je brutalnost. U ovom slučaju nasilničko ponašanje policijskog službenika zapravo predstavlja emotivnu reakciju na spoljne podsticaje, odnosno rezultat emotivnog stanja u koje je doveden.

Na složenu prirodu brutalnosti policije posebno ukazuje Kejn u svojoj analizi nastanka i razvoja policijskog nasilja. Kako ističe ovaj autor: „Policaci su pre 1900. godine minimizirali slučajeve hapšenja, uglavnom zbog ograničenih mogućnosti transportovanja osumnjičenih do pritvorskih jedinica, zbog čega je tzv. spoljna brutalnost bila oruđe za održavanje reda i mira na ulici. Evolucijom policije u formalnu instituciju socijalne kontrole i oslanjanjem na naučno utemeljene metode rada, lišenje slobode osumnjičenih i njihovo dovođenje u službene prostorije radi ispitivanja postale su uobičajene komponente policijskog rada. Oslanjajući se, međutim, na imperativ dobijanja priznanja za potrebe isledivanja pojedinačnih krivičnih dela, brutalnost se sa ulica preselila u zatvorene prostorije (pritvorske jedinice, prostorije za zadržavanje), gde je poprimila nove oblike i načine izvršenja.“ (Kane, 2007: 6).

Na temelju ovog objašnjenja brutalnost policije bi se, uslovno, mogla podeliti na dva oblika. Prvi je, kako ga sam autor naziva, *spoljna brutalnost* – upotreba prekomerne sile *na javnom mestu*, i to prevashodno radi eksponiranja policijskog autoriteta i sprovodenja tzv. ulične pravde. Prateći ovu logiku, drugi vid bi mogli nazvati *unutrašnja brutalnost* – korišćenje prekomerne sile u službenim prostorijama i drugim *skrovitim mestima* radi ostvarenja jasno definisanih ciljeva, a najčešće zbog iznuđivanja priznanja. Premda i u ovom drugom slučaju korišćene nasilne metode poseduju elemente brutalnosti, za njih se u literaturi češće koristi izraz „tortura“. Ovo ujedno potvrđuje istinitost konstatacije da je „policijska tortura kategorija izvedena iz policijske brutalnosti“ (Babovic, 2000: 375).

2. Policijska tortura

Bitno polazište u sagledavanju ove pojave predstavlja definicija torture koju u svojoj studiji daje Džordž Skot. Po njemu torturu predstavlja „bilo koja procedura koja uključuje surovost, patnju i bol, a koja se sprovodi na nekoj osobi, pod bilo kojim okolnostima i sa bilo kojim ciljem, bez obzira da li se ona završava tim zlostavljanjem ili se nastavlja prekidom života.“ (Skot, 2005: 17).

Značaj ove definicije za generalno poimanje fenomena torture je nesporan. Pitanje je, međutim, da li u kontekstu jednog ovakvog opštег određenja možemo dovoljno precizno sagledati specifičnosti policijske torture, a posebno da li je možemo razgraničiti od njoj bliskih pojava, kao što je na primer policijska brutalnost, koja se takođe može okarakterisati kao „surov postupak“ tokom kog žrtva može da pretrpi „patnju i bol“.

Pored toga, upitno je da li percepcija torture na kojoj insistira ovaj autor, a koja se značajno oslanja na srednjovekovni inkvizitorski postupak i tradicionalne forme mučenja, adekvatno odslikava policijsku torturu u današnjim uslovima. Istina je da neke aktuelne metode torture nisu daleko odmakle od mučenja iz doba inkvizicije, niti se svrha torture vremenom bitno promenila (ona se i dalje uglavnom koristi kao sredstvo u isledivanju krivičnih dela). Ipak, za razliku od vremena kada je država institucionalizovala mučenje, podvodeći ga pod legitimnu praksu isledivanja, sada imamo potpuno obrnutu logiku, gde se od države i njenih organa decidno zahteva da se uzdrže od ovakvih postupaka.

U tom smislu Klemenčić upotrebu mučenja povezuje sa tri osnovna načela: 1) Zabrana mučenja je apsolutna; 2) Mučenje je u gruboj suprotnosti sa temeljnim načelima civilizacijskog ponašanja, čak i ako se izvodi u blažim oblicima i u posebnim okolnostima; 3) Mučenje ne pogoda samo žrtve, već je ponižavajuće i za policajca koji ga izvodi, ukazuje, odobrava ili dopušta, što baca lošu svetlost na državu u celini (prema: Žaberl, Arlov, 2006: 66).

Dakle, u današnjim okolnostima, praćenim izraženom težnjom za širenjem civilizacijskih tekovina, svaki oblik torture, ali i bilo koji drugi vid nečovečnog i ponižavajućeg postupanja, primenjen čak i u svrhe suzbijanja kriminaliteata, dobija potpuno drugačiju konotaciju, pa se samim tim i treba posmatrati drugačije u odnosu na njegovo tradicionalno poimanje. Imajući u vidu da se isledivanje krivičnih dela danas odvija u potpuno drugačijem pravnom ambijentu, baziranom na nizu principa kojih su krivičnopravni subjekti dužni da se pridržavaju, za razumevanje torture je od posebne važnosti njenо pravno tumačenje.

U tom smislu posebno značajnom smatramo sledeću definiciju: „Izraz ‘tortura’ označava svaki akt kojim se jednom licu namerno nanose bol ili teške

fizičke ili mentalne patnje, u cilju dobijanja od njega ili nekog trećeg lica obaveštenja ili priznanja ili njegovog kažnjavanja za delo koje je to ili neko treće lice izvršilo ili za čije izvršenje je osumnjičeno, zastrašivanja tog lica ili vršenja pritiska na njega ili zastrašivanja ili vršenja pritiska na neko treće lice ili iz bilo kojeg drugog razloga zasnovanog na bilo kom obliku diskriminacije, ako taj bol ili te patnje nanosi službeno lice ili bilo koje drugo lice koje deluje u službenom svojstvu ili na njegov podsticaj ili sa njegovim izričitim ili prečutnim pristankom. Taj izraz se ne odnosi na bol ili patnje koje su rezultat isključivo zakonitih sankcija, neodvojivih od tih sankcija ili koje te sankcije prouzrokuju.”⁷

Ova definicija nesumnjivo predstavlja jedno od najcelovitijih viđenja fenomena torture, što je čini ključnim putokazom ka naučnom sagledavanju ove pojave uopšte. Time ona predstavlja i bitan oslonac za definisanje policijske torture i identifikovanje nekih od njenih ključnih elemenata, kao što su: • *radnja izvršenja* – namerno nanošenje bola, odnosno teške fizičke i/ili mentalne patnje; • *cilj upotrebe* – iznuđivanje iskaza, zastrašivanje ili kažnjavanje i • *svojstvo izvršioca* – policijski službenik, ali i bilo koje drugo lice koje deluje u službenom svojstvu ili na podsticaj ili pristanak policijskog službenika.

Još jedan značajan izvor za bolje razumevanje suštine policijske torture predstavljaju standardi Evropskog suda za ljudska prava. Petrović (2010: 83–4) podseća da se po tim standardima postupanja ovlašćenih službenih lica prema drugim licima smatraju mučenjem ukoliko ispunjavaju sledeće uslove:

- *delictum proprium* – može ga učiniti samo službeno lice ili drugo lice koje deluje u službenom svojstvu;
- *dolus specialis* – potrebna je posebna namera, tj. ponašanje mora biti planirano ili dozvoljeno ne samo za nanošenje velikog bola i patnje, već i za dobijanje od mučenog ili nekog trećeg lica informacije ili priznanja, njegovog kažnjavanja za delo koje je on ili treće lice učinilo ili se sumnja da ga je učinilo, zastrašivanja ili prisiljavanja njega ili trećeg lica;
- *dolus eventualis* – budući da je dovoljan i prečutni pristanak državnog službenog lica, gore pomenuti *dolus specialis* može biti i *dolus eventualis* (na primer kada policijski rukovodilac prečutno da pristanak na mučenje koje je učinjeno od strane njemu podređenih lica).

Rukovodeći se ovim karakteristikama možemo konstatovati da se policijska tortura odnosi isključivo na slučajeve u čijoj se pozadini nalazi država, odnosno njeni službeni predstavnici, koji sa posebno izraženom zlom namenom nanose žrtvi ozbiljan bol i patnju. Svojstvo izvršioca, opredmećeno u policijskom službeniku, i preuzimanje konkretnih postupaka u tom službenom svojstvu daju ovom postupku epitet „policijske“ torture.

⁷ Član 1 Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih i nečovečnih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja, ratifikovana Rezolucijom Generalne skupštine 39/46 od 10. decembra 1984, a stupila na snagu 26. juna 1987. godine.

Prilikom definisanja ove pojave važno je uzeti u obzir distinkciju na koju ukazuje Kelman, praveći razliku između torture kao **običnog zločina** (engl. *ordinary crime*) i kao vida tzv. *zločina (iz) poslušnosti* (engl. *crimes of obedience*). Kako objašnjava ovaj autor: „Mučenje se smatra običnim zločinom ako je izvršeno od strane individualnih službenika, na njihovu sopstvenu inicijativu, nasuprot politikama i naređenjima pod kojima oni funkcionišu. U osnovi fenomena mučenja je, međutim, to da ono uglavnom nije običan zločin, već zločin (iz) poslušnosti – zločin koji se dešava, ne nasuprot autoritetima, nego pod izričitim instrukcijama autoriteta za učestvovanje u delima mučenja, ili u nekoj sredini u kojoj se ovakva dela implicitno očekuju ili u najmanju ruku tolerišu od strane autoriteta.“ (Kelman, 2005: 126).

Posmatrajući policijsku torturu u ovom kontekstu mi ne samo da spoznajemo njegove različite manifestacije, već i postajemo svesni činjenice da se iza jednog takvog postupka mogu kriti *različite pokretačke snage* – sopstvena inicijativa policijskog službenika ili instrukcije neposrednih autoriteta. Iako je u oba slučaja izvršilac mučenja zapravo ista osoba, sam kontekst i povod izvršenja se bitno razlikuju. U prvom slučaju je najčešće u pitanju lična težnja policijskog službenika da rasvetli konkretno krivično delo ili pak da takvim postupkom kazni konkretno lice. Sama motivacija izvršioца da preduzme akt mučenja, a koja je u ovom slučaju presudno određena ostvarenjem ličnog interesa, približava ovaj postupak klasičnim vidovima mučenja, zbog čega bi se i mogao tretirati kao običan zločin.

S druge strane, posmatranje policijske torture kao zločina (iz) poslušnosti usmerava našu pažnju i na konkretnu strukturu autoriteta unutar koje se sprovodi sam proces mučenja, odnosno pod čijim okriljem deluje mučitelj. Reč je obično o situacijama u kojima iza mučitelja stoji njegov pretpostavljeni, koji zahteva od svog potčinjenog da bespogovorno sprovodi postupak mučenja ili pak toleriše takvu praksu, odnosno ne kažnjava njene izvršioce, stvarajući na taj način atmosferu u kojoj se zapravo delikti mučenja ohrabruju. U tom smislu je značajno sledeće objašnjenje: „Činjenica da neka kriminalna akcija služi različitim ličnim motivima ili se izvršava sa većim stepenom inicijative i ličnog angažovanja ne pomera je iz kategorije zločina (iz) poslušnosti sve dok se ta akcija podržava od strane strukture autoriteta ili dok izvršioci tih dela imaju dobar razlog da veruju da je ova akcija očekivana ili da se toleriše i verovatno odobrava od strane autoriteta.“ (Kelman, Hamilton, 1989: 50).

U težnji da što preciznije definišemo policijsku torturu bitno je ukazati na suštinske razlike između mučenje i drugih oblika nečovečnog i ponižavajućeg postupanja službenika policije. Iako i samo predstavlja vid ovakvog ponašanja, mučenje je u ranije pomenutoj Konvenciji UN posebno izdvojeno i rekli bismo s pravom stavljeno na prvo mesto. Time se očigledno želelo naglasiti da se ono u odnosu na druge oblike nečovečnog i ponižavajućeg ponašanja ističe po

svojoj okrutnosti, odnosno stepenu ozbiljnosti izazvanog bola i patnje, a koja se opisuje pridievima „ozbiljna“, „velika“, „surova“. Nasuprot tome, u praksi postoje brojni drugi vidovi nehumanog ponašanja, a koji se zbog svog karaktera i radnje izvršenja (pre svega jer nanose bol i patnju manjeg intenziteta i ozbilnosti) ne mogu kvalifikovati kao mučenje (u pravom smislu te reči). Međutim, činjenica da i ovi postupci izazivaju fizičke i duševne patnje kod žrtve otežava njihovo razgraničenje od klasičnog mučenja.

Mada pravno nedovoljno definisani, nečovečno i ponižavajuće postupanje i kažnjavanje su dobili određenu formu kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava, koji je ove oblike zlostavljanja posmatrao kao suštinski istovetne sa mučenjem, uz tu razliku da se kod nečovečnog postupanja radi o nanošenju bola manjeg intenziteta, dok je kod ponižavanja naglasak više stavljen na psihičko trpljenje zbog povrede dostojanstva, nego na fizičku patnju. Prema stavu ovog suda, „jedan postupak se smatra ponižavajućim kada kod žrtve izazove osećaj straha, zebnje i inferiornosti, a koji ih može poniziti i obezvrediti i možda slomiti njihov fizički ili moralni otpor.“ (prema: Petrović, 2010: 82).

Inače, kao jedan od najpoznatijih slučajeva u kojima se Evropski sud za ljudska prava izjašnjavao o postojanju mučenja u postupcima policije Simović i Zekavica (2012: 252) izdvajaju predmet *Ireland v. United Kingdom App. No. 5310/71*. Postupak je pokrenut zbog ponašanja pripadnika britanske policije u Severnoj Irskoj prilikom saslušavanja lica osumnjičenih za pripadnost separatističkim snagama, a koje se zasnivalo na primeni tzv. pet tehnika dezorientacije i lišavanja čulnih nadražaja: 1) navlačenje platnene vreće na glavu tokom ispitivanja; 2) izlaganje dugotrajnim neprijatnim zvucima i buci; 3) lišavanje sna; 4) uskraćivanje hrane i vode i 5) primoravanje osumnjičenih lica na dugotrajno stajanje na nožnim prstima uz zid. Dok je nezavisna komisija ove tehnike „intenzivnog saslušavanja“ okvalifikovala kao mučenje, Sud je imao drugačiji stav, smatrajući da pomenute tehnike ispitivanja ne predstavljaju mučenje, budući da nisu prouzrokovale patnju posebno jakog intenziteta koja odlikuje mučenje, već da je reč o nečovečnom postupanju. Ovakva odluka bila je motivisana činjenicom da islednici nisu bili u fizičkom kontaktu sa osumnjičenima i da nije bilo primene neposrednog nasilja.

Rukovođeni logikom da neki postupak može biti kvalifikovan kao tortura samo ako su naneti bol i patnja zaista ozbiljni, mnogi autori se prilikom razmatranja policijske torture usredsređuju na *svirepo fizičko zlostavljanje žrtve*. U tom smislu, posebno indikativan primer policijske torture desio se u Biharu, u Indiji, gde je u službenim prostorijama jedne policijske stanice kiselinom i žbicama bicikla oslepljeno 29 privedenih lica osumnjičenih za višestruka kričišta dela (Bayley, 1996: 274). Međutim, današnji razvoj nauke i tehnike je, kako Milić (2005: 118) podseća, omogućio pojavu novih, suptilnijih, ali podjednako surovih metoda, koje podrazumevaju upotrebu različitih električnih

i elektronskih naprava i psihofarmatika. Pored toga što izazivaju veliku patnju i bol, prednost ovih metoda, u odnosu na klasične tehnike torture, jeste što uglavnom ne ostavljaju vidljive tragove primene, što dodatno otežava dokazivanje postojanja mučenja u konkretnim slučajevima.

Shodno tome i ne čude zapažanja kako u postupanju policije *metode psihičke torture* polako preuzimaju primat nad fizičkim zlostavljanjem, a kao neke od tih metoda u literaturi se navode: • smeštanje osumnjičenih u male, mračne celije; • dugotrajno ispitivanje pod jakim svetлом, bez hrane i vode; • pretinja oružjem uz ispaljivanje čoraka u blizini osumnjičenog; • vožnja u liftu osumnjičenog koji pati od klaustrofobije (Roberg, Crank, Kuykendall, 2004: 387). U Japanu se sprovodenje policijske torture sve više povezuje sa postojanjem „surogat zatvora“ u kojima je rasprostranjeno psihičko mučenje, okrutan i nehuman tretman. Tortura uključuje dugotrajnu izolaciju, prekidanje sna i potpunu zavisnost od pritvorskog osoblja (traženje dozvole za sve postupke) (Bayley, 1996: 274).

Pod uticajem novonastale prakse dolazi do proširenja tradicionalnog tumačenja torture. Prema jednom od tih novijih shvatanja policijska tortura podrazumeva delo kojim policajci vrše: • *telesno zlostavljanje* – sredstvo fizičke prinude kojim se nanosi bol direktno na telu (na primer, batinanje) ili • *kvazitelesno zlostavljanje* – sredstvo fizičke ili psihičke prinude, koje nanosi bol indirektno na telu (na primer, lišavanje sna, izloženost hladnoći ili toploti ili primoravanje na sedenje ili stajanje u neudobnim položajima) (Wu, Beken, 2010: 559).

Međutim, čak i ako usvojimo ovakvo tumačenje, potrebno je ipak praviti razliku između, uslovno rečeno, težih i blažih formi torture. U tom smislu čini se opravdanim i pristup koji zastupa Beljanski, a koji pravi *razliku između mučenja u užem i širem smislu*, naglašavajući kako mučenje u širem smislu obuhvata i nečovečno postupanje i kažnjavanje. Pritom, osnovna razlika između mučenja u užem smislu i ovih postupaka, po mišljenju ovog autora, ogleda se u: • *intenzitetu nanesenih bolova i patnji* – nečovečno postupanje, za razliku od mučenja, karakteriše niži intenzitet bolova i patnji i • *odnosu između islednika i osumnjičenog* – kod nečovečnog postupanja fizički dodir i neposredna primena nasilja nad osumnjičenim su mnogo manje izraženi nego u slučaju mučenja (prema: Milić, 2005: 119).

Zaključak

Sumirajući prethodno izlaganje mogli bismo zaključiti kako brutalnost i tortura poseduju brojne *zajedničke karakteristike*, a pre svih:

- *status izvršioca* – policijski službenik, tačnije ovlašćeno službeno lice policije;

• *okolnosti izvršenja* – tokom ili neposredno u vezi sa vršenjem službene (policijske) dužnosti;

• *radnja izvršenja* – primena ekstremno visokog nivoa, pre svega, fizičkog nasilja;

• *oblik krivice (vinosti)* – svesno (namerno) kršenje dozvoljenih granica upotrebe sile, odnosno korišćenje sile u svrhe koje nisu dozvoljene;

• *namera izvršioca* – dozvoljene granice upotrebe sile krše se s jasnom namerom da se konkretnom licu nanesu ozbiljne povrede.

Očigledno je da su policijska brutalnost i tortura toliko bliske pojave da se razmatranje njihovog odnosa čini bespredmetnim i neosnovanim. Staviše, uzimajući u obzir činjenicu da sprovođenje torture (mučenja) u suštini podrazumeva jedan brutalan čin, onda bi se moglo čak reći da je reč o sinonimima. Uprkos tome, iskustva ranijih istraživanja policijskog nasilja pokazuju učestalost nezavisnog sagledavanja ovih dveju pojava, što je kao rezultat uslovilo potrebu preispitivanja njihovih međusobnih razlika. Na osnovu prethodno sprovedene analize utvrđeno je da brutalnost i tortura razdvajaju i neke *suštinske razlike*:

• *definicija* – za razliku od brutalnosti, definicija torture je međunarodno prihvaćena i ima dodatni kvalitet da je dovoljno precizna. Stoga, kako zaključuje Babović, „kad se o ovakvoj vrsti nasilja raspravlja pojам ‘tortura’ bi mogao korisno zameniti upotrebu pojma ‘brutalnost’, koji inače izgleda prilično nejasno i eufemistično. Na taj način zlo bi se nazivalo svojim pravim imenom.“ (Babovic, 2000: 375). Razlog tome treba tražiti i u činjenici da brutalnost predstavlja kriminološki pojам, dok je tortura zapravo pravna kategorija, zbog čega se i češće koristi u pravnim propisima;

• *svrha (cilj) upotrebe* – primena torture u policijskoj praksi najčešće se vezuje za konkretni cilj (na primer, iznuđivanje informacija), dok policijska brutalnost obično nema tako jasnou i unapred određenu svrhu;

• *povod izvršenja* – policijsku torturu uglavnom pokreće „plemenit povod“ (engl. *noble cause*), kao na primer „obezbeđivanje“ dokaza neophodnih za rastavljanje konkretnog krivičnog dela, dok su kod policijske brutalnosti, koja uglavnom predstavlja emotivnu reakciju policajca na konkretni splet okolnosti, više izraženi lični motivi (na primer, povraćaj autoriteta ili osveta);

• *mesto (lokacija) dešavanja* – dok je za brutalnost gotovo prirodno da se dešava na javnom mestu, posebno kada se javnim eksponiranjem sile teži povratiti poljuljani autoritet, za primenu torture se svesno bira što skrivenija lokacija, jer su takva mesta pogodnija za nesmetano sprovođenje torture, dok se time istovremeno smanjuju šanse za njenim otkrivanjem, budući da se sprovodi daleko od „nepoželjnih pogleda“;

- *reakcija (tolerancija)* – iako je legitimizacija nasilja jedna od bitnih karakteristika policijske potkulture, ona ipak varira u zavisnosti od samog vida nasilja, kao i načina njegove primene, a posebno od povoda takvog policijskog postupanja. Nesumnjivo najveći stepen tolerancije uživa nasilje čiji povod se može lako povezati sa „plemenitim“ namerama (npr. suzbijanje kriminaliteta), jer se takvo nasilje može i lakše racionalizovati, za razliku od nasilja motivisanog ličnim pobudama. Shodno tome bi se moglo logično očekivati da nivo tolerancije prema brutalnosti i torturi bude različit;
- *nosilac odgovornosti* – za postojanje torture odgovorna je i vlada preko međunarodnih instrumenta, dok se kod brutalnosti odgovornost uglavnom svodi na pojedince koji su je neposredno koristili.

Literatura

1. Babovic, B. (2000). Police brutality or police torture, *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* (3): 374–380.
2. Bayley, D. (1996). Police Brutality Abroad – in: *Police Violence: Understanding and Controlling Police Abuse of Force* (eds. Geller, W.A. and Toch, H.), New Haven 1996: 273–291.
3. Bieler, E. (1984). Policajac u sukobu sa agresivnošću, *Izbor* (2–3): 152–162.
4. Crank, J., Caldero, M. (2010). *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause*, Cincinnati.
5. Cha-Jua, S.K. (2006). Racism is a factor in Police Violence –in: *Police Brutality: Opposing viewpoints* (ed. S. Fitzgerald), Farmington Hills: 55–62.
6. Dempsey, J., Forst, L. (2005). *An Introduction to Policing*, Belmont.
7. Fyfe, J. (1996). Training to reduce police-civilian violence – in: *Police Violence: Understanding and Controlling Police Abuse of Force* (eds. Geller, W.A. and Toch, H.), New Haven 1996: 165–179.
8. Holmes, M., Smith, B. (2008). *Race and Police Brutality: Roots and Urban Dilemma*, New York.
9. Kane, R. (2007). Abuse of Authority by Police – in: *Encyclopedia of Police Science* (ed. J.R. Greene), New York: 5–11.
10. Kelman, H.C. (2005). The policy context of torture: A social-psychological analysis, *International Review of the Red Cross March*: 123–134.
11. Kelman, H.C., Hamilton, V.L. (1989). *Crimes of Obedience. Toward A Social Psychology of Authority and Responsibility*, London.

12. Lobnikar, B., Meško, G. (2015). Perception of police corruption and the level of integrity among Slovenian police officers, *Police Practice and Research: An International Journal* (4): 341–353.
13. Milić, N. (2005). Dozvoljeni i nedozvoljeni pritisak na osumnjičenog tokom procesa saslušanja, *NBP – Nauka, Bezbednost, Policija* (1): 115–132.
14. Petrović, M. (2010). Obaveza poštovanja standarda postavljenih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda prilikom primene policijskih ovlašćenja – u: *Pravo i forenzika u kriminalistici*, Beograd: 77–88.
15. Prenzler, T. (2009). *Police Corruption – Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*, Boca Raton.
16. Roberg, R., Crank, J., Kuykendall, J. (2004). *Policija i društvo* (orig.: Police and Society – second edition, New York, 2000, prevod: Dalibegović M.), Sarajevo.
17. Simović, D., Zekavica, R. (2012). *Policija i ljudska prava*, Beograd.
18. Skot, G. (2005). *Istorija torture kroz vekove* (orig. G. Scott: History of Torture through the Ages, London 1939, prevod: Marinović V.), Beograd.
19. Žaberl, M., Arlov, D. (2006). Kvalitet istrage povodom nezakonite upotrebe sredstava prinude, *NBP – Nauka, Bezbednost, Policija* (3): 65–80.
20. Worden, R. (1996). The Causes of Police Brutality: Theory and Evidence on Police Use of Force – in: *Police Violence: Understanding and Controlling Police Abuse of Force* (eds. W.A. Geller, H. Toch), New Haven: 23–51.
21. Wu, W., Beken, T.V. (2010). Police Torture in China and its Causes: A Review of Literature, *The Australian and New Zealand Journal of Criminology* (3): 557–579

Pravni akti

1. Krivični zakonik, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016
2. Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/2015 – dr. zakon, 9/2016 – odluka US i 24/2018 .

3. Zakon o policiji, *Službeni glasnik RS* br. 6/16 i 24/18.
4. Zakon o ratifikaciji konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih i neće-večnih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 9/91.

POLICE BRUTALITY AND TORTURE SIMILARITIES AND DIFFERENCES

Zoran Kesić

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: Numerous specifics of police violence, and above all the characteristics of the perpetrator and the circumstances under which such actions are undertaken, make research of this phenomenon problematic, but also challenging. In addition to the problem of practical nature, researchers of this phenomenon may also encounter some conceptual limitations, especially in terms of defining the subject of research. Hence, our aspiration was to re-examine some of the existing perceptions of police violence, and above all brutality and torture, as its most indicative forms. To this end, we pointed out some common characteristics, as well as the essential differences between these two phenomena, all in order to eliminate certain doubts in their interpretation, but also how to find the most acceptable determinations, which would be an important basis for defining the subjects of some future scientific research into police violence. Specifically, brutality and torture have the following common characteristics: the status of the perpetrator, the circumstances of the execution, the act of execution, the form of guilt (the vindication of the perpetrator) and the intention. In contrast, these two phenomena are distinguished by some important differences, namely: the purpose of use; the cause of execution, the location of the event, the reaction (level of tolerance), and the responsible person.

Keywords: police, coercion, violence, brutality, torture.

Pregledni rad
Primljen: : 6. 4. 2017.
Revidirana verzija: 10. 7. 2017.
Prihvaćen: 15. 11. 2017.

UDK: 343.211.3(497.11)

doi:10.5937/nabepo23-11816

NAČELO NE BIS IN IDEM U KAZNENOM PRAVU REPUBLIKE SRBIJE

Ivan Ilić¹

Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

Ivan Milić

Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu

Sažetak: Predmet pažnje autora jeste načelo *ne bis in idem* u kaznenom pravu Republike Srbije. Autori u radu analiziraju pozitivne propise, kako bi odgovorili na pitanje u kom slučaju postoji zabrana ponovnog suđenja. S tim u vezi, analizirani su međunarodni dokumenti kojima se uređuje ovo načelo, kao i Ustav Republike. Osim toga, autori kritički analiziraju odredbe aktuelnih kaznenih zakona kojima se uređuje ovo načelo, i to Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o prekršajima i Zakona o privrednim prestupima. U radu se ukazuje na sve nedorečenosti i kontradiktornosti zakona u navedenom delu, ali se predlažu i konkretna *de lege ferenda* rešenja.

Ključne reči: *ne bis in idem*, krivični postupak, prekršaj, privredni prestup, ponovno suđenje.

Uvodne napomene

S ciljem ostvarivanja procesne ravnopravnosti okrivljenog, međunarodnopravnim dokumentima o ljudskim pravima, ustavima i procesnim kodeksima propisuje se niz garancija koje skupa čine *pravo na pravično suđenje*. Jed-

¹ Autor za korespondenciju: ivan@prafak.ni.ac.rs

no od standarda obuhvaćenih ovim pravom je načelo *ne bis in idem*. Ono je nastalo upravo kao rezultat balansa (koji nije uvek do kraja ostvariv) između pravne sigurnosti i principa istine.

Pravo na pravnu sigurnost odnosi prevagu nad načelom utvrđivanja istine doslednom primenom principa *ne bis in idem*. Neophodna ravnoteža ipak se uspostavlja predviđanjem odstupanja od ovog principa, tj. ustanovljavanjem mogućnosti izuzetnog ponovnog suđenja nakon pravnosnažnosti sudske odluke, pod zakonom predviđenim uslovima.

S obzirom da u Republici Srbiji postoji tripartitna podela kaznenih dela na krivična dela, prekršaje i privredne prestupe, autori pokušavaju da odgovore na nekoliko pitanja, koja se tiču primene ovog načela u okviru kaznenog postupka. Dakle, posebna pažnja u radu posvećena je problematici vođenja kaznenog postupka, ako je prethodno okončan kazneni postupak, za neko od drugih protivpravnih ponašanja. Ukoliko je dozvoljeno sukcesivno vođenje i sankcionisanje istog lica za protivpravna ponašanja, koja u biti imaju ista obeležja, onda ne postoji pravna sigurnost po okrivljenog.

Rad je podeljen u nekoliko sistematizovanih celina. Na samom početku govori se o pojmovnom određenju načela *ne bis in idem*, a zatim se ukazuje na međunarodna dokumenta kojima je regulisano važenje ovog načela. Jedan deo rada posvećen je ustavnom okviru, a nakon toga se ukazuje na Zakonik o krivičnom postupku i njegovo uređenje ovog pitanja. Sledeći deo rada posvećen je važenju ovog načela u prekršajnom i postupku za privredne prestupe. Analizirana je primena načela *ne bis in idem* u različitim kaznenim postupcima koji se vode protiv istog lica, za protivpravna ponašanja koja se poklapaju u elementima bića.

1. Pojam, termin i dejstvo načela *ne bis in idem*

Načelo *ne (non) bis in idem* (ne dva puta o istom) znači zabranu ponovnog suđenja istom okrivljenom, protiv koga je za isto krivično delo već pravnosnažno okončan krivični postupak i zabranu da se protiv jednog lica jednovremeno vode dva krivična postupka (Đurđić, 2001: 84). U teoriji se ovo načelo često naziva i „zabрана dvostrukе ugroženosti“ (engl. *the prohibition of double jeopardy*), ili načelo neponovljivosti krivičnoprocесnih subjekata (Bejatović, 2008: 126) odnosno stranaka (Grubač, 2006: 132) u istoj krivičnoj stvari, kao i načelo zabrane ponovnog suđenja. (Bele, Jakulin, 2007: 181) U međunarodnim dokumentima i ustavima ovo načelo je podignuto na rang osnovnog ljudskog prava, dok u nacionalnim procesnim zakonima najčešće zauzima mesto jednog od osnovnih načela krivičnog postupka. Teorija ga nekada svr-

stava među načela koja se odnose na procesne subjekte (stranke) (Vasiljević, 1981; Stevanović, Đurđić, 2006; Bejatović, 2008; Grubač, 2006), ili među načela krivičnog gonjenja. (Škulić, 2009)

Iz pojma ovog načela proizlaze dve zabrane. Prva štiti lice protiv koga je postupak pravnosnažno okončan od ponovnog pokretanja postupka protiv njega za isto krivično delo. Drugačije rečeno, to znači da se isto lice ne može dva ili više puta pojaviti u svojstvu okrivljenog u istoj krivičnoj stvari koja je pravnosnažno presuđena. Njegovo postojanje opravdava se razlozima pravičnosti, pravne sigurnosti i zakonitosti, a javlja se kao posledica svojstva pravnosnažnosti sudske odluka. Eventualno ponovno pokretanje postupka u istoj krivičnoj stvari sprečava se isticanjem prigovora presuđene stvari – *res iudicata*.

Druga zbraana, koja sačinjava sadržinu pojma načela *ne bis in idem*, sprečava tzv. dvostruku litispendenciju. Zabranjeno je paralelno (istovremeno) vođenje dva ili više krivičnih postupaka, protiv istog lica, o istoj krivičnoj stvari. S obzirom da obe navedene zabrane čine suštinu ovog načela, adekvatniji naziv je „zabrana dvostrukе ugroženosti“ od naziva „zabrana ponavljanja krivičnog postupka“. (Đurđić, 2008: 199)

Za važenje načela *ne bis in idem* potrebno je utvrditi postojanje identiteta između novoutužene i pravnosnažno presuđene krivične stvari, odnosno što se razume pod pojmom *idem*. Neophodno je postojanje identiteta krivičnog dela (objektivni identitet) i identiteta učinioca (subjektivni identitet). Postavlja se pitanje da li je za postojanje objektivnog elementa odlučujući identitet činjenica (potpun ili delimičan), identitet zaštićenih dobara ili pak ista pravna kvalifikacija. Objektivni identitet (*eadem res*) čini postojanje istog činjeničnog stanja, tj. potrebno je da je reč o istom biću krivičnog dela, odnosno da postoji identitet odlučnih činjenica, koje čine posebno biće istog krivičnog dela. Irrelevantne su eventualne izmene i dopune u činjeničnom stanju koje ne utiču na promenu identiteta krivičnog dela. Promena pravne kvalifikacije, kod novoutužene krivične stvari, ne utiče na postojanje identiteta krivičnog dela, s obzirom da sud nije vezan pravnom kvalifikacijom. Subjektivni identitet (*eadem persona*) postoji ukoliko je novoutuženo lice ono koje je u ranije pravnosnažno okončanom krivičnom postupku imalo svojstvo okrivljenog. Identitet lica ostaje očuvan i onda kada je izmenjen oblik vinosti (npr. nehat umesto umišljaja), kao i kada se u novoutuženoj krivičnoj stvari menja samo doprinos okrivljenog izvršenju krivičnog dela (npr. u novoutuženoj krivičnoj stvari javlja se u svojstvu podstrelkača, nasuprot ranijem optuženju istog lica kao izvršioca istog krivičnog dela).

Problemi se javljaju i u određivanju elementa *bis*, odnosno opsega važenja ovog principa. Dilema je da li su važenjem ovog načela obuhvaćene samo meritorne sudske odluke, ili i formalne. Dubiozno je, takođe, da li se mora raditi o presudi, ili to može biti i sudska odluka u drugoj formi, doneta to-

kom postupka. Pitanje je da li su dejstvom načela *ne bis in idem* obuhvaćene isključivo odluke suda, ili i nekog drugog državnog organa (javnog tužioca ili policije), donete pre započinjanja krivičnog postupka. Postavlja se, takođe, pitanje kumuliranja krivičnog i nekog drugog sudskog postupka (prekršajnog, upravnog, disciplinskog...). Odgovori na ova pitanja različiti su od države do države, i u zavisnosti od nacionalnog ili međunarodnog važenja *ne bis in idem*.

Na strani ovog načela nalaze se postulati pravne sigurnosti, kao jedno od osnovnih prava čoveka, i načelo pravičnog postupka, koje predstavlja neku vrstu supraprincipa savremenog krivičnog postupka. Njegovim važenjem učvršćuje se zaštita pravnog poretka i bezbednost pravnih odnosa, te doprinosi prevenciji kriminaliteta. Ono je prirodna posledica svojstva pravnosnažnosti sudskih odluka i *res iudicata*. Nasuprot tome, postoji potreba za utvrđivanjem istine, s ciljem ostvarenja prava države na kažnjavanje, kao i zahtev za zakonitošću sudskih odluka. Ustanovljanjem neograničene primene načela *ne bis in idem*, bilo bi obesmišljeno postojanje vanrednih pravnih lekova, tj. bilo bi onemogućeno ponavljanje postupka ako se po pravnosnažnosti sudske odluke pojave nove činjenice i dokazi, koje sa visokim stepenom izvesnosti ukazuju na drugačiji ishod eventualnog ponovljenog postupka. S druge strane, neograničeno ponavljanje postupka potpuno bi derogiralo interes pravne sigurnosti i ljudska prava okriviljenog. Stoga se u pravnim izvorima predviđaju odstupanja od ovog načela, predviđanjem mogućnosti ponavljanja krivičnog postupka iz određenih razloga. Time se uravnotežava načelo istine sa načelom *ne bis in idem*, čime ono stiče osobinu relativnosti.

2. *Ne bis in idem* u međunarodnopravnim dokumentima

Načelo *ne bis in idem* sadržano je u mnogim dokumentima o ljudskim pravima, usvojenim pod okriljem međunarodnih organizacija, kako univerzalnih tako i regionalnih. U *Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima* iz 1966. godine (u daljem tekstu: Pakt), zabrana dvostrukе ugroženosti sadržana je u članu 14 stav 7 prema kome „niko ne može biti gonjen ili kažnen zbog krivičnog dela u vezi kojeg je već bio oslobođen krvice ili osuđen pravnosnažnom presudom prema zakonu i postupku svoje zemlje“.

Iz navedenog sadržaja člana 14 Pakta, neosporno proizilaze određeni zaključci. Prvo, Pakt zabranjuje ponovno, ne samo kažnjavanje, već i gonjenje (pokretanje postupka) za ranije pravnosnažno presuđeno krivično delo. Drugo, zabrana se odnosi samo na meritorne sudske odluke (osuđujuću i oslobođajuću presudu). Treće, ustanovljeno je važenje samo u okviru iste jurisdikcije. Četvrto, izuzetno je dopušteno ponavljanje postupka, ali samo u korist okriviljenog, što dokazuje i odredba stava 6 istog člana, prema kojoj „kada se

krivična presuda docnije poništi... zbog toga što nove ili novootkrivene činjenice pokazuju da je došlo do sudske zablude, lice koje je izdržalo kaznu na osnovu te presude biće obeštećeno“, i peto, na osnovu stava 6 člana 14 osnov za ponavljanje postupka je pojavljivanje novih ili novootkrivenih činjenica po pravnosnažnosti presude. (Đurđić, 2008: 199)

U usvojenom tekstu *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (u daljem tekstu: Evropska konvencija) nije bila predviđena zabrana dvostrukе ugroženosti. Međutim, prilikom usvajanja *Protokola VII* ova zabrana propisana je u članu 4 stav 1, koji glasi: „Nikome se ne može ponovo suditi, niti se može ponovo kazniti u krivičnom postupku u nadležnosti iste države za delo zbog koga je već bio pravnosnažno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i krivičnom postupkom te države“. U stavu 2 člana 4 predviđen je izuzetak od zabrane na sledeći način: „Odredbe prethodnog stava ne sprečavaju ponovno otvaranje postupka u skladu sa zakonom i krivičnim postupkom date države, ako postoje dokazi o novim i novootkrivenim činjenicama, ili je u ranijem postupku došlo do bitne povrede koja je mogla da utiče na njegov ishod“.

Citiranim odredbom postavljeni su određeni pravni standardi. U pogledu obima primene, jezičkim tumačenjem dolazimo do zaključka da je zabranjeno samo ponovno suđenje i kažnjavanje, ali ne i ponovno pokretanje postupka, što čini suštinu ovog načela. Iako bi pokretanje postupka bez mogućnosti suđenja bilo nelogično (Lazin, 2004: 341), strogo jezički gledano, ovakvo određenje sužava domaćaj načela. Postavlja se pitanje da li to znači da princip *ne bis in idem* ne važi u hipotetičkom slučaju ponovnog pokretanja krivičnog postupka protiv istog lica za isto delo koji bi bio okončan skretanjem ka nekoj formi diverzionog postupanja, kakve postoje u procesnim kodeksima mnogih država.

Iz člana 4 Protokola VII takođe proizlazi da su važenjem ovog principa obuhvaćene meritorne sudske odluke (pravnosnažne liberatorne i kondemnatorne). Sledi da se zabrana ponavljanja ne odnosi na slučajeve kada je postupak meritorno okončan pre presuđenja (npr. u toku istrage ili prilikom sudske kontrole optužbe, usled nepostojanja potrebnog stepena sumnje, odustanka ovlašćenog tužioca od gonjenja, zastarelosti, amnestije, pomilovanja ili kakvih drugih trajnih smetnji za nastavak postupka). To, međutim, ne znači da bi se u navedenim slučajevima moglo ponovo preduzeti krivično gonjenje protiv istog okrivljenog za isto krivično delo, jer je reč o trajnim, neotklonjivim procesnim smetnjama. Protokol predviđa značajan izuzetak od pravila *ne bis in idem*, tako što je u stavu 2 člana 4 predviđena mogućnost ponavljanja postupka, i u korist i na štetu okrivljenog, uz dodatni uslov da izuzeci moraju biti propisani zakonom zemlje o kojoj je reč. Ovakvo rešenje suprotno je onom iz Pakta, koji dozvoljava ponavljanje jedino u korist okrivljenog.

Jezičkim tumačenjem člana 4 Protokola zaključujemo da se zabrana dvostrukе ugroženosti odnosi samo na ponovno vođenje krivičnog postupka, te da ne sprečava istovremeno ili sukcesivno pokretanje i vođenje nekog od nekrivičnih postupaka (prekršajnog, disciplinskog ili građanskog) protiv istog lica za delikt (privredni prestup, prekršaj i sl.) sa obeležjima krivičnog dela za koje je postupak već okončan ili je u toku. Međutim, praksa Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Evropski sud) šire tumači pojам „krivična stvar“, u skladu sa „ciljevima i namerama“ Evropske konvencije.² U nekima od odluka zauzet je stav da se i nekrivična (građanska, upravna) stvar može smatrati krivičnom stvari, ukoliko je priroda sankcije koja se može izreći slična krivičnoj sankciji. (Gomein, 1996: 35) Sledi da i vođenje nekrivičnog postupka (npr. disciplinskog) podleže zabrani dvostrukе ugroženosti ukoliko se u njemu može izreći kazna koja po obimu, prirodi i strogosti odgovara krivičnoj sankciji. (Gomein, 1996: 35) Interesantno je pomenuti da i među sudijama ESLJP ima onih koji ne podržavaju u potpunosti pristup Evropskog suda ovom problemu i po svojim shvatanjima su bliži pristupu sudova u SAD. Zastupnici tog pravca smatraju da je u interesu društva u celini da se kazne različite povrede zakona izvršene jednim identičnim događajem, ako se različitim inkriminacijama želi spreciti potpuno drugačije zlo, ili šteta, i da tada gonjenje za isti događaj nije zabranjeno. (Zupančić, 2011: 175) Načelo *ne bis in idem* važi isključivo za suđenje u granicama iste jurisdikcije, tako da suđenje istom licu za isto delo u drugoj državi nije obuhvaćeno zabranom, što je potvrđeno u praksi Evropskog suda za ljudska prava.³

3. Pozitivnopravni ustavni okvir

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine,⁴ proklamuje načelo *ne bis in idem* u delu koji nosi naziv „ljudska i manjinska prava i slobode“, u članu 34 stav 4, na sledeći način: „niko ne može biti gonjen ni kažnjen za krivično delo za koje je pravnosnažnom presudom oslobođen ili osuđen ili za koje je optužba pravnosnažno odbijena ili postupak pravnosnažno obustavljen, niti sudska odluka može biti izmenjena na štetu okrivljenog u postupku po vanrednom pravnom leku. Istim zabranama podleže vođenje postupka za neko drugo kažnjivo delo“. U stavu 5 istog člana ustanovljen je izuzetak i dopuštena mogućnost ponavljanja postupka: „Izuzetno, ponavljanje postupka je moguće u skladu sa kaznenim propisima ako se otkriju dokazi o novim činjenicama koje su da

² Za standarde postavljene u praksi Evropskog suda za ljudska prava videti: Bovan, 2014: 65–67.

³ A. P. protiv Italije (204/ 1986), 2. novembar 1987, *Odabrane odluke* 67, str. 68.

⁴ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 96/2006.

su bile poznate u vreme suđenja mogle bitno da utiču na njegov ishod ili ako je u ranijem postupku došlo do bitne povrede koja je mogla uticati na njegov ishod⁵. Iz ustavne proklamacije može se izvući nekoliko zaključaka.

Ustavno određenje principa *ne bis in idem* po svom dejstvu šire je u odnosu na formulaciju iz Međunarodnog pakta i Evropske konvencije, koji njegovo dejstvo vezuju za pravnosnažnu osuđujuću i oslobođajuću presudu. Ustav osim meritornih obuhvata i tzv. procesnu presudu (presudu kojom se optužba odbija) kao i odluke o obustavi postupka. Iz sadržaja navedenog člana Ustava posredno se zaključuje da su dopušteni vanredni pravni lekovi. Naime, u delu stava 4 predviđeno je: „...niti sudska odluka može biti izmenjena na štetu okrivljenog u postupku po vanrednom pravnom leku“. Prema tome, propisivanjem osnova za postojanje vanrednih pravnih lekova ustanovljen je izuzetak od apsolutnog dejstva zabrane dvostrukе ugroženosti. Ustav Srbije postavlja zabranu istovremenog ili sukcesivnog pokretanja i vođenja nekog drugog, nekrivičnog (disciplinskog, prekršajnog) sudskog postupka protiv istog lica za protivpravno ponašanje sa bitnim obeležjima krivičnog dela, za koje je ranije već vođen krivični postupak (član 34 stav 4). Takvo rešenje se razlikuje od Protokola VII uz Evropsku konvenciju, kojim je načelno dopušta istovremeno ili sukcesivno vođenje krivičnog i nekrivičnog postupka za isto delo.

Slično sa formulacijom iz Protokola, Ustav kao razloge za ponavljanje postupka predviđa otkriće novih (ne i novoootkrivenih) činjenica i bitne povrede u ranijem postupku. Pitanje je da li to mogu biti bitne povrede odredaba postupka ili bitne povrede materijalnog prava, ili kumulativno. Dilemu donekle otlanja član 473 stav 1 tačka 3 ZKP koji kao razloge za ponavljanje postupka navodi razloge činjenične prirode, ali bi svakako bilo bolje da ih je ustavopisac precizirao.

4. Načelo *ne bis in idem* u Zakoniku o krivičnom postupku Srbije

U *Zakoniku o krivičnom postupku*⁵ (u daljem tekstu: ZKP) načelo *ne bis in idem* određeno je u članu 4. Zakonopisac je time jasno pokazao da zabranu dvostrukе ugroženosti smatra jednim od osnovnih principa, na kojima počiva krivični postupak. U članu 4 propisano je da „niko ne može da bude gonjen za krivično delo za koje je pravnosnažnom presudom oslobođen ili osuđen, ili je za to delo optužba pravnosnažno odbijena ili je postupak pravnosnažno obustavljen“. U stavu 2 istog člana ustanovljen je izuzetak od ovog načela na

⁵ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

sledeći način: „pravnosnažna sudska odluka ne može biti izmenjena na štetu okrivljenog“.

U procesnoj teoriji najviše je pažnje izazvalo pitanje proširenja dejstva načela *ne bis in idem* na procesne odluke.⁶ Mišljenja smo da dejstvom zabrane dvostrukе ugroženosti treba obuhvatiti isključivo meritorne sudske odluke, kojima se donosi odluka o krivičnoj stvari. Takvim rešenjem ne bi se narušila pravna sigurnost građana, zato što su trajne i neotklonjive smetnje koje nastanu u toku vođenja krivičnog postupka već same po sebi nepremostiva prepreka za dalje krivično gonjenje, te im nije potrebna dopunska zabrana u vidu načela *ne bis in idem*. Predviđanjem mogućnosti da javni tužilac, primenom načela oportuniteta, privremeno odloži krivično gonjenje (član 283 ZKP), otvara se pitanje važenja principa *ne bis in idem* u ovoj situaciji. Ukoliko osumnjičeni ispuni naložene mu obaveze, javni tužilac će doneti rešenje o odbacivanju krivične prijave, koja nije obuhvaćena obimom važenja ovog principa. Imajući u vidu da je na ovaj način krivična stvar faktički rešena u meritumu, otvara se mogućnost da se ponovo inicira krivično gonjenje za isto krivično delo protiv istog okrivljenog. U tom slučaju, osumnjičenog ne bi štitilo dejstvo principa *ne bis in idem*. Navedena mogućnost takođe govori o pogrešnoj i nepotrebnoj koncepciji zakonodavca.

Stavom 2 člana 6 ZKP izričito je propisano da se u postupku povodom pravnog leka sudska odluka ne može izmeniti na štetu okrivljenog. Smatramo da je procesni kodeks precizirao Ustavnu reglementaciju načela *ne bis in idem* određenjem iz člana 473 stav 1 koji je izričit da se postupak može ponoviti samo u korist okrivljenog u slučaju ispunjenja nekog od propisanih uslova. Međutim, treba primetiti da je u članu 4 stav 2 zapravo zabranjena *izmena odluke* na štetu okrivljenog u postupku povodom pravnog leka, a ne i *pokretanje postupka* na štetu okrivljenog. Tako javni tužilac može podneti zahtev za zaštitu zakonitosti i u korist i na štetu okrivljenog.

Dileme oko primene načela *ne bis in idem* pojavile su se i u sudskoj praksi, naročito u pogledu eventualnog njegovog važenja za produženo krivično delo. Postavlja se pitanje da li bi se mogao ponovo pokrenuti postupak za krivično delo koje nije bilo poznato sudu u trenutku presuđenja, a koje ulazi u sastav produženog krivičnog dela, imajući u vidu zabranu ponavljanja krivičnog postupka na štetu okrivljenog. U teoriji je nađeno rešenje da se za novootkriveno krivično delo vodi novi postupak, a da se presude spajaju posle pravnosnažnosti nove odluke, što zapravo predstavlja primenu pravila o sticaju krivičnih dela. (Grubač, navedeno prema: Knežević 2007: 766, 767) Najzad, jezičkim tumačenjem člana 4 ZKP, dolazimo do zaključka da je opseg važenja ovog načela u polju ponovnog gonjenja i kažnjavanja za isto krivično delo, što ostavlja mogućnost gonjenja za ostale oblike kaznenih dela.

⁶ Za argumentaciju *pro et contra* ovakvog rešenja vidi, na primer: Lazić, 2004; Jekić, 1994: 22.

5. Zakon o prekršajima i načelo *ne bis in idem*

Zakon o prekršajima⁷ Republike Srbije (u daljem tekstu: Zakon o prekršajima ili ZP) sadrži odredbe o načelu *ne bis in idem* u članu 8 koji nosi naslov „Zabрана поновног судења у истој ствари“. Ovaj zakon propisuje njegovo važenje na sledeći način „никоме се не може поново судити нити му може поново бити изрећена prekršajna sankcija за prekršaj о коме је правноснаžno одлуčено у складу са законом“ (član 8 stav 1 ZP).

Smatramo da je zakonodavac trebao da bude precizniji u regulisanju ovakvog važnog pitanja, kojim se pre svega obezbeđuje pravna sigurnost. U Zakonu o prekršajima bi bilo nužno da se propiše da нико не може бити гонjen нити му може бити поново изрећена prekršajna sankcija за prekršaj који је одлуком суда правноснаžно osloboђен или осуђен, или за које је оптужба правноснаžno odbijena, или је поступак правноснаžno обустављен. Dakle, суština је да се против једног лица не може водити два puta исти поступак за један prekršaj. С tim u vezi, sadašnje zakonsko rešenje je neprecizno, jer se ZP navodi да se ником ne može (...) о коме је правноснаžno odlučeno (...). Stoga se ovakva odredba može tumačiti да је bitno само да је о prekršaju правноснаžno odlučeno, али не и које је личе одgovorno да izvršeni prekršaj. Na primer, ако имамо два ученика prekršaja која су каžnjена у prekršajном поступку правноснаžno, па се nakon тога откриje и трећи njihov saučesnik, да ли то znači da se поступак ne može водити protiv njega, jer je o prekršaju правноснаžno odlučeno? Smatramo da bi u našem primerу prekršajni поступак могao da se vodi protiv трећег saučesnika, ali je s tim u vezi potrebno izmeniti ову odredbu ZP.

Prema Zakonu o prekršajima prekršajni поступак се завршава доношењем (član 246 stav 1): 1. осуђујуће presude; 2. oslobođajuћe presude; 3. rešenja којим се поступак обустavlja; i 4. rešenja којим се малоletном ученику prekršaja izriče виспите мера. На сваку првостепену presudu постоји право жалбе, Prekršajnom apelacionom суду. С tim u vezi, тек nakon što odluku doneše Viši sud nastupa njena правноснаžnost i od tog momenta važi načelo zabrane ponovnog судења.

S druge стране, Prekršajni суд не води поступак за све prekršaje, већ за одредene prekršaje to radi i Republička komisija za заштиту права у поступцима javnih nabavki; осим тога, за pojedine prekršaje izdaje se prekršajni налог. С tim u vezi, у ова два slučaja не доноси се presуда, већ rešenje, или се издаје prekršajni налог. Ако се не доноси presуда, више је него јасно да не може да nastупи правноснаžност odluke, тако да може да nastupi само konačnost odluke. Sada se postavlja pitanje да ли prekršajni поступак може да се води ако је о њему за исто личе већ одлучено konačnom odlukom? Vidimo da ZP izričito traži правноснаžnost. Mi svakako cilnjim tumačenjem можемо доći до за-

⁷ *Zakon o prekršajima*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 65/2013 i 13/2016.

ključka da se ni u ovim slučajevima ne može voditi novi prekršajni postupak, ali je svakako potrebno da se izmeni zakonsko rešenje člana 8 stava 1 Zakona o prekršajima propisuje i da ova zabrana ne sprečava ponavljanje prekršajnog postupka u skladu sa zakonom (član 8 stav 2).

Na ovom mestu ćemo još samo ukazati na jednu interesantnu činjenicu. Naime, vidimo da ZP na samom početku uređuje ovo pitanje, dakle u materijalnom delu Zakona, tako da nije teško zaključiti da je prema rešenju ZP načelo *ne bis in idem* materijalnopravno, a ne procesnopravno pitanje.

6. Zakon o privrednim prestupima i načelo *ne bis in idem*

Zakonom o privrednim prestupima⁸ (u daljem tekstu: Zakon o privrednim prestupima ili ZPP) uređuje se oblast privrednih prestupa, kao vrste kaznenih dela. Sam ZPP ima ogromne manjkavosti, što nas i ne čudi s obzirom na vreme kada je donet, a imajući u vidu sve promene koje su se od tada desile. Zakon o privrednim prestupima sadrži odredbe o načelu *ne bis in idem* samo u jednom slučaju: „Odgovorno lice koje je pravnosnažno oglašeno krivim za krivično delo koje ima obeležja privrednog prestupa, neće se kazniti za privredni prestup“ (član 14 ZPP). Vidimo da samo ako je odgovorno lice oglašeno krivim za krivično delo, postoji zabrana vođenja protiv njega postupka za privredni prestup. *Argumentum a contrario* dolazi se do zaključka da se u svim ostalim slučajevima može voditi postupak protiv odgovornog lica, što je nedopustivo.

S tim u vezi, uslovno možemo reći da ovo načelo važi na isti način kako u krivičnom postupku, tako i u postupku za privredne prestupe. Kažemo uslovno, jer se ZPP poziva na shodnu primenu zakona, kojim se uređuje krivični postupak, a koji je odavno prestao da važi, a odredbe sada važećeg Zakonika o krivičnom postupku nisu kompatibilne sa Zakonom o privrednim prestupima. Zakon o prekršajima takođe u materijalnopravnom delu uređuje ovo pitanje, te načelo *ne bis in idem* ima materijalnopravni, a ne procesnopravni karakter.

7. Primena načela *ne bis in idem* u različitim kaznenim postupcima

⁸ „Službeni list Savezne Republike Jugoslavije“, br. 4/77, 36/77 – ispr., 14/85, 10/86 (prečišćen tekst), 74/87, 57/89 i 3/90 i „Službeni list Savezne Republike Jugoslavije“, br. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 i 64/2001 i „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 101/2005 – dr. zakon).

U dosadašnjem rada videli smo kako i pod kojim uslovima postoji zabrana suđenja u istim stvarima, ali samo kad je reč o istim kaznenim postupcima, tako da ćemo u delu rada koji sledi videti kako funkcioniše ova zabrana kada je reč o različitim kaznenim postupcima. Naime, često za neki „kazneni događaj“ nije sasvim najjasnije kako ga treba kvalifikovati, da li kao krivično delo, prekršaj ili privredni prestup,⁹ tako da se dešava u praksi da se nakon okončanog jednog postupka pokreće i postupak za drugo kazneno delo.

Zakon o prekršajima sadrži, takođe, u članu 8, pravila o zabrani suđenja u istoj stvari, ako je ranije vođen krivični postupak. Tako je u ZP propisano (član 8 stav 3) da se protiv učinioca prekršaja, koji je u krivičnom postupku pravnosnažno oglašen krivim za krivično delo koje obuhvata i obeležja prekršaja, ne može za taj prekršaj pokrenuti postupak, a ako je pokrenut ili je u toku, ne može se nastaviti i dovršiti. Vidimo da je ZP jasan, te da postoji zabrana suđenja u istoj stvari samo onda kada je učinilac oglašen krivim za krivično delo koje obuhvata obeležja prekršaja, što *argumentum a contrario* vodi ka zaključku da se u svim ostalim slučajevima kada se krivični postupak nije završio na način da je okrivljeni oglašen krivim, može voditi prekršajni postupak. U članu 8 ZP navedeno je da se postupak može pokrenuti. Ciljnim tumačenjem se može doći do zaključka da se, shodno tome, može okončati i izreći sankcija. Mi se sa takvim rešenjem ZP ne slažemo. Naime, takvim zakonskim rešenjem, nakon što je krivični postupak završen oslobađajućom presudom, prema rešenju ZP ne postoji prepreka da se pokrene prekršajni postupak. Konkretno, prema takvom rešenju ZP, iako je okrivljeno lice oslobođeno u krivičnom postupku, to ne znači da se protiv njega neće pokrenuti prekršajni postupak, u kojem mu se mogu izreći prekršajne sankcije. Da li u ovom slučaju možemo reći da postoji pravna sigurnost? Ako je tužilac prepostavlja da nema dovoljno „osnova“ za donošenje osuđujuće odluke u krivičnom postupku, zašto onda nije pokrenuo prekršajni postupak?

Zakon o prekršajima, takođe, sadrži pravila o zabrani pokretanja i vođenja prekršajnog postupka, ako je pre toga okončan postupak za privredni prestup. Tako ZP u članu 8 stavu 4 propisuje da se protiv učinioca prekršaja, koji je u postupku po privrednom prestupu pravnosnažno oglašen odgovornim za privredni prestup koji obuhvata i obeležja prekršaja, ne može za taj prekršaj pokrenuti postupak, a ako je pokrenut ili je u toku, ne može se nastaviti i okončati. Vidimo da ZP propisuje isto rešenje kao i kad je reč o ranije vođenom krivičnom postupku, tako da sve kritike koje smo izneli u tom delu važe i ovde.

Zakon o privrednim prestupima u jednom članu sadrži i pravila o zabrani ponovnog suđenja. Tako ZPP u članu 14 propisuje: „Odgovorno lice koje je pravnosnažno oglašeno krivim za krivično delo koje ima obeležja privrednog prestupa, neće se kazniti za privredni prestup“. Zakon o privrednim prestu-

9 Više o tome: Mrvić Petrović, 2014: 27–41.

pima je nedmosmislen. Samo onda kada je odgovorno lice oglašeno odgovornim za krivično delo, ne može se nakon toga voditi postupak za privredni prestup. Vidimo da se ovim zakonom, kao i Zakonom o prekršajima, zabranjuje ponovno suđenje za drugo kazneno delo samo kada je u (krivičnom) postupku odgovorno lice oglašeno krivim. Jasno je da se i ovde pojavljuje problem, jer ako je postupak okončan na bilo koji drugi način, ne postoji zabrana ponovnog suđenja. Takvo rešenje dovodi do pravne nesigurnosti.

Na kraju, ZPP govori samo o odgovornom licu u pravnom licu, te se postavlja pitanje da li zabrana ponovnog suđenja u ovakovom ograničenom obimu važi i kada je reč o pravnom licu. U vreme kada je donet ZPP, pravna lica nisu mogla da odgovaraju za učinjena krivična dela te se zato u ovom članu ZPP i govori samo o odgovornom licu u pravnom licu.

Još jedna moguća situacija jeste da se nakon završenog postupka za privredni prestup pokrene postupak za prekršaj. Da li se nakon završenog postupka za privredni prestup može pokrenuti, voditi i izreći sankcija u prekršajnom postupku? Da sam Zakon o privrednim prestupima ne sadrži nijednu odredbu o ovim pitanju, mogli bismo doći do zaključka da u ovom slučaju važe u najmanju ruku ista pravila kao i kada je reč o krivičnom postupku. Međutim, jedan član ZPP-a komplikuje problematiku ovog pitanja. Naime, ZPP u članu 26a propisuje: „Novčana kazna koju je osuđeno pravno lice ili odgovorno lice platilo za prekršaj uračunava se u kaznu izrečenu za privredni prestup čija obeležja obuhvataju i obeležja prekršaja“. Postavlja se pitanje šta uopšte znači ovaj član i koji je njegov cilj. Nama se čini da se ova odredba može tumačiti tako da se nakon završenog prekršajnog postupka može voditi postupak za privredne prestup, ali da se izrečena novčana kazna uračunava u kaznu koja je izrečena za privredni prestup. Iako se dolazi do takvog rešenja, mi smatramo da ono nije ni legalno ni legitimno. Takođe tumačenjem dolazi se i do zaključka da se za isto delo mogu voditi dva postupka, što je neprihvatljivo.

U vezi sa dosad rečenim smatramo da je poželjno videti jednu sudske odluku:

Sentenca: a) Ukoliko je učinilac odgovarao za prekršaj koji ima obeležja privrednog prestupa ovo ga ne oslobođa odgovornosti za izvršen privredni prestup. Učinilac se neće kazniti za privredni prestup samo ako je prethodno pravnosnažno oglašen krivim za krivično delo koje ima obeležja privrednog prestupa. b) U privredno-kaznenom postupku načelo *ne bis in idem* važi samo u slučaju donošenja pravnosnažno osuđujuće presude za krivično delo sa obeležjima privrednog prestupa, pri čemu odgovorno lice i tada odgovara za izvršeni privredni prestup, ali se za isti neće kazniti.

Iz obrazloženja: a) Okolnost da je protiv okrivljenih pravnosnažno obustavljen prekršajni postupak, za delo koje ima obeležja privrednog prestupa, za koje se okrivljenima sudi u privredno-kaznenom postupku, ni u kom slu-

čaju ne oslobađa okrivljene odgovornosti za izvršen privredni prestup. Naime, odredbom čl. 14 Zakona o privrednim prestupima predviđeno je da odgovorno lice koje je pravnosnažno oglašeno krivim za krivično delo koje ima obeležja privrednog prestupa neće se kazniti za privredni prestup. S druge strane, odredbom čl. 8 st. 4 Zakona o prekršajima predviđeno je da se protiv učinjocu prekršaja, koji je u postupku po privrednom prestupu oglašen odgovornim za privredni prestup, koji obuhvata i obeležja prekršaja, ne može za taj prekršaj pokrenuti postupak, a ako je pokrenut ili je u toku, ne može se nastaviti i dovršiti. Shodno iznetom, zabrana *ne bis in idem* važi u sledećoj relaciji – izvršilac privrednog prestupa koji je već pravnosnažno oglašen krivim za krivično delo, koje ima obeležja privrednog prestupa, neće se kazniti za taj privredni prestup, a učinilac prekršaja koji je oglašen odgovornim za privredni prestup, koji ima obeležja prekršaja neće odgovarati za taj prekršaj. Ovo iz razloga što privredno-prestupna odgovornost predstavlja širu odgovornost od prekršajne odgovornosti, a krivična odgovornost je šira od privredno-prestupne. Razlog za takvo postupanje ogleda se u tome što krivično delo u sebi apsorbuje i sva obeležja privrednog prestupa, a privredni prestup u sebi apsorbuje sva obeležja prekršaja. Samo u tom slučaju i samo iz tog razloga zabranjuje se ponovno kažnjavanje ovih učinilaca, dok izvršen prekršaj, kao blaži oblik kaznene odgovornosti, ne može u sebi apsorbovati privredno-prestupnu odgovornost i ne može se učinilac privrednog prestupa osloboditi od odgovornosti za izvršen privredni prestup, zato što je prethodno odgovarao za prekršaj sa tim obeležjima. Načelo *ne bis in idem* ne važi u toj relaciji. Okolnost da je okrivljeno pravno, odnosno odgovorno lice prethodno odgovaralo za prekršaj sa elementima privrednog prestupa, ima značaj utoliko što se, u smislu odredbe čl. 26a Zakona o privrednim prestupima, kazna koju je pravno, odnosno odgovorno lice platilo za prekršaj uračunava u kaznu izrečenu za privredni prestup. Ovo međutim samo u slučaju kada je prekršajni postupak protiv učinjocu (pravnog ili odgovornog lica) okončan osuđujućom presudom i okrivljenom izrečena novčana kazna, koju je pritom okrivljeni platio.

b) Takođe, načelo *ne bis in idem* u privredno-kaznenom postupku ima drugačiju prirodu i drugačiji značaj od onog koji ovo načelo ima u krivičnom postupku. Jedina odredba Zakona o privrednim prestupima, kao matičnog zakona u ovoj oblasti, koja govori o zabrani ponovnog kažnjavanja jeste odredba čl. 14 i njome je predviđeno samo to da se odgovorno lice koje je pravnosnažno oglašeno krivim za krivično delo koje ima obeležja privrednog prestupa neće kazniti za privredni prestup. Ovo podrazumeva dve stvari. Prva je da zabrana *ne bis in idem* postoji samo ako je odgovorno lice u krivičnom postupku oglašeno krivim za krivično delo sa obeležjima privrednog prestupa, a ne i u slučaju kada je pravnosnažno oslobođeno od optužbe ili je optužba odbijena ili krivični postupak pravnosnažno obustavljen, kako je to predviđeno odredbom čl. 4 Zakonika o krivičnom postupku. Svrha navedene distinkcije

koja važi u privredno-kaznenom postupku u odnosu na krivični ogleda se u već rečenom, da krivična odgovornost podrazumeva širu odgovornost od privredno-prestupne. Shodno tome, činjenica da je učinilac oslobođen od optužbe za krivično delo ne znači nužno da se u radnjama tog lica ne stiču elementi bića privrednog prestupa, niti okolnosti koje isključuju krivičnu odgovornost automatski isključuju i privredno-prestupnu. Druga specifičnost, koja proizlazi iz ovog načela u privredno-kaznenom postupku, jeste da odgovorno lice i u tom slučaju (kada postoji osuđujuća krivična presuda) odgovara za izvršen privredni prestup, odnosno oglasiće se odgovornim za privredni prestup, samo se za isti neće kazniti. Time se iscrpljuje zabrana predviđena citiranom odredbom čl. 14 Zakona o privrednim prestupima, kojom je propisano samo to da se taj učinilac neće kazniti za izvršen privredni prestup, a ne da se protiv učinioca ne može uopšte sprovesti privredno-kazneni postupak i da to lice ne može odgovarati za privredni prestup. Takođe, okolnost da odgovorno lice ne može biti kažnjeno za privredni prestup ako je prethodno oglašeno krimim za krivično delo sa obeležjima privrednog prestupa, nije smetnja da se privredno-kazneni postupak vodi samo protiv okrivljenog pravnog lica jer je ovo jedan od izuzetaka kada se odstupa od načela jedinstvenosti postupka u smislu odredbe člana 51 Zakona o privrednim prestupima.¹⁰

U vezi sa vođenjem krivičnog postupka nakon završenog prekršajnog postupka, zapravo je reč o tome da li se nakon završenog blažeg kaznenog postupka može pokrenuti teži kazneni postupak. U vezi sa tom mogućnošću, Zakon o krivičnom postupku i Zakon o prekršajima ne sadrže nikakve odredbe, tako da nam ostaje ustavna odredba kojom se propisuje da нико не može biti gonjen ni kažnjjen za krivično delo za koje je pravноснаžnom presudom oslobođen, ili osuđen, ili za koje je optužba pravноснаžno odbijena, ili postupak pravноснаžno obustavljen, niti sudska odluka može biti izmenjena na štetu okrivljenog u postupku po vanrednom pravnom leku. Istim zabranama podleže vođenje postupka za neko drugo kažnjivo delo.¹¹ Dakle, ukoliko je postupak okončan pred Prekršajnim sudom, smatramo da ne bi mogao da se vodi nov krivični postupak za isto lice i isto delo.¹²

Iako se na prvi pogled možda čini da je ovakva situacija pravno nemoguća, u našoj sudskej praksi se javljaju takvi slučajevi. U prilog tome navodimo sentencu iz sudske prakse: „U krivičnom postupku načelo *ne bis in idem* prime-

10 Presuda Privrednog apelacionog suda, Pkž. 583/2013 od 14. 11. 2013. godine – *Sudska praksa privrednih sudova – Bilten*, br. 4/2013.

11 Član 34 stav 4 *Ustava Republike Srbije*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006.

12 Na ovom mestu značajno je ukazati i na član 63 stav 3 KZ, kojim se propisuje da zatvor ili novčana kazna koju je osuđeni izdržao, odnosno platio za prekršaj ili privredni prestup, kao i kazna ili disciplinska mera lišenja slobode, koju je izdržao zbog povrede vojne discipline, uračunava se u kaznu izrečenu za krivično delo čija obeležja obuhvataju i obeležja prekršaja, privrednog prestupa, odnosno povrede vojne discipline.

niće se na istu činjeničnu situaciju povodom koje je već doneta pravnosnažna odluka, nezavisno od toga da li je ona doneta u krivičnom, prekršajnom ili u postupku povodom privrednih prestupa“.

Iz obrazloženja: „Osnovano se žalbom branioca okrivljenih AA, BB, VV, GG, DD, ĐĐ i EE – advokata AB ukazuje da je u konkretnom slučaju pobijanom presudom učinjena povreda krivičnog zakona iz člana 369 tačka 2 ZKP jer je stvar već pravnosnažno presuđena, a na koju povredu drugostepeni sud pazi i po službenoj dužnosti, shodno odredbi člana 380 stav 1 tačka 2 ZKP, ukoliko je ista učinjena na štetu okrivljenog. Naime, i po nalaženju ovoga suda kao drugostepenog, prvostepeni sud prilikom odlučivanja nije uzeo u obzir pravnosnažno prekršajno rešenje Opštinskog sudije za prekršaje u M. (...) Imajući u vidu istaknuto, ovaj sud nalazi da tumačenjem Evropske Konvencije o ljudskim pravima, kao i imajući u vidu praksu Evropskog suda za ljudska prava, pojam ‘krivično’ u konvenciji u našem pravu predstavlja ne samo krivično delo, već i određene privredne prestupe i određene prekršaje, zbog čega je Apelacioni sud u Beogradu primenom odredbe člana 354 tačka 2 ZKP, a uvažavanjem žalbe njihovog branioca, odbio optužbu prema okrivljenima AA, BB, VV, GG, DD, ĐĐ i EE da su kao saizvršioci izvršili krivično delo nezakonit lov iz člana 276 stav 4 KZ u vezi člana 33 KZ, a prema okrivljenom AA je odbio optužbu i da je izvršio krivično delo sprečavanje službenog lica u vršenju službene radnje iz člana 322 stav 1 KZ (...) Shodno navedenom, bez obzira što činjenično stanje ukazuje da su lica protiv kojih se vodi ovaj postupak učinila predmetna krivična dela, Apelacioni sud u Beogradu, kao drugostepeni, smatra da se u konkretnom slučaju radi o pravnosnažno presuđenoj stvari i da bi donošenje drugačije odluke od odluke kojom se odbija optužba u ovoj krivično-pravnoj stvari predstavljalo povredu jednog od osnovnih ljudskih prava zaštićenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i to načela *ne bis in idem*, a koje pravo predstavlja i jedno od osnovnih načela domaćeg krivičnog procesnog prava i zagarantovano je kao jedno od ljudskih prava i u Ustavu Republike Srbije.“¹³

13 Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž1 4011/2011 od 19. 3. 2012. godine. Isto tako, Sentenca: Ukoliko postoji pravnosnažna presuda doneta u prekršajnom postupku, zakonom je isključena mogućnost vođenja krivičnog postupka za kažnjivo delo ako ono proizlazi iz istih činjenica ili iz činjenica koje su u bitnom iste, jer je reč o presuđenoj stvari. Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Kzz 106/2012 od 13. 12. 2012. godine; Članom 4. Zakonika o krivičnom postupku je jasno definisano načelo *ne bis in idem* time što je propisano da нико не може бити gonjen за krivično delo за које је одлуком суда правnosnažno oslobođен или осуђен или за које је optužба pravnosnažno odbijена или је поступак pravnosnažno obustavljen, што подразумева и обуставу posle prekršajnog postupka. Zaključak usvojen na sednici Krivičnog odeljenja Apelacionog suda u Nišu, održanoj дана 23, 24. i 25. 09. 2014. године, usaglašeni sa zaključcima Krivičnog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda на састанку Krivičnog odeljenja Apelacionog suda у Нишу дана 01. 12. 2014. године. Исто тако, Sentenca: У смислу члана 6. Žakonika o krivičnom postupku, koji reguliše procesно начело *ne bis in idem*, одлуком суда smatra se kako

Kada je reč o vođenju krivičnog postupka nakon završenog postupka za privredni prestup, postoje iste problemi kao i kada je reč o vođenju krivičnog postupka nakon okončanog prekršajnog postupka. Dakle, zakonima se ovakve situacije ne rešavaju. Mi smatramo da i u ovom slučaju važi zabrana sudeња u istoj stvari, jer su i privredni prestupi deo kaznenog prava Srbije te je nesporno da se i u ovom slučaju primenjuju odredbe Ustava Srbije.

Zaključak

Neretko se u praksi dešava da se protiv okrivljenog vodi jedna vrsta kaznenog postupka, pa da se nakon neuspešnog okončanja pokrene kazneni postupak druge vrste, dakle, da se okrivljeni dva puta goni za isto kazneno delo. Analizirane odredbe pokazuju da se i pojedinim kaznenim zakonima dopušta takva mogućnost, što po našem mišljenju nije opravданo, budući da je na taj način ugrožena pravna sigurnost okrivljenog. Ukoliko okrivljeni učini kazneno delo, onda je potrebno da se preduzme krivično gonjenje i da mu se izrekne krivična sankcija za ono protivpravno ponašanje koje supsumpcijom potпадa pod elemente bića kaznenog dela određene vrste. To znači da nije opravданo najpre protiv okrivljenog preduzeti krivično gonjenje, jer je reč o najtežim oblicima protivpravnih ponašanja, pa ako sud doneše oslobođajuću presudu, onda pokrenuti prekršajni postupak protiv istog lica za isto delo. U prilog tome da su takvi slučajevi postojali u našoj sudskej praksi govori nedavno doneta presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Milenković protiv Srbije*.¹⁴ Sud je našao povреду principa *ne bis in idem*, stoga što je podnositelj predstavke na nacionalnom planu najpre bio osuđen u prekršajnom postupku zbog narušavanja javnog reda i mira, a nakon toga je protiv njega voden krivični postupak za krivično delo teške telesne povrede, u kome je bio osuđen na zatvorsku kaznu u trajanju od tri meseca.¹⁵ Smatramo da je potrebno izmeniti zakonska rešenja na koja je ukazano u radu, kako se u praksi ne bi događalo da se vodi više kaznenih postupaka za isto kazneno delo i kako bi se osigurala pravna sigurnost u kaznenom pravu.

odлука u krivičnim stvarima, tako i odluka prekršajnog suda. Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Kž1. 4171/2011(2) od 10. 1. 2012. godine. Vid. Odluka Ustavnog suda, Už broj 1285/2012 od 26. marta 2014. godine, objavljena u „Službenom glasniku Republike Srbije“, br. 45/2014 od 27. aprila 2014. godine.

¹⁴ Ža komentar presude videti: Bajović, 2016: str. 243–258.

¹⁵ App. No. 50124/13.

Literatura

1. Bajović, V. (2016). Slučaj Milenković – *Nebis in idem* u krivičnom i prekršajnom postupku, u: Ignjatović, Đ. (ur.). *Kaznena reakcija u Srbiji VI deo*. Beograd.
2. Bejatović, S. (2008). *Krivično procesno pravo*. Beograd.
3. Bele, I., Jakulin, V. (2007). Ne bis in idem, *Pravni život*, 56(9): 181–198.
4. Bovan, S. (2014). Metodski potencijali hermeneutičkog pragmatizma u razumevanju i primeni načela *ne bis in idem*. *Crimen*, 5(1): 62–74.
5. Vasiljević, T., Grubač, M. (2005). *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*. Beograd.
6. Vasiljević, T. (1981). *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ*. Beograd.
7. Zupančić, B. (2011). Ne bis in idem (zabрана поновног судења за исто дело) la belle dame sans merci. *Crimen*, 2.
8. Gomein, D. (1996). *Kratak vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*. Beograd.
9. Grubač, M. (2006). *Krivično procesno pravo*. Beograd.
10. Đurđić, V. (2008). Međunarodnopravni standardi i zaštita ljudskih prava u krivičnom postupku, u: Radivojević, Z. (ur.). *Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava: zbornik radova*. Niš.
11. Đurđić, V. (2001). Osnovna načela jugoslovenskog krivičnog postupka i zaštita sloboda i prava čoveka, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, 39(2–3): 75–97.
12. Jekić, Z. (1994). Zakon o krivičnom postupku i slobode i prava građana, u: *Slobode i prava građana i jugoslovensko krivično zakonodavstvo*. Beograd.
13. Knežević, S. (2007). Zabранa dvostrukе ugroženosti i ludska prava okrivljenog, *Pravni život – pravo i sloboda*, T. 1, 9: 757–768.
14. Lazin, Đ. (2004). Načelo *ne bis in idem* u krivičnom procesnom zakonodavstvu Srbije i Crne Gore i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u: *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i krivično zakonodavstvo Srbije i Crne Gore*. Zlatibor.
15. Mrvić Petrović, N. (2014). Poštovanje načela *ne bis in idem* pri suđenju za slične prekršaje i krivična dela. *Nauka bezbednost policija – žurnal za kriminalistiku i pravo*, 2: 27–39.
16. Stevanović, Č., Đurđić, V. (2006). *Krivično procesno pravo – opšti deo*. Niš.
17. Škulić, M. (2009). *Krivično procesno pravo*. Beograd.

NE BIS IN IDEM PRINCIPLE IN CRIMINAL LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Ivan Ilić

University of Niš, Faculty of Law

Ivan Milić

University of Novi Sad, Faculty of Law

Summary: The subject of the authors' attention is the principle of *ne bis in idem* in the penal law of the Republic of Serbia. In this work the authors analyse positive laws in order to answer the question in which cases the repetition of sentencing is forbidden. In connection with this, international documents governing this principle, as well as the Constitution of the Republic of Serbia are analysed. Apart from that, the authors critically analyse the provisions of the current penal laws which govern this principle, which are the Criminal Procedure Code, the Misdemeanour Law and the Law on Economic Offenses. In the paper all the vague and contradictory provisions of the laws in this domain are highlighted, but concrete *de lege ferenda* solutions are proposed as well. The accused against whom a criminal procedure is completed for one punishable act has to be certain that the procedure will not be repeated against him for the same act. Therefore, one of the basic principles of modern penal law is the prohibition of repeated sentencing for the same punishable act. Considering that crimes, misdemeanours and economic offenses belong to penal law, it is common in practice that after the completion of a procedure for one punishable act, a procedure begins for a second punishable act. This means that when a criminal procedure has not proven that the accused has committed a crime, the prosecutor will next initiate a misdemeanour procedure in which he will attempt to prove that the accused has attempted a misdemeanour, or vice-versa. Similarly, the same case exists when economic offenses, the third category of crimes are in question. In connection with this, if there is no prohibition from repeated sentencing for the same or other punishable act, then there is no legal security in penal law. The Constitution of the Republic of Serbia states clearly: "No person may be prosecuted or sentenced for a criminal offence for which he has been acquitted or convicted by a final judgment for which the charges have been rejected or criminal proceedings dismissed by final judgment, nor may court ruling

be altered to the detriment of a person charged with criminal offence by extraordinary legal remedy. The same prohibitions shall be applicable to all other proceedings conducted for any other act punishable by law.” On the other hand, the Misdemeanour Law allows the initiation of a procedure despite the fact that a criminal procedure has previously been led, and the same solution is prescribed when a procedure for an economic offence was previously led. A similar provision is prescribed by the Law on Economic Offenses. In this way the principle of legal security is infringed upon because the accused is not certain whether the prosecutor will initiate a procedure for a different punishable act, which is, according to our opinion inadmissible. We believe that it is necessary to change the legal provisions highlighted in the work, in order to prevent multiple procedures to be led for the same punishable act and to provide legal security in penal law.

Pregledni rad
Primljen: : 7. 8. 2017.
Revidirana verzija: 13. 2. 2018.
Prihvaćen: 26. 4. 2018.

UDK: 37.018.1:504
doi:10.5937/nabepo23-14742

ISPITIVANJE ULOGE PORODICE U EDUKACIJI DECE O PRIRODNIM KATASTROFAMA

Vladimir M. Cvetković¹

Marina Filipović

Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu

Sažetak: Efikasno smanjenje rizika od prirodnih katastrofa moguće je sprovesti jedino kroz implementaciju integrisanog obrazovanja o prirodnim katastrofama u okviru porodice, škole i lokalne zajednice. Rukovodeći se time, predmet kvantitativnog istraživanja predstavlja ispitivanje stanja i faktora uticaja na edukaciju učenika o prirodnim katastrofama u okviru porodice. Pored toga, u radu se ispituje i nivo motivisanosti učenika za edukaciju u okviru porodice, ali i u okviru škole, kako bi se sveobuhvatnije sagledali njihovi stavovi u tom pogledu. U realizaciji istraživanja korišćen je višeetapni slučajni uzorak i u prvom koraku je korišćenjem liste svih osnovnih i srednjih škola u Beogradu na slučajan način odabrano njih 18. U drugom koraku, korišćenjem spiskova učionica u kojima se održava nastava, izabrane su učionice i anketirani učenici koji su prisustvovali nastavi. Sa procentom odgovora od 98%, anketirano je 3.548 učenika u izabranim osnovnim i srednjim školama. Rezultati istraživanja pokazuju da je 70,7% učenika istaklo da je edukovano u okviru porodice, 57,4% bi želelo da bude edukovano o prirodnim katastrofama, 18% bi želelo da se edukuje u okviru porodice, a 51,9% u okviru škole. Inferencijalne statističke analize pokazuju da na edukaciju u okviru porodice statistički značajno utiču pol, godine starosti, obrazovanje oca i majke, ra-

¹ Autor za korespondenciju: vmc@fb.bg.ac.rs.

zred i prosek u školi. Naučni i društveni značaj istraživanja ogleda se u upostavljanju reprezentativne empirijske osnove koja može poslužiti donosiocima odluka prilikom uspostavljanja integrisanih sistema smanjenja rizika od katastrofa kroz obrazovanje.

Ključne reči: bezbednost, katastrofe, edukacija, porodica, škola, istraživanje.

Uvod

Uloga porodice je veoma važna za unapređenje i održivost obrazovanja o prirodnim katastrofama. Prema Drabeku porodica se već dugo smatra osnovnom jedinicom u proučavanju katastrofa. (Drabek, Key, 1984) Ona predstavlja ambijent u kome većina ljudi provodi značajan deo prvih godina svog života – vreme kada čovek odrasta, psihološki se razvija i usvaja raznovrsne vrednosti, načine i oblike ponašanja. Istraživanja pokazuju da porodica kao osnovna društvena jedinica može da pospeši preživljavanje svojih članova, te da se prepoznaje kao glavni kritični element u razumevanju i predviđanju ponašanja ljudi u slučaju katastrofa. (White, 2007) Paterson ističe da porodica kao društveni mehanizam promoviše otpornost i povećava kapacitete za preživljavanje. (Patterson, 2002) Svakako, treba imati u vidu da nije isti nivo pripremljenosti porodice za prirodne katastrofe u sredinama gde postoji permanentna opasnost od poplava (gradovi i naselja u dolinama reka), gde se reke vrlo često izlivaju (čak i nekoliko puta godišnje), i kod porodica u brdsko planinskim područjima koja zbog konfiguracije terena nikada ne mogu biti poplavljena. Koreni osnovne uloge porodice u smanjenju rizika od prirodnih katastrofa proističu iz osnovnih funkcija savremene porodice, među kojima su: reproduktivna funkcija, ekomska funkcija, funkcija zadovoljavanja polnog nagona i emotivna funkcija, funkcija pružanja zaštite, funkcija zabave i razonode, vaspitna i obrazovna funkcija. (Vukoje, 2012: 137–144) Uloga porodice je veoma značajna kada govorimo o vaspitnoj i obrazovnoj funkciji, imajući u vidu da deca u velikoj meri formiraju pogled na svet i usvajaju obrazce ponašanja i načine života od roditelja. Roditeljima se pripisuje legalna, socijalna i moralna odgovornost. Roditelji u okviru porodice kao „domaće društvene strukture“ generišu smernice ponašanja i podstiču akcije, od kojih su neke jasno povezane sa katastrofama, naročito one koje se preduzimaju pre nastanka same katastrofe. Međutim, značajan je i uticaj roditelja na akcije koje se preduzimaju tokom katastrofa, i na one koje služe kao resursi za odbacivanje traumatskih posledica i povreda nakon katastrofe. (Bokszczanin, 2008) Pretežno se u akcijama koje se preduzimaju nakon katastrofa naglašava uloga žena ili majki, koje često imaju tendenciju da minimiziraju značaj muževa i očeva u ovim akcijama u porodicu. (Kirschenbaum, 2006: 111) Pored toga, postoji razlika među roditeljima kada

je reč o mogućnostima percepcije problema, motivacije i kooperativnosti sa de-com. Milošević ističe da se upravo u saradnji između porodice i škole pronalazi mogućnost rešavanja problema sa kojima se đaci suočavaju u interpersonalnim odnosima. Porodica i škola su dva primarna socijalizacijska okruženja koja, iako se međusobno razlikuju, predstavljaju deo integralnog jedinstva koje obezbeđuje obuhvatnost i trajnost vaspitno-obrazovnih uticaja na pojedinca. (Milošević, 2002) Obrazovanje dece može imati veoma važnu ulogu u pripremi za katastrofe i drugih članova domaćinstva u kući. Istraživanja pokazuju da je verovatnije da će odrasli odložiti komplet za prvu pomoć u slučaju katastrofa, zanemariti definisanje evakuacionih puteva i mesta za hitne sastanke i posedovanje znanja o tome koga treba kontaktirati u takvim slučajevima; verovatnije je da će se dete koje je aktivno učestvovalo u rešavanju ovih zadatka u razredu, vratiti kući uvereno u posebnu važnost ovih zadatka za zaštitu svojih najmilijih. (Boyden, 1994) Podrška porodicu u pogledu smanjenja rizika od prirodnih katastrofa treba da dođe i od lokalne zajednice, koja mora planirati finansijska sredstava u svojim budžetima i više ulagati u preventivu koja podrazumeva sve one aktivnosti koje se preduzimaju pre nego što se ispolje štetna dejstva katastrofa. To podrazumeva obuku, nabavku sredstava i opreme, izradu strukturnih mera zaštite, nabavku mehanizacije itd. Cvetković (2015) je u disertaciji utvrđio da lokalne samouprave koje su bile suočene sa posledicama poplave tom problemu pristupaju sa mnogo većom pažnjom. Potrebno je da lokalna samouprava organizuje radne akcije, seminare otvorenog tipa, pokazne vežbe itd. i na taj način podstakne edukaciju u okviru porodice. Svakako, potrebno je finansirati nabavku određenih pribora za preživljavanje posledica katastrofa i izvršiti snabdevanje porodica u ugroženim područjima. Šo i Goda (Shaw, Goda, 2004) svojim rezultatima istraživanja nedvosmisleno pokazuju mnogo veći uticaj edukacije o prirodnim katastrofama u okviru porodice i lokalne zajednice u odnosu na takav vid edukacije u okviru škole u Japanu.

1. Pregled literature

Pregledom literature ustanovljeno je da se porodica retko javlja kao direktna jedinica analize u istraživanjima katastrofa, dok se u većini istraživanja porodica indirektno analizira preko jednog od svojih članova, bilo da je su majka, otac ili deca. (Kirschenbaum, 2006: 111) Žene su često predstavljane kao najranjivije žrtve prirodnih katastrofa, kao osjetljive, ranjive i krhke, dok je muškarcima najčešće osporavana emotivnost, te se obično predstavljaju kao snažni i snalažljivi. (Gustafson, 1998: 805–811) Na primer, u istraživanju sprovedenom na području 141 zemlje u periodu od 1981. do 2002. godine analiziran je uticaj posledica katastrofe i njegova interakcija sa socioekonomskim statusom žena. Rezultati istraživanja pokazuju da prirodne katastrofe smanjuju

životni vek žena više nego muškaraca. Drugim rečima, opasnosti iz prirode (i njihov naknadni uticaj) u proseku ubijaju više žena nego muškarca, ili ubijaju žene u ranijem uzrastu u odnosu na muškarce. (Neumayer, Plümper, 2007)

U mnogim zemljama je briga o deci, starijim članovima porodice i porodičnoj imovini prepuštena ženama, što u znatnoj meri smanjuje napore za samospasavanje u skoro svakoj vrsti prirodnih katastrofa. (Beinin, 1981: 142–146; Neumayer, Plümper, 2007) Kulturni kontekst u kojem se porodica nalazi utiče na ulogu koju ima svaki njen član u slučaju katastrofa. U svakidašnjim okolnostima članovi porodice preduzimaju raznovrsne aktivnosti uslovljene njihovim fiziološkim, kulturološkim, rodnim predispozicijama, dok događaji koji u ozbiljnoj meri narušavaju njihovo normalno funkcionisanje primoravaju članove porodice da preduzimaju uloge i odgovornosti koje im do tada nisu bile svojstvene. (Goltz, Russell, Bourque, 1992; Kirschenbaum, 2006: 111). Međutim, pored toga što se žene najčešće smatraju odgovornim za brigu o deci i druge srodne zadatke, dok se muškarcima dodeljuju uloge liderstva (naročito one koje zahtevaju fizičku snagu), postoje i druge studije slučaja u kojima su pronađene značajne varijacije u ovim ulogama, ali se i među takvим studijama žene prioritetsno ocenjuju kao članovi koji najviše energije ulažu na dobrobit svoje porodice. (Kirschenbaum, 2006: 111)

Nekoliko studija o otpornosti preživelih od katastrofa utvrdilo je da se u okviru porodice i kulture nalaze značajni resursi za ublažavanje indirektnih posledica u vidu patnji osoba koje su preživele katastrofe. (Liu, Mishna, 2014) U tom smislu, značajno je navesti primere generacijskog transfera znanja koji je spasavao veliki broj života za vreme cunamija u Indijskom oceanu – na obali Sumatre, koja je samo 100 km udaljena od epicentra zemljotresa koji je izazvao cunami, od 83.000 ljudi poginulo je samo nekoliko njih. (Blaikie, Cannon, Davis, Wisner, 2014) Često se događa da stanovnici lokalnih zajednica koje su pretrpele posledice prirodnih katastrofa prenose svoja iskustva narednim generacijama kroz različite običaje, pesme i poeme. Svakako, to su samo neki od primera koji pokazuju kako formalno i neformalno obrazovanje pomaže u unapređivanju svesnosti pojedinaca, što im pomaže da zaštite kako sopstveni tako i tuđ život. (Du et al., 2012)

U empirijskim istraživanjima ukazuje se na nezamenljiv uticaj koji porodica ima pri formiranju ličnosti pojedinca, zatim pri ostvarivanju ciljeva i zadataka vaspitanja i obrazovanja, i generalno pri ostvarivanju vaspitno-obrazovne funkcije škole. (Krulj, Arsić, 2008: 345–353) U određenim istraživanjima o ponašanju građana za vreme evakuacije utvrđeno je da su se oni koji su bili kontaktirani od strane interventno-spasičkih službi radije odazvali pozivu od onih koji su obavešteni od strane porodice i prijatelja, i da često većina onih koji se evakuišu ostaju kod svojih porodica i prijatelja, dok manji broj odlazi u javna skloništa. (Drabek, 1992)² Polazeći od operacionalizacije pripremljenosti, može se reći da je

individualna pripremljenost uslovljena dostupnošću materijala i intelektualnih resursa (zalihe, blagovremenost i dostupnost znanja i ruta), društvenih mreža podrške (porodice, crkve, lokalne organizacije), nivoa pripremljenosti lokalne zajednice (povezanost između javnih službi, nevladinih organizacija, lokalnih administracija) i kapaciteta zajednice da obezbedi odgovarajuće resurse (Miller, Adame, Moore, 2013). Generalno, može se reći da pojedinci koji su prošli neki vid edukacije o prirodnim katastrofama u okviru škole poseduju mnogo viši nivo znanja koja su često zasnovana na proverenim naučnim činjenicima, dok su dobijene informacije od strane porodice i medija nesistematične i često prouzrokuju zablude. (Faupel, Styles, 1993) S druge strane, određena istraživanja pokazuju da značajan deo stanovništva u pojedinim državama ne poseduje odgovarajući nivo znanja o reagovanju za vreme prirodnih katastrofa, a da su primarni izvori informacija najčešće bili članovi porodice i komšije. Svakako, školska edukacija u cilju podizanja svesti je veoma značajna i nezamenljiva u procesu smanjenja rizika od katastrofa. (Kruke, Olsen, 2012)

2. Metodi istraživanja

Porodica kroz proces unapređenja nivoa obrazovanja i pripremljenosti članova porodice za reagovanje u prirodnim katastrofama ima odlučujući ulogu u integrisanom pristupu smanjenju rizika od prirodnih katastrofa. Iz tih razloga, autori su se opredelili da ispitaju nivo edukacije ispitanika o prirodnim katastrofama u okviru porodice, ali i motivisanost za takvu vrstu edukacije. Cilj istraživanja predstavlja naučna eksplikacija uticaja određenih demografskih i socioekonomskih faktora na edukaciju dece o prirodnim katastrofama u okviru porodice. Takođe, autori su ispitivali i uticaje navedenih faktora na motivaciju za sprovođenje edukacije dece u okviru porodice. Anketni upitnik je, pored osnovnih pitanja o demografskim i socioekonomskim karakteristikama ispitanika, sadržao i sledeća pitanja: da li vas je neko u porodici edukovao o prirodnim katastrofama? da li biste želeli da naučite više u okviru porodice i škole o prirodnim katastrofama? Pored ispitivanja nivoa edukacije u okviru porodice i škole, autori su posebnu pažnju usmerili na ispitivanje povezanosti određenih personalnih i sredinskih faktora sa nivoom edukacije i motivisanosću za edukaciju u okviru porodice. U cilju realizacije istraživanja, korišćen je metod anketiranja ispitanika korišćenjem višeetapnog slučajnog uzorkovanja. U prvom koraku, uz pomoć elektronskih spiskova, identifikovane su sve škole na području Beograda. Zatim su, na osnovu tako formiranih spiskova, izvlačenjem slučajnih brojeva odabrane škole. Nakon njihovog izbora, slučajnim odbirom učionica, sprovedeno je anketiranje svih prisutnih učenika. Učenici su upoznati sa generalnim karakteristikama istraživanja i naglašeno im je da an-

keta anonimnog karaktera. Anketiranje je trajalo 20 dana i obuhvaćeno je 3.548 ispitanika. Pre pristupanja anketiranju učenika, realizovano je pilot-istraživanje kako bi se ispitalo da li su pitanja precizna i razumljiva. Nakon završenog anketiranja, pristupilo se unosu podataka i njihovim analizama u programu za statističku obradu podataka. Kada je reč o reprezentativnosti uzorka, ispitanici muškog pola bili su zastupljeni sa 46,6%, a ispitanici ženskog pola sa 50,4%. Posmatrano iz ugla obrazovanosti njihovih roditelja, uzorkom su obuhvaćeni ispitanici čiji roditelji imaju završenu srednju školu (42,2% majke, 44% očevi), zatim fakultet (25,9% majke, 24,1% očevi), višu školu (22,3% majke, 21,6% očevi) i postdiplomske studije (7,4% majke, 9% očevi). Kada je reč o zaposlenosti roditelja, u 61,2% slučajeva oba roditelja su zaposlena, u 32,6% slučajeva zaposlen je samo jedan roditelj, dok su u 6,2% slučajeva oba roditelja nezaposlena. Značajno je spomenuti da je metodološki okvir deo obimnijeg istraživanja o znanju i percepciji učenika o prirodnim katastrofama, kao i bezbednosti učenika u takvima situacijama. (Cvetković et al., 2015: 1553–1561).

Tabela 1: Struktura učenika u uzorku prema polu iz izabranih škola

Naziv škole	UZORAK		Ukupno	
	Pol učenika (%)			
	Muški	ženski		
Matematička gimnazija	54,5	45,5	323	
Pravno-poslovna škola Beograd	29,8	70,2	242	
Elektrotehnička škola „Nikola Tesla“	84,0	16,0	243	
Poljoprivredna škola	35,3	64,7	150	
Geodetska tehnička škola	67,7	32,3	161	
Medicinska škola „Nadežda Petrović“	19,4	80,6	350	
Geološka i hidrometeorološka škola	49,4	50,6	83	
Ekonomski fakultet „Nada Dimić“	38,0	62,0	50	
Turistička škola	48,9	51,1	180	
Šesta beogradska gimnazija	39,6	60,4	457	
Prva beogradska gimnazija	36,1	63,9	379	
Grafička škola	40,2	59,8	92	
Elektrotehnička škola „Stari grad“	94,4	5,65	342	
OŠ „Drinko Pavlović“	60	40	94	
OŠ „Borislav Pekić“	57	43	96	
OŠ „Duško Radović“	45	55	28	
OŠ „Ratko Mitrović“	61	39	54	
OŠ „Marko Orešković“	48	52	70	

3. Rezultati i diskusija

3.1. Edukacija u porodici

Ispitanicima je postavljeno pitanje: „Da li vas je neko u porodici edukovao prirodnim katastrofama?“. Sudeći prema dobijenim rezultatima, 70,7% ispitanika je naglasilo da ih je neko edukovao u porodici o prirodnim katastrofama, za razliku od 44,9% ($n = 1.594$) ispitanika koji su istakli da su edukovani u školi. Dobijeni rezultati ukazuju da je više od polovine ispitanika edukovano u porodici, što ukazuje i na značaj takve vrste edukacije u procesu smanjenja rizika od katastrofa. Pored toga, od ukupnog broja ispitanika, 55% ($n = 1.950$) ističe da ih je otac edukovao, 48,1% ($n = 1.707$) da ih je majka edukovala, 19,1% ($n = 678$) da ih je deda edukovao, i 18,8% ($n = 667$) da ih je baba edukovala. U poređenju sa rezultatima istraživanja o pripremljenosti građana za reagovanje u prirodnim katastrofama izazvanim poplavom (Cvetković, 2015) u kojem je utvrđeno da je 40,2% edukovano o poplavama u okviru porodice, utvrđen je mnogo viši nivo edukacije učenika u okviru porodice. Svakako, neophodno ih je obučiti putem neke vrste kurseva, vežbi ili seminara, gde će kroz teoretsku i praktičnu nastavu steći bar elementarna znanja o svim pitanjima iz ove oblasti. Značajno je imati u vidu činjenicu da, kada su građani svesni svih opasnosti, a pritom i obučeni, onda će znati da donose kvalitetne odluke i da postupaju na pravi način u smislu lične zaštite i zaštite njihovih porodica, životinja i imovine.

Po završetku deskriptivnih statističkih analiza, ispitan je uticaj određenih demografskih i socioekonomskih karakteristika ispitanika na edukaciju o prirodnim katastrofama u okviru porodice. Inferencijalne statističke analize bile su zasnovane na sledećem istraživačkom pitanju: „Da li postoji razlika u edukaciji u okviru porodice kod ispitanika različitog pola, godina starosti, statusa zaposlenosti roditelja, obrazovanja oca i majke, razreda i proseka u školi.

Rezultati istraživanja pokazuju da postoji statistički značajna razlika između muškaraca i žena u pogledu edukacije u okviru porodice ($p = 0,008$) – muškarci – 68,7%, žene – 72,7%. U okviru porodice, utvrđeno je da postoji statistički značajna razlika između muškaraca i žena u pogledu edukacije od strane oca ($p = 0,009$) i majke ($p = 0,000$). Muškarci (57,3%) u odnosu na žene (52,8%) u većem procentu ističu da ih je o prirodnim katastrofama edukovao otac. S druge strane, žene (44,5%) u većem procentu u odnosu na muškarce (51,8%) ističu da ih je edukovala majka. Nije utvrđena statistički značajna razlika između muškaraca i žena u pogledu edukacije od strane dede i baba (tabela 2).

Određena istraživanja (Tekeli-Yeşil et al. 2010) potvrdila su da su stariji građani spremniji za reagovanje u prirodnim katastrofama, da poseduju više

znanja o prirodnim katastrofama, ali i da doživljavaju ozbiljnije posledice usled fizičke slabosti. Godine starosti ispitanika su statistički značajno povezane edukacijom u okviru porodice ($p = 0,013$) i edukacijom od strane majke ($p = 0,011$). Ispitanici koji imaju 11 godina u najvećem procentu (84,3%) ističu da ih je neko edukovao u okviru porodice u odnosu na ispitanike koji imaju 10 godina (66,7%), 12 godina (78,6%), 13 godina (76,3%), 14 godina (70,7%). Nadalje, utvrđeno je da zaposlenost roditelja statistički značajno ne utiče na edukaciju u okviru porodice ($p = 0,008$), ali je sa druge strane je povezana sa edukacijom od strane oca ($p = 0,000$). Rezultati pokazuju da ispitanici čija su oba roditelja zaposlena u većem procentu (58,2%) u odnosu na ispitanike čije roditelji nisu zaposleni (48,5%) ističu da ih je edukovao otac o prirodnim katastrofama (tabela 2).

Obrazovanje oca ispitanika, statistički značajno je povezano sa edukacijom u okviru porodice ($p = 0,005$), edukacijom od strane oca ($p = 0,000$), dede ($p = 0,003$) i babe ($p = 0,002$). Ispitanici čiji očevi imaju završen fakultet (73,4%) u većem procentu u odnosu na one čiji očevi imaju završenu osnovnu školu (52,3%) ističu da su edukovani u okviru porodice. Takođe, ispitanici čiji očevi imaju završen fakultet (59%) u većem procentu u odnosu na one čiji očevi imaju završenu osnovnu školu (38,6%) ističu da ih edukovao otac o prirodnim katastrofama. Da ih je edukovao deda o prirodnim katastrofama, u većem procentu ističu ispitanici (23,7%) čiji očevi imaju završene postdiplomske studije, u odnosu na one sa završenim osnovnim školama (11,4%). Pored toga, da ih je edukovala baba o prirodnim katastrofama, u većem procentu ističu ispitanici (24%) čiji očevi imaju završene postdiplomske studije, u odnosu na ispitanike čiji očevi imaju završenu osnovnu školu. Obrazovanje majke, statistički značajno je povezano sa edukacijom u okviru porodice ($p = 0,006$) i edukacijom od strane majke ($p = 0,031$). Ispitanici čije majke imaju završene postdiplomske studije (74%) u većem procentu u odnosu na ispitanike čije majke imaju završene osnovne škole (56,3%) ističu da ih je neko edukovao u porodici o prirodnim katastrofama. Takođe, ispitanici čije majke imaju završene postdiplomske studije (52,3%) u većem procentu u odnosu na one čije majke imaju završenu osnovnu školu (31%) ističu da ih je edukovala majka u okviru porodice (tabela 2).

Razred koji učenik pohađa, statistički značajno je povezan sa edukacijom u okviru porodice ($p = 0,002$). Ispitanici koji su 5. razred (80,8%) u većem procentu u odnosu na one koji su 8 (67,6%) ističu da su edukovani u okviru porodice o prirodnim katastrofama. S druge strane, prosek je statistički značajno povezan sa edukacijom u okviru porodice ($p = 0,004$), edukacijom od strane oca ($p = 0,001$) i majke ($p = 0,000$). Odlični đaci u većem procentu (73,3%) u odnosu na dobre (65,1%) ističu da ih je neko edukovao u porodici o prirodnim katastrofama. Takođe, odlični đaci u većem procentu (58%) u odnosu na

dobre (47,9%) ističu da ih je u okviru porodice edukovao otac. S druge strane, odlični đaci takođe u većem procentu (53,1%) u odnosu na one sa dobrim uspehom (39,6%) ističu da ih je u okviru porodice edukovala majka (tabela 2).

Tabela 2: Prikaz rezultata Hi kvadrat testa nezavisnosti (χ^2) edukacije u okviru porodice

	Edukacija u okviru porodice	Otac	Majka	Deda	Baba
Pol	0,008*	0,009*	0,000*	0,496	0,905
Godine starosti	0,013*	0,196	0,011*	0,183	0,303
Zaposlenost roditelja	0,076	0,000*	0,084	0,059	0,249
Obrazovanje oca	0,005*	0,000*	0,091	0,003*	0,002*
Obrazovanje majke	0,006*	0,148	0,000*	0,058	0,000*
Razred	0,002*	0,211	0,031*	0,137	0,066
Prosek u školi	0,004*	0,001*	0,000*	0,714	0,613

* statistički značajna povezanost – $p \leq 0,05$

3.2. Motivisanost za edukaciju u okviru porodice

Ispitanicima je postavljeno više pitanja: „Da li biste želeli da se edukujete o prirodnim katastrofama?“; „Da li biste želeli da naučite više u okviru porodice i škole o prirodnim katastrofama?“. Rezultati istraživanja pokazuju da bi 57,4% ($n = 2.036$) ispitanika želelo da se edukuje o prirodnim katastrofama, 18,6% ($n = 659$) nije sigurno, a 23,8% ($n = 845$) ne bi želelo. Od toga, 47,4% ($n = 1.683$) želelo bi da bude edukovano u školi, u odnosu na 51,9% ($n = 1.841$) koji to ne bi želeli. S druge strane, 18% ($n = 640$) želelo bi da se edukuje u okviru porodice, dok 82% to ne bi želelo. Nakon deskriptivnih statističkih analiza, ispitani je uticaj demografskih, socioekonomskih i psiholoških karakteristika na motivisanost učenika za edukaciju o prirodnim katastrofama u okviru porodice. Inferencijalne statističke analize bile su zasnovane na sledećem istraživačkom pitanju: da li postoji razlika u motivisanosti učenika za edukaciju o prirodnim katastrofama kod ispitanika različitog pola, godina starosti, statusa zaposlenosti roditelja, obrazovanja oca i majke, razreda i proseka u školi?

Pol učenika je statistički značajno povezan sa motivisanošću za edukaciju o prirodnim katastrofama ($p = 0,000$) i edukacijom u okviru škole ($p = 0,009$), a nije utvrđena povezanost sa edukacijom u okviru porodice ($p = 0,116$). Ispitanici ženskog pola bi u većem procentu (6,1%) u odnosu na ispitanike muškog pola (53,8%) želeli da nauče više o prirodnim katastrofama. Godine starosti učenika su statistički značajno povezane sa motivisanošću za edukaciju o prirodnim katastrofama ($p = 0,000$), edukacijom u okviru škole ($p = 0,000$) i

edukacijom u okviru porodice ($p = 0,000$). Ispitanici koji imaju 12 godina bi u većem procentu (78,6%) želeli da nauče više o prirodnim katastrofama u odnosu na ispitanike koji imaju 16 godina (52,5%). Takođe, ispitanici koji imaju 12 godina bi u većem procentu (64,2%) u odnosu na ispitanike koji imaju 10 godina (38,9%) želeli da nauče više u školi. Ispitanici koji imaju 10 godina bi u većem procentu (51%) u odnosu na ispitanike koji imaju 15 godina (17,8%) želeli da budu edukovani u okviru porodice (tabela 3).

Zaposlenost roditelja učenika nije statistički značajno povezana sa motivisanošću za edukaciju o prirodnim katastrofama ($p = 0,564$) i edukacijom u okviru škole ($p = 0,890$), a povezana je sa edukacijom u okviru porodice ($p = 0,001$). Ispitanici čija su oba roditelja zaposlena u većem bi procentu (20%) želeli da budu edukovani u okviru porodice u odnosu na ispitanike čiji su roditelji nezaposleni (13,6%). Obrazovanje oca ispitanika nije statistički značajno povezano sa motivisanošću za edukaciju o prirodnim katastrofama ($p = 0,940$), edukacijom u okviru škole ($p = 0,680$) i edukacijom u okviru porodice ($p = 0,552$). S druge strane, obrazovanje majke ispitanika nije statistički značajno povezano sa motivisanošću za edukaciju o prirodnim katastrofama ($p = 0,223$) i edukacijom u okviru škole ($p = 0,290$), a povezano je sa edukacijom u okviru porodice ($p = 0,048$). Ispitanici čije majke imaju završene fakultete u većem bi procentu (21,1%) želeli da budu edukovani u okviru porodice u odnosu na ispitanike čije majke imaju završene osnovne škole (14,1%) (tabela 3).

Razred koji učenik pohađa statistički je značajno povezan sa motivisanošću za edukaciju o prirodnim katastrofama ($p = 0,000$) i edukacijom u okviru škole ($p = 0,000$), a povezan je sa edukacijom u okviru porodice ($p = 0,000$). Učenici 6. razreda bi u većem procentu (69,2%) želeli da budu edukovani o prirodnim katastrofama u odnosu na učenike 3. razreda (43,5%). Takođe, oni bi u većem procentu (82,1%) želeli da budu edukovani u okviru porodice u odnosu na učenike 8. razreda (58,8%). I na kraju, utvrđeno je da bi učenici 5. razreda u većem procentu (36,5%) u odnosu na učenike 2. razreda (15%) želeli da budu edukovani u okviru porodice. Prosek u školi je statistički značajno povezan sa motivisanošću za edukaciju o prirodnim katastrofama ($p = 0,000$), edukacijom u okviru škole ($p = 0,000$) i sa edukacijom u okviru porodice ($p = 0,033$). Ispitanici sa ostvarenim odličnim uspehom u školi bi u većem procentu (62,5%) želeli da budu edukovani o prirodnim katastrofama u odnosu na ispitanike sa dobrim uspehom (54,2%). Takođe, ispitanici sa ostvarenim odličnim uspehom bi u većem procentu (62%) u odnosu na ispitanike sa dovoljnim uspehom (48%) želeli da budu edukovani u školi. Ispitanici koji imaju dovoljan prosek bi u većem procentu (23,7%) želeli da budu edukovani u okviru porodice u odnosu na ispitanike sa odličnim uspehom (19,3%) (tabela 3).

Tabela 3: Prikaz rezultata *Hi kvadrat testa nezavisnosti (χ^2) motivacije za edukaciju u okviru porodice*

	Motivisanost za edukaciju o prirodnim katastrofama	Edukacija u okviru porodice	Edukacija u okviru škole
Pol	0,000*	0,116	0,000*
Godine starosti	0,000*	0,000*	0,000*
Zaposlenost roditelja	0,564	0,001	0,890
Obrazovanje oca	0,940	0,068	0,552
Obrazovanje majke	0,223	0,048*	0,290
Razred	0,000*	0,000*	0,000*
Prosek u školi	0,000*	0,033*	0,000*

* statistički značajna povezanost – $p \leq 0,05$

Zaključak

Porodica kao osnovna celija društva ima jednu od odgovornijih uloga u društveno-obrazovnom sistemu. U okviru nje, od ranog detinjstva, stiču se prva početna saznanja o ljudima, njihovom životnom okruženju, ali i o opasnostima koje nas okružuju. Svakako, u kasnijim periodima sazrevanja ličnosti, pored porodice važnu ulogu ima i formalni sistem obrazovanja, koji dopunjuje i upotpunjuje svest čoveka o pojавama koje ga okružuju. Ipak, članovi različitih porodica mogu sadržati drugačije psihološke predispozicije koje će se manifestovati u procesu vaspitanja dece. Primera radi, može se pretpostaviti da će se u okviru porodice na čijem čelu se nalazi muškarac koji je zaposlen u policijskim ili vojnim službama, u procesu vaspitanja dece veća pažnja pridavati aktuelnoj bezbednosnoj problematiki. Sve to upućuje da se u okvirima porodice odvijaju trajni transferi saznanja i iskustva. Ukoliko je neko od članova porodice doživeo posledice prirodnih katastrofa, on će to svakako kroz priče prenosi na svoje mlađe ukućane. Takav način komunikacije i prenosa iskustva svakako može doprineti smanjenju rizika od budućih katastrofa. Ipak, u savremenom periodu, gde polako nestaju tradicionalne forme porodica, jer mlađi vrlo rano napuštaju svoja ognjišta, nedostaje spomenuti transfer znanja i iskustva. Porodica ne egzistira samostalno u okviru društva, već je pod različitim uticajima drugih porodica, društvenog sistema i prirodnog okruženja. Upravo zato se može pretpostaviti da će se edukacijom zaposlenih ljudi o prirodnim katastrofama u okviru radnog vremena, ili edukacijom učenika u okviru škole, indirektno uticati i na unapređenje bezbednosne kulture unutar porodice. U sprovedenom istraživanju utvrđen je visok nivo edukacije o pri-

rodnim katastrofama u okviru porodice. Kada je reč o motivisanosti ispitanika za edukaciju o prirodnim katastrofama, mnogi veći broj je zainteresovan za edukaciju u okviru škole u odnosu na porodicu. Može se prepostaviti da je to zbog ozbiljnosti edukacije u okviru škole u odnosu na porodicu. Generalno, porodice i lokalne zajednice na adekvatan način se suočavaju sa posledicama prirodnih katastrofa koristeći svoja znanja i iskustva koja su stekli u dodiru sa prošlim takvima situacijama. Obrazovanje u vezi s katastrofama je za porodicu i lokalnu zajednicu usmereno ka razvijanju sposobnosti da prepozna karakteristike takvih pojava, da zaštite sebe i druge, odnosno da adekvatno odreaguju u datom momentu. Porodice treba da imaju plan za reagovanje u slučaju katastrofe i komplet prve pomoći. Pored toga, posebno je važno da svi članovi porodice budu svesni plana. Takođe, neophodni su akcioni i preventivni školski planovi za reagovanje u slučaju katastrofa. Sprovedeno istraživanje ima jasan naučni značaj koji se ogleda u unapređenju teorijskog i empirijskog fonda naučnih saznanja iz oblasti katastrofa, ali i stvaranju mogućnosti za uporedne analize sa rezultatima drugih sličnih istraživanja.

Literatura

1. Beinin, L. (1981). An examination of health data following two major earthquakes in Russia. *Disasters*, 5(2): 142–146.
2. Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., Wisner, B. (2014). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge.
3. Bokszczanin, A. (2008). Parental support, family conflict, and overprotectiveness: Predicting PTSD symptom levels of adolescents 28 months after a natural disaster. *Anxiety, Stress, & Coping*, 21(4): 325–335.
4. Boyden, J. (1994). Children's Experience of Conflict Related Emergencies: Some Implications for Relief Policy and Practice. *Disasters*, 18(3): 254–267.
5. Cvetković, V., Dragičević, S., Petrović, M., Mijaković, S., Jakovljević, V., Gačić, J. (2015). Knowledge and perception of secondary school students in Belgrade about earthquakes as natural disasters. *Polish journal of environmental studies*, 24(4): 1553–1561.
6. Cvetković, V., Gačić, J. (2016). *Evakuacija u prirodnim katastrofama*. Beograd: Zadužbina Andrejević.
7. Cvetković, V. (2015). *Spremnost građana za reagovanje na prirodnu katastrofu izazvanu poplavom u Republici Srbiji* (doktorska disertacija). Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu.

8. Cvetković, V., Stanišić, J. (2015). Relationship between demographic and environmental factors with knowledge of secondary school students on natural disasters. *Journal of the Geographical Institute Jovan Cvijic*, 65(3): 323–340.
9. Drabek, T., Key, W. (1984). *Conquering disaster: Family recovery and long-term consequences*. Irvington Publishers.
10. Drabek, E. (1992). Variations in Disaster Evacuation Behavior: Public Responses Versus Private Sector Executive Decision-Making Processes. *Disasters*, 16(2); 104–118.
11. Du, B., Lee, T., Christina, D., Belfer, L., Betancourt, S., O'Rourke, J., Palfrey, S. (2012). The living environment and children's fears following the Indonesian tsunami. *Disasters*, 36(3): 495–513.
12. Faupel, E., Styles, P. (1993). Disaster education, household preparedness, and stress responses following Hurricane Hugo. *Environment and Behavior*, 25(2): 228–249.
13. Goltz, J., Russell, L., Bourque, L. (1992). Initial behavioral response to a rapid onset disaster: a case study of the October 1, 1987, Whittier Narrows earthquake. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 10(1): 43–69.
14. Gustafson, E. (1998). Gender differences in risk perception: theoretical and methodological perspectives. *Risk analysis*, 18(6): 805–811.
15. Kirschenbaum, A. (2006). Families and disaster behavior: a reassessment of family preparedness. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 24(1): 111–143.
16. Kruke, I., Olsen, E. (2012). Knowledge creation and reliable decision-making in complex emergencies. *Disasters*, 36(2): 212–232.
17. Krulj, R., Arsić, M. (2008). Osnovne prepostavke i uslovi za razvoj darovitosti i kreativnosti u porodici, objavljeno u: *Zbornik Visoke škole strukovnih studija za obrazovanje vaspitača*, Vršac, Tom 14.
18. Liu, C., Mishna, F. (2014). Resilience in a cultural context: Taiwanese female earthquake survivors, *Qualitative Social Work*, 13(2): 288–303.
19. Miller, H., Adame, J., Moore, D. (2013). Vested Interest theory and disaster preparedness. *Disasters*, 37(1): 1–27.
20. Neumayer, E., Plümper, T. (2007). The gendered nature of natural disasters: The impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002. *Annals of the Association of American Geographers*, 97(3): 551–566.
21. Patterson, J. M. (2002). Integrating family resilience and family stress theory. *Journal of marriage and family*, 64(2): 349–360.

22. Shaw, R., Goda, K. (2004). From disaster to sustainable civil society: the Kobe experience. *Disasters*, 28(1): 16–40.
23. Tekeli-Yeşil, S., Dedeoğlu, N., Tanner, M., Braun-Fahrlaender, C., Obrist, B. (2010). Individual preparedness and mitigation actions for a predicted earthquake in Istanbul. *Disasters*, 34(4): 910–930.
24. Vukoje, J. (2012). Osnovne funkcije savremene porodice. *Svarog*, 1(4): 137–144.
25. White, B. (2007). *Disaster preparedness in the United States*. Humboldt state university.

THE ROLE OF THE FAMILY IN REDUCING RISKS OF NATURAL DISASTERS

Vladimir M. Cvetković

Marina Filipović

University of Belgrade, Faculty of Security Studies

Summary: Effective reduction of risks of natural disasters is only possible through the implementation of integrated education on natural disasters within the family, school and local community. Accordingly, the subject of quantitative research is the examination of the condition and influencing factors on the education of students on natural disasters within the family. In addition, the paper examines the level of students' motivation for education within the family, but also within the school, in order to more comprehensively review their attitudes in this respect. For the purposes of the research, a multi-point random sample was used and in the first step, using the list of all primary and secondary schools in Belgrade, 18 of them were selected randomly. In the second step, using the lists of classrooms in which classes were held, classrooms were selected and respondents who attended the classes were interviewed. With a high percentage of answers, 3548 students were interviewed in the above mentioned number of primary and secondary schools. The results of the survey show that 70.7% of the students pointed out that they were educated within the family, 57.4% would like to be educated about natural disasters, 18% would like to be educated within the family, and 51.9% within the school. Inferential statistical analyses show that education within the family is statistically significantly influenced

by gender, age, father and mother education, grade and school achievement. The scientific and social importance of the research is reflected in the establishment of a representative empirical basis that can serve to decision-makers when establishing an integrated disaster risk reduction system through education.

Keywords: safety, disasters, risk reduction, family, students.

Prilozi

PRAVO NA LIČNU SLOBODU: IZDVOJENO MIŠLJENJE
U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA
REPUBLIKE SRBIJE 595/2014

Tijana Šurlan¹

Ustavni sud Republike Srbije

Uvodne napomene

Lična sloboda osnov je uživanja svih ostalih ljudskih prava. Ova konstatacija vekovima je poznata i upravo stoga sloboda je garantovana u pravnim aktima počev od onih najviše pravne snage pa do onih najniže pravne snage.²

Naš pravni sistem, u pogledu prava na slobodu, skrojen je u skladu sa najvišim standardima pravde i ljudskog dostojanstva. Važno je istaći da je Srbija još od svojih prvih ustava uočavala potrebu garantovanja ljudskih prava, među kojima je i ograničeno trajanje pritvora odnosno pravo na slobodu.³ Pozitivnopravni set propisa sledi idejnu i vrednosnu komponentu prava na slobodu,

¹ tijana.surlan@ustavni.sud.rs

² Kao primer za prvi pravni akt u kome je izvršena najcelovitija zaštita prava na slobodu najčešće se navodi engleski pravni akt iz 17. veka – *Habeas Corpus Act* donet 1679. godine.

³ Sretenjski Ustav u jedanaestoj glavi određuje „Obštenarodna prava Srbina“. Među 24 člana posvećenih onome što danas označavamo terminom „ljudska prava“ našle su se i sledeće odredbe: 112. Niko u Srbiji ne može se ni goniti ni zatvoriti, razvije po propisu zakona, i ot zakone i prirodne vlasti; 113. Niko u Srbiji da ne stojiviše od tri dana u zatvoru, a da mu se javi krivica, za koju je zatvoren, i da se uzme i ne ispita; 114. Niko u Srbiji ne može kaznjen biti, već po zakonu i po presud nadležnoga suda. Ustav Srbije od 1838. godine („Turski“ ustav) u članu 27 garantuje zaštitu ličnih dobara, lica, časti i dostojanstva. Ustav Srbije od 1869. godine (Namesnički ustav) značajno je konkretniji; član 25 Sloboda lična i pravo sopstvenosti ujemčavaju se, i ne podleže nikakvom drugom ograničenju osim onome, koje zakon propisuje.

koncipira ga kao osnovno pravilo, a njegova ograničenja kao izuzetke koje je potrebno restriktivno primenjivati.

Pored postojanja dobre nomenklature, pravne norme potrebno je oživotvoriti. Sudovi oživljavaju pravne propise i utoliko je, pored teorijske analize normi, korisno osvrnuti se i na sudijsko poimanje, odnosno metodologiju primene i tumačenja tih normi.

U tekstu koji sledi posle uvodnih napomena čitaocu se predstavlja izdvojeno mišljenje u odnosu na odluku Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi čiji je predmet upravo povreda prava na slobodu, i to konkretno u odnosu na trajanje pritvora. Za bolje razumevanje tog teksta potrebno je dati par napomena.

Ustavni sud, kao hijerarhijski poslednja instanca u Republici Srbiji kojoj se pojedinac može obratiti u potrazi za zaštitom svog prava, glavni je garant zaštite ljudskih prava. Ljudska prava zajemčena Ustavom svakako moraju biti poštovana i od strane redovnih sudova. Redovni sudovi prilikom donošenja svojih odluka ne bi smeli da zasnivaju svoj rezon samo i isključivo na jednom ili na nekoliko članova jednog zakona, ili pak na nekoliko zakona, a da pritom osnovnu potku svog rezona ne pronalaze u hijerarijski najvažnijim pravnim normama – onima zapisanim u Ustavu, kao i onima međunarodnopravnog porekla (u skladu sa članovima 16, 18, 145, 194 Ustava).

Ustavni sud u svom radu ne ulazi u činjenice i okolnosti konkretnog događaja. Nadležnost Suda u zaštiti ljudskih prava manifestuje se kroz analizu ponašanja državnih organa, i to najčešće odluka sudova poslednjeg pravnog leka.⁴ Stoga, ni u ovom izdvojenom mišljenju, kao ni u uvodnim napomenama, ne treba tražiti okolnosti samog krivičnog dela koje je u pozadini ustavne žalbe. Fokus ustavne žalbe kojom je pokrenut ustavosudski postupak jeste predugo trajanje pritvora, koje je, prema mišljenju podnosioca, bilo određivano suprotno garancijama prava na slobodu.

Ustavni sud, u ovom konkretnom slučaju, odbio je ustavnu žalbu. Većinsko mišljenje sudija bilo je stanovišta da je sudska rešenje kojim se produžava pritvor zadovoljilo kriterijume Ustavom zajemčenog prava na slobodu.

No, kako su ljudska prava zajemčena Ustavom formulisana u opštim i naizgled neprimenjivim formulacijama, važno je dati par napomena o tehničici rezonovanja koje sudije moraju primenjivati u svom radu.

Ustavni sud, od početka proširenja svoje nadležnosti uvođenjem ustavne žalbe Ustavom od 2006. godine, gradio je standarde neophodne za ocenu poštovanja ili nepoštovanja ljudskih prava. Konkretna i pojedinačna ljudska

⁴ Prema članu 170 Ustava ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.

prava razlažu se na standarde u odnosu na koje se testira da li je odluka koju je doneo npr. redovni sud zadovoljila Ustavom zajemčeno ljudsko pravo. Za koncipiranje standarda Ustav upućuje na oslanjanje na praksi međunarodnih institucija koje se bave zaštitom ljudskih prava (član 18 Ustava). U našem pravnom sistemu hijerarhijski se posle Ustava nalaze međunarodni ugovori, te posle njih slede zakoni. U tom smislu, jasno je da je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, usvojena pod okriljem Saveta Evrope još davne 1950. godine, pravni akt koji se po hijerarhijskom mestu u našem pravnom sistemu nalazi odmah ispod Ustava i koji je u materiji ljudskih prava važan izvor prava. Kako je Konvencijom formiran Evropski sud za ljudska prava sa sedištem u Strazburu – sud sa višedecenijskom i veoma bogatim praksom – njegov rad na izgradnji standarda ljudskih prava za Ustavni sud predstavlja ne samo smernice već i Ustavom opredeljeni oslonac u zaštiti ljudskih prava.

Upravo u tom duhu napisano je izdvojeno mišljenje koje sledi. U njemu se insistira na fundamentalnosti prava na slobodu, na značaju prakse koju je Ustavni sud do sada izgradio i na standardima koje je Evropski sud za ljudska prava izgradio upravo u odnosu na pravo na slobodu, i to konkretno u odnosu na pritvorski osnov uz nemirenja javnosti.

Tekst koji sledi predstavlja svojevrsni recept kako za razumevanje prava na slobodu tako i za njegovu primenu. Pravo koje je u Ustavu i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koncipirano u jednoj opštoj i naizgled neprimenjivoj rečenici zapravo se sastoji od niza vrlo konkretnih elemenata koji se mogu gotovo egzaktno pratiti i meriti.

Odluka Ustavnog suda u odnosu na koju je napisano izdvojeno mišljenje nije obuhvaćena ovim prikazom, iako bi to svakako moglo biti korisno. No, kako je Ustavni sud zauzeo stav da izdvojena mišljenja sudija Ustavnog suda nisu sastavni deo odluke, kako se ona ne dostavljaju podnosiocima ustavnih žalbi i njihovim zastupnicima, utoliko se i na ovom mestu sledi taj stav i izdvojeno mišljenje predstavlja čitalačkoj publici kao samostalan tekst.⁵

⁵ Kompletan tekst odluke može se naći na sajtu Ustavnog suda pod opcijom sudska praksa – <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence>, kao i u Službenom glasniku, godina LXXIII, broj 70 od 20. jula 2017.godine.

IZDVOJENO MIŠLJENJE SUDIJE DR TIJANE ŠURLAN

U odnosu na Odluku Ustavnog suda u predmetu
Už-595/2014 od 11. maja 2017. godine

I

Ustavni sud je u predmetu Už-595/2014 od 11. maja 2017. godine većinom glasova odlučio da odbije kao neosnovanu ustavnu žalbu kojom podnosič tvrdi da je odlukom o produženju pritvora povređeno njegovo ljudsko pravo na slobodu i bezbednost.

Činjenica da se navodi ustavne žalbe odnose na fundamentalno ljudsko pravo, kakvo je pravo na slobodu i bezbednost, nagnala me je da ne ostavim bez obrazloženja svoje neslaganje sa stavom većine sudske izraženim u navedenoj odluci.

Fundamentalnost je epitet kojim se krite ona prava koja su za ljudsko biće najvažnija, koja proizlaze iz urođenog dostojanstva ljudske ličnosti i koja ih u esencijalno egzistencijalnom smislu štite od svemoći države. Formalnopravno posmatrano, u ravni nomoteknike, sva ljudska prava u Ustavu Republike Srbije, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima od 1966. godine, kao i u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama od 1950. godine, jesu među sobom ravnopravna. Ipak, nisu sva ljudska prava istog značaja. Postoje neka ljudska prava koja su važnija od drugih i to se ogleda kako u njihovom posebnom mestu u nomenklaturi ljudskih prava, tako i u skrupuloznosti sa kojom sudske treba da pristupaju njihovoj zaštiti.

Posebno značajna karakteristika fundamentalnosti prava ogleda se u primarnosti primene, u prioritetu u odnosu na druga ljudska prava koja nisu fundamentalna i u odnosu na izuzetke kojima se fundamentalna prava ograničavaju. Pravo na slobodu, kao jedno od fundamentalnih prava, nije apsolutno, ono se pod Ustavom utvrđenim uslovima može ograničiti, pri čemu je sloboda pravilo, a njeno ograničenje izuzetak. Prednost se uvek mora dati slobodi čoveka, a kada se ona ograničava, ograničenje mora da bude posebno oprezno primenjeno i mora biti nesumnjivo utvrđeno zbog čega je veći interes čoveka lišiti slobode.

Nije zgoreg na ovom mestu podsetiti se i toga da je pravo na slobodu i bezbednost, te njegovo ograničenje u vidu pritvora, nama u državi Srbiji odavno poznato ljudsko pravo. Konstitucionisano je još Sretenjskim ustavom od 1835. godine, a u današnjem Ustavu višestruko je zajemčeno.

Navedene osnovne i opštepoznate teorijske ocene o značaju fundamentalnosti prava, suštinski su osnov za moj stav u ovom konkretnom ustavnosud-

skom predmetu. Razmatrajući ustavnu žalbu kroz prizmu karakteristika fundamentalnosti ljudskog prava na slobodu i bezbednost, formiralo mi se mišljenje da je oceni navoda konkretne ustavne žalbe bilo potrebno pristupiti temeljnije.

II

U konkretnom ustavnosudskom predmetu razmatrana je povreda člana 31 Ustava – trajanje pritvora, kao mere ograničenja fundamentalnog prava na slobodu i bezbednost. Naš Ustav jasno određuje da pritvor treba svesti na najkraću moguću meru, imajući u vidu razloge pritvora; da se pritvor određuje tokom istrage na najduže tri meseca, a može se produžiti za još tri meseca; posle podizanja optužnice, trajanje pritvora svodi se na najkraće neophodno vreme, u skladu sa zakonom, a pritvorenik se pušta da se brani sa slobode čim prestanu razlozi zbog kojih je pritvor bio određen.

Na sličan način ovo pitanje uređuju i međunarodnopravni akti koji su saglasno čl. 16 i 194 Ustava sastavni deo našeg pravnog sistema. Najvažniji među njima su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (član 9) i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 5).

Pritvor je u našem zakonodavstvu regulisan u skladu sa principima i standardima zaštite ljudskih prava. Ono što je potrebno jeste – primeniti ih.

Ustavni sud je taj koji Ustavom zajemčena ljudska prava i slobode štiti i svojim odlukama daje im jasnú fizionomiju. Sud je do sada u većem broju ustavnosudskih predmeta razmatrao povrede ljudskog prava na slobodu i bezbednost. Za potrebe ovog konkretnog predmeta osvrnuću se na neke opšte stavove o pritvoru izrečene u odlukama Ustavnog suda.

Standardnom i opšteprihvaćenom formulacijom, često ponavljanom, nagašava se da je „sa aspekta zaštite ljudskih prava, pravo na slobodu jedno od osnovnih ljudskih prava zajemčenih Ustavom i da pritvor predstavlja posebno osetljivu meru njegovog ograničenja“. (npr. Už-8018/2013 od 28. novembra 2013. godine; Už-4256/2012 od 9. oktobra 2015. godine).

Potom, da „postojanje sumnje da je pritvoreno lice izvršilo krivično delo, a u cilju nesmetanog vođenja postupka, je uslov *sine qua non* za postojanje ustavnosti i zakonitosti, kako prilikom određivanja, tako i prilikom produžavanja mere pritvora. (...) Međutim, postojanje osnovane sumnje samo po sebi nije dovoljno. Stoga su nadležni sudovi prilikom donošenja odluke o pritvoru, u slučaju kada utvrde da i dalje postoje razlozi za produženje ove mere, dužni da posebno obrazlože razloge za pritvor u svakom pojedinačnom slučaju. Ti razlozi moraju biti relevantni i dovoljni, odnosno ne smeju biti proizvoljni“ (Už-1429/2008 od 16. jula 2009. godine; Už-4940/2010 od 31. marta 2011.

godine; Už-4256/2012 od 9. oktobra 2015. godine). Drugim rečima, o prizvoljnom lišenju slobode može se govoriti „onda kada nadležni organi ne obrazlože na zadovoljavajući način razloge zbog kojih je lišavanje slobode bilo neophodno“ (Už-8018/2013 od 28. novembra 2013. godine; Už-4256/2012 od 9. oktobra 2015. godine).

U odnosu na aspekt proteka vremena Sud je izražavao mišljenje da je „u nadležnosti redovnih sudova da osiguraju da pritvor optuženog lica ne prelazi razumni vremenski rok. U tom smislu redovni sudovi su dužni da pažljivo ispitaju opravdanost produženja pritvora s obzirom na okolnosti svakog konkretnog slučaja, odnosno da u svakom konkretnom slučaju utvrde i navedu dalje postojanje zakonske osnove za pritvor, te podrobno argumentuju razloge zbog kojih smatraju da legalni i legitimni ciljevi pritvora i dalje postoje“ (Už-4940/2010 od 31.marta 2011.godine; Už-4256/2012 od 9. oktobra 2015. godine). Pritom „ukoliko sud oceni da okrivljenog treba zadržati u pritvoru, u rešenju mora navesti detaljne i individualizovane razloge za takvu odluku“ (Už - 1429/2008 od 16. jula 2009. godine; Už-8018/2013 od 28. novembra 2013. godine; Už-4256/2012 od 9. oktobra 2015. godine). Sličan ovome je i stav da je u nadležnosti „redovnih sudova da utvrde postojanje konkretnih razloga koji se odnose na osnov za određivanje ili produženje mere pritvora“ (Už-4256/2012 od 9. oktobra 2015. godine).

Pritvorski osnov na kome se zasniva osporena sudska odluka o produženju pritvora, definisan pozitivnim Zakonom o krivičnom postupku (u daljem tekstu: ZKP/11) u članu 211 stav 1 tačka 4 takođe je razmatran u dosadašnjem radu Ustavnog sud više puta. Ustavni sud naglašava da je kod ovog pritvorskog osnova, koji se pojednostavljenio naziva uznenirenje javnosti, „nadležan sud (...) dužan da utvrdi postojanje nekoliko kumulativno ispunjenih uslova, i to: 1) objektivni element, visinu zaprećene ili izrečene kazne; 2) da je usled načina izvršenja ili težine posledica krivičnog dela došlo do uznenirenja javnosti, koje objektivno mora nastupiti; 3) da takvo uznenirenje javnosti može ugroziti nesmetano vođenje krivičnog postupka, posebno imajući u vidu da nije svako uznenirenje javnosti razlog za pritvor, već samo ono koje može realno i neposredno ugroziti nesmetano i pravično vođenje krivičnog postupka“ (Už-8018/2013 od 28. novembra 2013. godine).

Zaokružen stav u pogledu procene ovog pritvorskog osnova iskazan je sledećim rečima: „Ustavni sud konstatiše da u osporenim rešenjima nisu navedene konkretnе činjenice i okolnosti koje ukazuju da je zaista došlo do uznenirenja javnosti, a zbog težine ili posledice krivičnog dela koje se podnosiocu ustavne žalbe stavlja na teret, te da one mogu zbog svojih manifestacionih oblika ozbiljno i neposredno ugroziti nesmetano i pravično vođenje krivičnog postupka. Ustavni sud ukazuje da su sudovi u osporenim rešenjima morali takve okolnosti, za koje su smatrali da postoje posebno obrazložiti i dovesti ih u

vezu sa težinom krivičnog dela koje je podnosiocu ustavne žalbe stavljeno na teret. Pored navedenog, nadležni sudovi su propustili da osim visine zaprečene kazne, u osporenim rešenjima utvrde konkretnе činjenice koje ukazuju da je usled načina izvršenja ili težine posledice krivičnog dela za koje se podnosioc sumnjiči, došlo do odgovarajućeg stepena uzinemirenja javnosti, te na koji način je ugroženo nesmetano i pravično vođenje krivičnog postupka, posebno imajući u vidu da je naredbom o sprovođenju istrage podnosiocu ustavne žalbe stavljeno na teret da je radnje za koje se tereti preduzeo 2005. godine, od kada je prošlo više od osam godina“ (Už-8018/2013 od 28. novembra 2013. godine).

Prikazani stavovi Ustavnog suda u potpunosti su usklađeni sa stavovima Evropskog suda za ljudska prava. Ustavni sud je neretko u svojim odlukama oslonac nalazio u sudskej praksi Evropskog suda za ljudska prava.

U svojim odlukama, Evropski sud za ljudska prava ističe svrhu člana 5 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda – prevencija arbitarnih i protivpravnih uskraćivanja slobode, pri čemu se sloboda i bezbednost smatraju najvišim vrednostima u demokratskim društvima (*Ladent* protiv Poljske od 18. juna 2008. godine, stav 45; *Medvedyev and Others* protiv Francuske od 29. marta 2009. godine, stav 76). Kako je pritvorom moguće narušiti fundamentalno ljudsko pravo utoliko je još važnije obezbediti dodatne mere opreza (*Kudla* protiv Poljske od 26. oktobra 2000. godine, stav 111; *El-Masri* protiv Makedonije od 13. decembra 2012. godine, stav 230).

U fokusu Evropskog suda za ljudska prava je zahtev da se pritvor ograniči na razumno vremensko trajanje, kao i zahtev da se produžavanjem pritvora ne sme povrediti prezumpcija nevinosti (*Labita* protiv Italije, od 6. aprila 2000. godine, stav 152; *Kudla* protiv Poljske od 26. oktobra 2000. godine, stav 110; *McKay* protiv Velike Britanije od 3. oktobra 2006. godine, stav 43; *Idalov* protiv Rusije od 22. maja 2012. godine, stav 141).

Potom sledi zahtev da se pritvor sme izreći i produžiti samo kada postoji osnovana sumnja da je osumnjičeni zaista izvršio krivično delo, te da je sud uložio posebne mere opreza kada je vršio procenu (*Labita* protiv Italije od 6. aprila 2000. godine, stav 153; *Kudla* protiv Poljske od 26. oktobra 2000. godine, stav 111; *McKay* protiv Velike Britanije od 3. oktobra 2006, stav 44; *Idalov* protiv Rusije od 22. maja 2012. godine, stav 140).

Odluka o pritvoru, kao i produžavanje pritvora, ne sme biti zasnovana na apstraktnim navodima, već na specifičnim činjenicama i okolnostima vezanim konkretno za osumnjičenog, odnosno „produženi pritvor se može opravdati u datom slučaju samo ako postoje određene indikacije da je to od istinskog javnog interesa koji će, bez obzira na pretpostavku nevinosti, prevagnuti nad pravilom poštovanja slobode pojedinca (...).“ (*Labita* protiv Italije od 6. aprila 2000. godine, stav 152; *Kudla* protiv Poljske od 26. oktobra 2000. godine, stav

110; *Boicenco* protiv Moldove od 11. jula 2006. godine, stav 142; *Khudoyorov* protiv Rusije od 8. novembra 2005. godine, st. 172–173, *Aleksanyan* protiv Rusije 22. decembar 2008. godine, st. 177–179; *Idalov* protiv Rusije od 22. maja 2012. godine, stav 139).

Opšta načela u pogledu člana 5 stav 3 Konvencije, Evropski sud za ljudska prava isticao je i u predmetima protiv Srbije (*Đermanović* protiv Srbije od 23. februara 2010. godine, st. 73–75; *Vrenčev* protiv Srbije od 23. septembra 2008. godine, st. 56–59; *Luković* protiv Srbije od 26. marta 2013. godine, stav 44).

Ne ulazeći, za potrebe ovog izdvojenog mišljenja, u širi prikaz prakse Evropskog suda za ljudska prava u primeni člana 5 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, zadržaću pažnju na pritvorskom osnovu ugrožavanje javnog reda, koji je pandan pritvorskom osnovu uzne-mirenja javnosti u našem Zakoniku o krivičnom postupku od 2011. godine.

Referentna odluka Evropskog suda za ljudska prava kojom je zauzet bazi-čan stav u pogledu ugrožavanja javnog reda i na koju se potom kontinuirano oslanjaju i sam Evropski sud za ljudska prava i naš Ustavni sud jeste presuda doneta u predmetu *Letellier* protiv Francuske. Sud je prihvatio da „(...) određena krivična dela mogu da dovedu do društvene uznemirenosti, što može da opravda pritvor, bar na neko vreme. U izuzetnim okolnostima ovaj faktor se može stoga uzeti u obzir u svrhe Konvencije, u svakom slučaju u meri u kojoj domaće pravo prihvata – kao u članu 144 Zakonika o krivičnom postupku – pojam ometanja javnog reda usled krivičnog dela. Međutim, ovaj osnov se može smatrati relevantnim i dovoljnim samo ako je zasnovan na činjenicama koje mogu pokazati da bi oslobođanje optužene zaista omelo javni red. Tako-đe, pritvor će i dalje biti legitiman samo ako je javni red i dalje stvarno ugro-žen; produženje pritvora se ne može koristiti kao predviđanje kazne zatvora.“ (*Letellier* protiv Francuske, od 26. juna 1991. godine, stav 51)

Evropski sud za ljudska prava je kontinuirano nastavio da primenjuje na-vedeni stav u potonjim presudama – *Kemmache* protiv Francuske od 27. no-vembar 1991. godine, stav 52; *Tomasi* protiv Francuske od 27. avgusta 1992. godine, stav 91; *I.A.* protiv Francuske od 23. septembra 1998, stav 104; *Tiron* protiv Rumunije od 7. aprila 2009, st. 41–42; *Prencipe* protiv Monaka od 16. jula 2009, stav 79). Na njih se dosledno pozivao i Ustavni sud Srbije.

III

Osporena odluka Apelacionog suda u Novom Sadu, po mom mišljenju, ne zadovoljava kriterijume prikazane kroz navedene stavove Ustavnog suda Sr-bije i Evropskog suda za ljudska prava.

Smatram da je ustavnu žalbu trebalo usvojiti zato što:

AD I – Osporena odluka o produženju pritvora Apelacionog suda u Novom Sadu doneta je 4. decembra 2013. godine, a odluka Višeg suda u Novom Sadu 22. novembra 2013. godine. Obe navedene odluke donete su u skladu sa novim Zakonom o krivičnom postupku od 2011. godine, koji je počeo da se primenjuje 1. oktobra 2013. godine. Odluka o produženju pritvora i Višeg suda u Novom Sadu i Apelacionog suda u Novom Sadu zasnovana je na pritvorskem osnovu uznemirenja javnosti, koji nije postojao u prethodnom Zakoniku o krivičnom postupku (u daljem tekstu: ZKP/01), a koji je važio od 2001. do 2013. godine. Prvobitno rešenje o određivanju pritvora, od 4. aprila 2012. godine, zasnovano je na pritvorskem osnovu predviđenom u članu 142 stav 1 tačka 5 ZKP/01 prema kome se pritvor mogao odrediti protiv lica za koje postoji osnovana sumnja da je učinilo krivično delo ako je za krivično delo koje mu se stavlja na teret propisana kazna zatvora preko deset godina, odnosno preko pet godina za krivično delo sa elementom nasilja, i ako je to opravdano zbog posebno teških okolnosti krivičnog dela. Producenje pritvora po ZKP/11 zasnovano je na pritvorskem osnovu predviđenom u članu 211 stav 1 tačka 4, prema kome se pritvor može odrediti protiv lica za koje postoji osnovana sumnja da je učinilo krivično delo ako je za krivično delo koje mu se stavlja na teret propisana kazna zatvora preko deset godina, odnosno kazna zatvora preko pet godina za krivično delo sa elementima nasilja, ili mu je presudom prvostepenog suda izrečena kazna zatvora od pet godina ili teža kazna, a način izvršenja ili težina posledice krivičnog dela su doveli do uznenemirenja javnosti koje može ugroziti nesmetano i pravično vođenje krivičnog postupka.

Činjenica da je pritvorski osnov zamenjen novim, kakav u prethodnom zakonu nije postojao, ni na jednom mestu nije spomenuta, a kamoli obrazložena u odluci Apelacionog suda u Novom Sadu.

AD II – Prvo rešenje kojim se odluka o produženju pritvora zasniva na novom pritvorskem osnovu doneto je 1. oktobra 2013. godine. U periodu od 1. oktobra 2013. godine do 4. decembra 2013. godine (kada je doneto ovde osporeno rešenje Apelacionog suda u Novom Sadu), nekoliko puta je Apelacioni sud u Novom Sadu po žalbi pritvorenih ukidao rešenje Višeg suda u Novom Sadu, a Viši Sud u Novom Sadu potom ponavaljao rešenja sa gotovo identičnim obrazloženjima.

Činjenica da je rešenjem od 4. decembra 2013. godine konačno po prvi put odbio žalbu pritvorenih i potvrdio rešenje Višeg suda u Novom Sadu, Apelacioni sud u Novom Sadu ničim nije obrazložio, čak ni na bilo koji način spomenuo. Ostaje potpuno nejasno na čemu je bazirao svoj promenjeni odnos.

AD III – Rešenje o produženju pritvora prelaskom na novi pritvorski osnov – uznenirenje javnosti, doneto je godinu i po dana posle prvobitnog rešenja o određivanju pritvora zasnovanog na pritvorskem osnovu težine dela i posebno teških okolnosti dela. Činjenica da se osumnjičeni nalazio u pritvoru

godinu i po dana, a da se sud pozvao na uznemirenje javnosti koje može ugroziti nesmetano vođenje sudskog postupka, mora biti posebno detaljno obrazložena i argumentovana u kontekstu proteka vremena. Sud je propustio da obrazloži da li je uznemirenje javnosti postojalo u vreme određivanja pritvora i da li je uznemirenje javnosti u vreme produženja pritvora bilo istog, smanjenog ili povećanog intenziteta u odnosu na vreme izvršenja dela, tj. određivanja pritvora.

Sud o kontekstu proteka vremena ne daje nikakvu napomenu, a kamoli jasno i konkretno obrazloženje.

AD IV – U rešenju protiv koga je izjavljena ustavna žalba Apelacioni sud u Novom Sadu nije ispunio nijedan od zahteva koji se postavljaju pred sud kada produžavanjem pritvora nastavlja da ograničava fundamentalno pravo na ličnu slobodu i bezbednost; rešenje je apstraktно, površno, obrazloženje suštinski ne postoji, navodi obrazloženja svode se na lapidarno ponavljanje zakonskih zahteva; kao takvo ono se može okarakterisati kao proizvoljno.

AD V – Obrazloženje je apstraktно – u odnosu na opšte zahteve koji se moraju poštovati prilikom produženja pritvora, kao i u odnosu na specifičnosti konkretnog pritvorskog osnova. Ni na jednom mestu se ne navode konkretni razlozi za produženje pritvora godinu i po dana od njegovog određivanja, već je celokupan ton obrazloženja uopšten i s pozivom na zakonske odredbe. To se naročito ogleda u delu osporene odluke koji upućuje na član 211 stav 1 tačka 4 jer ne sadrži jasno objašnjenje o uznemirenju javnosti, kao ni objašnjenje uzročno-posledične veze između uznemirenja javnosti i nemogućnosti da sud nesmetano i pravično vodi krivični postupak. Sud se u osnovi oslanja na težinu dela, kao i na veliki broj i mladost žrtava. U pogledu uznemirenja javnosti, sud konstataje samo da je „predmetni događaj praćen sredstvima javnog informisanja i oglašavanjem učešnika u postupku u medijima i isto može ugroziti nesmetano i pravično vođenje ovog krivičnog postupka“. Nije jasno o kakvim se medijskim tekstovima radi, da li se u njima iznose pretnje (za sudije, tužioca, okrivljene), da li se najavljuju masovni protesti ili nemiri na ulicama, na koji način pisanje sredstava javnog informisanja dovodi do uznemirenja javnosti, na koji način sredstva javnog informisanja ugrožavaju tok sudskog postupka, da li je za same okrivljene bilo bezbednije da budu u pritvoru nego na slobodi i sl.

Načelno je sporno da li napisi u medijima uopšte treba da imaju takav značaj i uticaj na sud da mogu ugroziti nesmetano i pravično vođenje krivičnog postupka. S druge strane, čak i da prihvatimo da mediji mogu imati takvu snagu i uticaj na javnost, tj. značaj u društvu, sud je morao sasvim jasnim navodima obrazložiti kakva se reakcija javnosti mora ili može očekivati u slučaju puštanja okrivljenog da se brani sa slobode, te na čemu konkretno

temelji svoj stav da je za postupak, oštećene i okrivljene najbolje doneti rešenje o produženju pritvora.

AD VI – Obrazloženje nije individualizovano; sva rešenja o pritvoru done-ta su zbirno za četiri okrivljena. Drugim rečima, u osporenim odlukama nije jasno i pojedinačno obrazloženo zbog čega je konkretno za svakoga od njih neophodno da ostane u pritvoru. Prilikom donošenja odluke o produženju pritvora nije navedeno zbog čega je i na koji način svaki od okrivljenih izvor uznemirenja javnosti koje onemogućava sud da nesmetano i pravično spro-vede postupak.

Dakle, obrazloženje suda mora biti takvo da optuženi u konkretnom slu-čaju može razumeti zbog čega je on konkretno izvor takvog uznemirenja jav-nosti koje onemogućava sud da vodi krivični postupak, pri čemu nije bez zna-čaja napomenuti i da se u konkretnom slučaju radi o krivičnom delu koje nije umišljajno.

AD VII – Sud je prenebregao činjenicu da razlozi za pritvor moraju biti ta-kvog intenziteta i nesumnjivosti koji očigledno pretežu nad fundamentalnim ljudskim pravom na ličnu slobodu i bezbednost. Iz obrazloženja osporenih odluka ne uočava se da je sud posvetio dužnu pažnju činjenici da svojom od-lukom produžava ograničavanje prava na slobodu pojedinca, niti je razmotrio da li se ova mera mogla adekvatno zameniti merom manjeg intenziteta.

Sud je u potpunosti propustio da se pozabavi razmatranjem mogućnosti određivanja blaže alternativne mere, tj. pitanjem da li bi drugom merom mo-gao biti postignut isti cilj – obezbeđenje prisustva okrivljenog u суду tokom vođenja krivičnog postupka.

Postupajući na izložen način, Apelacioni sud u Novom Sadu je propustio retku profesionalnu šansu da na samom početku primene novog Zakonika o krivičnom postupku, a prilikom određivanja pritvora po novom osnovu – zbog postojanja uznemirenja javnosti, kreira standard primene i način obra-zlaganja novog pritvorskog osnova. Događaj koji je predmet ovog složenog krivičnog postupka, posebno imajući u vidu žrtve i njihove bližnje, zahtevao je daleko više skrupuloznosti od ove koja je pokazana osporenim rešenjem Apelacionog suda u Novom Sadu.

Pored navedenog, Odluku Ustavnog suda u predmetu Уž-595/2014 od 11. maja 2017. godine nisam mogla da podržim i zato što:

AD I – Ustavni sud ni na jednom mestu ne razmatra ustavnu žalbu u kon-tektu povrede fundamentalnog ljudskog prava na ličnu slobodu i bezbednost. Usled toga ova odluka navodi na pomisao da je Ustavni sud izgubio iz vida da je sloboda pravilo, a pritvor izuzetak.

AD II – Ustavni sud odluku ne temelji na svojoj uspostavljenoj praksi. Sud propušta da se osloni na svoje ranije relevantne stavove, koji su prikazani

u delu II ovog izdvojenog mišljenja. Poziv na svoju raniju sudsку praksu čini samo jednom, navodeći odluku u kojoj je pojašnjeno postojanje tri kumulativna elementa pritvorskog osnova uznemirenje javnosti. Takođe, Sud se oglušio i o bogatu sudske praksi Evropskog suda za ljudska prava kada je u pitanju zaštita fundamentalnog ljudskog prava na slobodu i bezbednost; ni za jedan svoj navod nije ponudio dodatni oslonac u stavovima ovog suda.

AD III – Ustavni sud u ovom konkretnom ustavnosudskom predmetu nije primenio uobičajeni test za preispitivanje odluka o produženju pritvora. To može upućivati na zaključak da je Sud u predmetu Už-595/2014 odustao od svojih napora da kreira i koristi čvrste, jasne i pouzdane kriterijume ispitivanja sudske odluke.

Sudija Ustavnog suda
Dr Tijana Šurlan



Objavljeno u: *Policjski glasnik*, god. 3, br. 3/1907, str. 20–21

PRIMENA NAUČNIH METODA U POLICIJSKIM I SUDSKIM ISTRAGAMA

od R. A. Reiss-a
profesora policije na univeritetu u Lozani

(nastavak)

Dve vrste otisaka nogu, identične po veličini, t. j. sa stopalama potpuno jednakim i po dužini i po širini, od kojih su jedne u pravcu opljačkane kuće, a druge, sa koracima mnogo kraćim i širim, u protivnom pravcu, pokazuju nam, da je kradljivac izišao iz kuće sa dosta teškim teretom, koji ga je primoravao da pravi kraće i šire korake.

Otisci nogu mogu nam takođe otkriti i socijalni položaj lica, koje ih je ostavilo. Obuća stanovnika sela razlikuje se znatno od obuće gradskih stanovnika. U izvesnim slučajevima pak, otisci stopala mogu služiti za direktno konstatovanje zločinčevog identiteta.

Koristi od otisaka prstiju još su veće i očiglednije.

Dodirujući kakav predmet sa ravnom i glatkom površinom prstima, obojenim

krvlju ili kakvom farbom, zločinac će ostaviti na dodirnutom predmetu veran otisk papilarnih linija na jagodicama i koži prstiju. Otisk ovaj biće u toliko jasniji, u koliko se na prstima bude nalazilo manje krvi ili farbe.

Zahvaljujući radovima: Galtona, Henri-a, Bertilona, Visetiha i dr, dokazano je nesumnjivo, da ne postoje dva lica, čije bi papilarne linije prstiju i šake imale isti oblik i pravac. Prema ovome, otisci o kojima je reč, jedno su od najvažnijih sredstava za identifikaciju zločinaca.

Ali ima i takvih otisaka, koji su vrlo malo ili skoro ni malo vidljivi. To su oni, koji su postali usled prostog dodira prstima i rukama ravnih i glatkih predmeta, kao što su n. pr. staklo, polirano drvo, hartija i t. d. i koje proizvodi mast, koje uvek ima na površini kože. Pomoću naročitih metoda mi smo danas u stanju, da i ove otiske otkrijemo – da ih učinimo vidljivim.¹

Otisci prstiju od neocenjene su koristi i za samo istraživanje zločinaca.

Pre svega, oni nam odmah i nesumnjivo dokazuju, da li je naša sumnja protiv izvesne ličnosti opravdana, a sem ovoga, zahvaljujući modernoj daktiloskopskoj klasifikaciji, pomoću njih može se vrlo lako naći i sam zločinac. Treba se samo setiti slučaja Šeferovog i Galovog u kojima je Bertilon, samo pomoću otiska prstiju, otkrio zločince.

Tragovi oruđa, pomoću kojega je zločin izvršen, pokazuju nam odmah vrstu oruđa, kojim se zločinac služio. Ovo konstatovanje, opet, upućuje nas na profesiju zločinčevu. Tragovi od oruđa pokvarenog i u rđavom stanju, mogu nam ponekad poslužiti kao sredstvo za identifikaciju zločinca kod koga bi se našlo oruđe, čiji bi nedostaci potpuno odgovarali konstatovanim tragovima na licu mesta izvršenog zločina.

Pažljiv pregled brava takođe je od koristi.

Ako se u unutrašnjosti brave, čija spoljašnjost ne pokazuje nikakve tragove nasilnog obijanja, nalaze male ogrebotine, i to na mestima do kojih ključ ne dopire, onda je ovo nesumnjiv znak, da, se zločinac služio kalauzima.

U oruđa, kojima je zločin izvršen, spadaju još i sprave i materije za falsifikovanje lažnog novca i hartija od vrednosti u opšte. Istraživanje njihovo, kao i ostalih predmeta, koji su imali ma kakvog udela u pripravljanju ili u izvršenju izvesnog zločina, nije ni malo lako. Zločinci ih često kriju po mestima, koja

¹ Izveštaj pišečev o otkrivanju nevidljivih otisaka na hartiji prošlogodišnjem kriminalno-antropološkom kongresu u Turinu, publikovan je u poznatom kriminalnom časopisu »Archives d'anthropologie criminelle«, 1906. god. Imajući u vidu ranije tvrdjenje Bertilonovo da rukopis, pisan mastilom u kome ima kiseline, ostavlja na čistoj hartiji, s kojom je u dodiru, svoju nevidljivu kopiju, Reiss je izneo puno dokaza za potvrdu ovog fakta i izložio više raznih metoda, pomoću kojih je moguće ovo ostvariti. Jedna od najobičnijih procedura, za postignuće ovog cilja, sastoji se u tome, što se hartija, za koju se sumnja da sadrži nevidljive otiske, presuje sa fotografskom hartijom. Ovakvo presovane obe hartije treba da ostanu zajedno najmanje 6 a najviše 12 časova, posle čega fotografsku hartiju treba izložiti direktnoj svetlosti, usled čega će se na njoj pokazati nevidljivi otisci sa čiste hartije, s kojom je bila presovana. Ne manje su interesantna Reiss-ova saopštenja kongresu o ispitivanju falsifikovanih potpisa i konstatovanju spoliacije pisama, koja su takođe publikovana u pomenutom časopisu. *Prevodilac*.

obično ne izazivaju sumnju: iza tapeta, pod patosom, u peći, među knjigama, pod pritiskivačem i t. d.

Zadatak je naučne policije, da nam pokaže put i način pomoću kojih ćemo ove sakrivenе predmete najlakše iznaći, a one od njih, koji su delom uništeni, rekonstituisati.

Primena naučnih metoda od ogromne je koristi kod istraživanja falsifikata. I doista, fotografска ploča, mnogo osetljivija od našeg oka za izvesne diferencije u bojama, prima – reproducuje – i takve detalje, koje naše oči ne mogu da uoče na originalu.

Ovom osobinom fotografisanja služe se već odavno hemičari za otkrivanje radiranih mesta na sumnjivim pismenim sastavima, kad god nisu u stanju, da ovo tačno otkriju hemijskom analizom.

Na usavršavanju fotografskih analiza radili su i uradili vrlo mnogo: Bertilon, braća Minovići, Persifor i drugi. Zahvaljujući njima, mi smo danas u mogućnosti, da u svima slučajevima, i sa pozitivnošću utvrđimo falsifikat, ako on doista postoji.

Fotografsko veštačenje jednog pismenog sastava može imati za cilj ove dve stvari:

- 1) *Da otkrije falsifikat koji je na ovom pismenu učinjen, i*
- 2) *Da upoređuje dva pisma u cilju konstatovanja njihove identičnosti ili neidentičnosti.*

U prvom slučaju veštak, u glavnome, ima da reši ova pitanja:

- a) *Da li su na pismenu, koje je predmet veštačenja, izvesne crte otklonjene hemijskim ili mehaničkim putem, i zamenjene drugima?*
- b) *Jesu li dve ili više crta, koje se nalaze na sumnjivom pismenom sastavu, pisane istim ili raznim mastilom i plavazom?*
- v) *Da li su izvesne crte, koje se nalaze na sumnjivom rukopisu, pisane jednovremeno ili u izvesnom razmaku vremena?*
- g) *Da li se na sumnjivom dokumentu nalazi, između redova, kakav nevidljivi tekst, pisan simpatetičkim mastilom i t. p.? i*
- d) *Pečati zvanični i marke, koji se nalaze na dokumentu, jesu li autentični ili falsifikovani?*

Ovo su najobičnija pitanja, koja se postavljaju veštaku u slučaju falsifikata, ali ima i drugih, koja zavise od izuzetnih specijalnih slučajeva. Tako će, n. pr. veštak često puta imati da odgovori na ovo pitanje: *Kakav je bio tekst izvesnog dokumenta, koji je usled vatre i. t. p. postao nejasan i nerazumljiv?*

U svima ovim slučajevima, možemo doći do pozitivnih rezultata pomoću naučnih fotografskih metoda.

Često će biti potrebno, da se analiza fotografkska kombinuje, sa analizom hemijskom, a i kod jedne i kod druge mikroskop nam može vrlo mnogo koristiti.

Osećamo potrebu da naglasimo, da naučno ispitivanje sumnjivih rukopisa ne treba ni u koliko mešati sa grafologijom, kojom se još i danas zanimaju diletanti.

Ispitivanje i upoređenje sumnjivih pismenih sastava zahteva metodičnu studiju njihovog oblika i istraživanje njihovih tipičnih znakova, kao što su: pravac slova, osnova reči, potezi crta i t. d. Pomoću fotografisanja i mikroskopa, veštak treba da ispita i najmanje detalje rukopisa, jer i ako je dosta lako podražavati jedan rukopis u glavnim osobinama, skoro je nemoguće ovo činiti u pojedinostima, gotovo nevidljivim za naše oko, kao što su n. pr. slova iznad ili ispod linije, koja se poklapa sa pravcem rukopisa, i t. d.

U delokrug ispitivanja rukopisa spadaju još i istraživanja, koja imaju za cilj, da utvrde: da li su izvesni potpisi, ili izvesne reči, pisani slobodnom rukom, ili su prekopirani sa originala?

Ispitivanje rukopisa u ovome cilju – ne ustručavamo se da izjavimo – obično je vrlo teško, ako nije u pitanju vulgarno kopiranje, koje izvežbani veštak može vrlo lako otkriti.

U mnogim prilikama nemoguće nam je, da za ovo pružimo istraži neosporne dokaze, kao n. pr. u slučajevima brisanja, radiranja i t. p. U ovima, i ovim podobnim slučajevima mi možemo kazati sudijama: »Metodično i ozbiljno ispitivanje rukopisa ubedilo nas je, da sumnjiv dokument proizlazi od te i te ličnosti, ali nismo u mogućnosti, da vam o ovome faktu pružimo ubedljive dokaze. Ako, pored našeg veštačenja, imate još i drugih dokaza, ili važnijih okolnosti protiv osumnjičenog, osudite ga, u protivnom, t. j. ako je naše mišljenje jedini dokaz o njegovoj krivici, ne osuđujte ga.«.

Potrebno je, da na ovom mestu rečemo nekoliko reči i o ispitivanju lažnih novčanica i hartija od vrednosti u opšte.

Falsifikovanje novčanica u nekim zemljama vrši se sa uspehom na štetu bogatstva. Fotografisanje nam, međutim, i u ovim slučajevima služi za raspoznavanje falsifikata.

Odvelo bi nas veoma daleko, kad bi ovde imenovali sve specijalne slučajeve, u kojima se pomoću naučnih metoda može otkriti istina, i koje – metode – mogu koristiti policijskom ili sudskom činovniku pri istragama. Pominjemo samo, da su ovi slučaji veoma mnogobrojni.

Istraživanje identiteta i metodično opisivanje ličnosti, predmet su naročite glave naučne policije.

Konstatovanje identiteta jedne ličnosti i mogućnost konstituisanja njenog tačnog opisa od neocenjene su koristi u policijskim i sudskim istragama. Mnogi povratnici prerušavaju se tako vešto, da su publici potpuno nepozna-

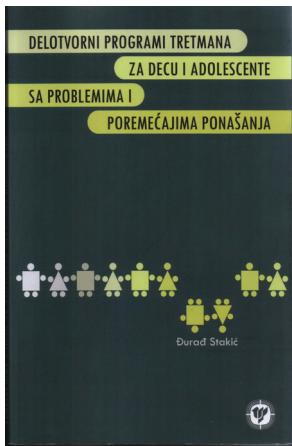
ti. Potreba konstatovanja njihovog identiteta neosporna je. Do pre 30 godina policija je, radi postignuća ovog cilja, bila upućena na dobro pamćenje svojih agenata, ili na duga i vrlo skupa istraživanja, koja u većini slučajeva ne behu uspešna.

Docnije su, za ovaj cilj, upotrebljavane fotografije, koje su klasificirane prema prirodi zločinaca u naročitim albumima. Ali se ubrzo pokazalo, da su i same fotografije nedovoljne da odgovore namenjenom cilju: prvo s toga što je njihovo klasificiranje bilo nepotpuno, a drugo i zato, što je upotreba albuma, usled nagomilavanja sve većeg i većeg broja fotografija, postajala sve teža i nepraktičnija.

(svršiće se)

S francuskog D. Đ. Alimpić

Prikazi



Đurađ Stakić

*Delotvorni programi tretmana
za decu i adolescente sa problemima i
poremećajima ponašanja*

Beograd : Centar za primenjenu psihologiju, 2016, 428 str.

Ivana Radovanović¹

Kriminalističko-poličijska akademija, Beograd

Na prvi pogled može se učiniti da je pred nama još jedna publikacija koja nudi programe za rad sa decom i adolescentima koji imaju probleme i poremećaje u ponašanju. Literatura i informativne mreže su prepune ponuda te vrste. Nažalost, većina tih programa je izrazite komercijalne orientacije, slabe teorijske podloge o poremećajima u ponašanju i nauke o prevenciji i nepoznate ili niske efektivnosti. I sam autor ove monografije tvrdi da mnogi od tih programa nikada nisu bili podvrgnuti naučnim kriterijumima za ispitivanje efektivnosti, a i oni koji su bili, najčešće nemaju ubedljive dokaze, kako autor kaže, delotvornosti. Ili su čak štetni.

Stakićeva monografija se jasno izdvaja iz takve situacije i predstavlja dragoceni doprinos nauci o prevenciji i tretmanu poremećaja u ponašanju dece i adolescentata. Zahvaljujući bogatom teorijskom znanju, savremenom metodološkom pristupu i zavidnoj karijeri u kliničkoj psihologiji u onim zemljama u kojima visoke kriterijume u nauci i praksi mogu ispuniti samo najspasobniji, Stakić pred stručnjake u Srbiji koji se bave prevencijom i tretmanom problema i poremećaja u ponašanju dece i adolescentata, stavlja kapitalna znanja i informacije baš o tim programima koji su posebno kreirani za rad sa tom populaci-

¹ ivana.radovanovic@kpa.edu.rs

jom i tim ponašajnim neadekvatnostima. Poseban i svakako veoma veliki doprinos nauci o prevenciji i tretmanu jeste što se radi o programima koji su teorijski zasnovani i metodološki provereni, što se ti programi mogu sprovoditi i kada postoje prvi simptomi poremećaja i kada su se poremećaji već razvili, što su ti programi temeljeni na razvojno-psihološkim zakonitostima i što počivaju na etiološkim odrednicama utvrđenim u naučnim istraživanjima. Vrh poštovanja naučne opredeljenosti autora svakako je i činjenica da su prezentovani programi evaluirani na osnovu, kako kaže Stakić, rigorozne naučnoistraživačke metodologije i da imaju visoki stepen efektivnosti. Za stručnjake u praksi je velika korist što su u monografiji opisani svi resursi i praktični postupci potreбни za sprovođenje programa. Pri svemu tome Stakić, kao iskusni naučnik i terapeut, ne favorizuje primenu pojedinih programa već ostavlja svakom stručnjaku slobodu da na osnovu kvaliteta, naučne zasnovanosti i ponajviše dokaza o efektivnosti, sam odluči koji od tih programa najviše odgovara prirodi problema i poremećaja koji žele da podvrgnu tretmanu ili spreče.

Monografija inače ima 13 poglavlja podeljenih u pet celina. U prvom poglavlju opisan je razvoj programa tretmana koji imaju zadovoljavajuću efektivnost, razvoj metodologije kojom su evaluirani, razvoj standarda, kategorizacija programa i akreditacija, te primena tih programa u praksi. U drugom poglavlju autor raspravlja o dijagnostičkim kriterijumima poremećaja ponašanja i posebno o ovim kriterijumima za opoziciono-negativistički tip poremećaja, poremećaj kontrole agresivnosti, poremećaj pažnje i hiperaktivnosti, zaključno sa analizom razvojno-psiholoških shvatanja problema i poremećaja u ponašanju. Treće poglavlje posvećeno je u potpunosti kontroli agresivnosti uz opis nekoliko važnih programa i iscrpnju analizu treninga socijalnih veština, kontrole ljutnje i moralnog rezonovanja. Četvrto poglavlje ispunjeno je treningom roditelja i opisom i analizom Oregon modela. U petom se nastavlja analiza i opis treninga roditelja, ali ovog puta trening onih koji imaju decu negativističkog ponašanja. Šesto poglavlje sadrži vrlo važnu analizu i opis terapija interakcija između roditelja i dece. Sedmo poglavlje isključivo je posvećeno modelu treninga dece i roditelja koji je kreiran od američkog Univerziteta Jejl, odnosno njegovih stručnjaka. Taj model obuhvata trening roditelja i dece za unapređenje kognitivnih veština, za rešavanje interpersonalnih problema, odnosno problema u socijalnim interakcijama dece. Osmo poglavlje predstavlja iscrpnju analizu programa unapređenja socijalne kompetencije dece i vaspitne sposobnosti roditelja, posebno u slučajevima dece sa agresivnim ponašanjem. U devetom i desetom poglavlju predmet analize su porodične terapije, tačnije funkcionalna porodična terapija (poglavlje 9) i tzv. kratka strategijska porodična terapija (poglavlje 10). Jedanaesto, dvanaesto i trinaesto poglavlje čine poslednji, peti deo monografije koji nosi naziv „Multimodalni pristupi tretmanu“. U tom delu izložena je multisistemska terapija koja se oslanja na porodicu i lokalnu zajednicu (jedanaesto poglavlje), zatim programi pozitiv-

nog roditeljstva (dvanaesto poglavlje) i program terapeutskog hraniteljstva (trinaesto poglavlje) koji je zapravo alternativa za institucionalni tretman dece i adolescenata sa ozbiljnim, delinkventnim ponašanjima i/ili sa problemima u emocionalnom i socijalnom razvoju.

Monografija „Delotvorni programi tretmana za decu i adolescente sa problemima i poremećajima ponašanja“ štampana je na 428 strana, veoma lepo organizovanog teksta, sa bogatim pregledom relevantne literature od 251 referenca. Jasan jezički stil i očigledno veoma dobro poznavanje programa koji su u procesu tretmana izuzetno važni, upotpunjaju lep doživljaj čitalaca ove monografije. Taj doživljaj ne mogu umanjiti greške u numerisanju strana u sadržaju pojedinih poglavlja, koje „idu na dušu“ izdavača i koje zahtevaju više naporu da se ono što čitaoca posebno interesuje lako i brzo pronađe. Zahvaljujući veoma bogatom znanju i iskustvu u radu, sva poglavlja u kojima se opisuju pojedini programi tretmana izložena su praktično idealnim metodskim stupom: u početku se daje kratak opis programa, njegovo nastajanje i razvoj, zatim teorijski koncepti na kojima program počiva i metodološka osnova, nakon toga sledi opis karakteristika programa, opis principa i strategije primene, kao i samog procesa primene i faza primene, nakon toga onaj deo koji je izuzetno važan – evaluacija programa i dokaz efektivnosti, i na kraju opis treninga, supervizije, raspoloživih resursa i spisak literature koja je poslužila za sve napred navedene metodske jedinice programa. Zaista ekspertski urađen raspored teksta o svakom programu koji čitaoca spontano vodi iz jedne u svaku narednu sadržajnu celinu svakog od programa. Čitaoci iole upućeni u probleme koji su sadržaj ove monografije, uživaće u osećanju da sve ono na šta oni pomisle kao moguće pitanje koje treba rešiti, nekoliko redova kasnije nađu kao već opisano. Zaista je, koliko god se trudili da nađu neki propust u opisu prirode, suštine ili u procesu sprovođenja programa, to teško učiniti.

Svakom čitaocu koliko-toliko upućenom u programe tretmana poremećaja ponašanja jasno je da izabrani i opisani programi nisu i jedini koji u toj oblasti postoje. Hiperprodukcija tih programa, nekad iz čisto komercijalnih razloga, bila je veoma otežavajući činilac autoru monografije, jer je trebalo uložiti ogroman napor i iz tog mnoštva izdvojiti najbolje i delotvorne. Stakić je to uspešno uradio zahvaljujući širini svog obrazovanja i profesionalnom iskustvu. To što u izabranim programima dominiraju oni koji su smešteni u porodično okruženje dokaz je važnosti tog područja i u etiologiji i u tretmanu poremećaja. Ako se nekom skeptičnom čitaocu učini da je to jednostran pristup i da se nedovoljno uvažava uloga škole i/ili vršnjačkih grupa u tim programima, da u teorijskim konceptima programa postoji izvestan stepen redukcionizma (izvestan i ne mali broj programa kao teorijsku osnovu ima samo socijalno učenje), ili da je efektivnost programa upitna, onda im treba savetovati da pažljivo pročitaju tekst o multisistemskoj terapiji. U tom programu pronaći će

odgovore na sve svoje dileme. Njegova noseća opredeljenja jesu: 1) višestruka determinisanost poremećaja ponašanja, 2) osposobljenost porodice da se nosi sa tim multidimenzionalnim etiološkim faktorima u razvoju poremećaja, 3) neutralisanje negativnih uticaja vršnjačkih grupa i osnaživanje pripadnosti prosocijalnim grupama vršnjaka, 4) neutralisanje rizičnih faktora iz školskog okruženja i razvoj obrazovne i profesionalne kompetencije, te 5) aktiviranje pozitivne socijalne podrške u okruženju. To stvarno znači da nema ni govora o jednostranosti u pristupu tretmanu i njegovim programima. Teorijski osnov ovog programa potiče iz nove generacije porodične terapije, drugim rečima, vrlo brojnih koncepata na kojima ta teorija počiva, počev od shvatanja o biološkoj osnovi ponašanja pa sve do kulturološke senzitivnosti. Ako kod nekih programa i postoji oslonac samo na socijalno učenje, odgovornost je autora tih programa, a ne autora monografije. Uostalom, Stakić je vrlo eksplisitno i naglasio da neki od tih programa, na primer trening kontrole agresivnosti, teorijski koncept preuzima iz teorije socijalnog učenja. Što se tiče efektivnosti, ona je u multisistemskoj terapiji dokazana brojnim evaluativnim studijama, rigorozno kontrolisanim po najsavremenijim metodološkim kriterijumima. Rezultati tih studija pokazuju, na primer, smanjene stope recidivizma u kriminalnom ponašanju čak za 70%, ali i druge vrlo pozitivne efekte: smanjene slanja dece i adolescenata u tretmanske institucije (do 50%), smanjenje napuštanja škole, unapređenje odnosa sa roditeljima, smanjenje zloupotreba supstanci i drugo. Zbog načina na koji su evaluirani efekti ovog programa, ali prvenstveno zbog rezultata koji se postižu, program je proglašen za model koji treba slediti.

No nije samo multisistemska terapija ta koja zaslužuje vrhunske ocene. Njoj se mogu pridružiti i program pozitivnog roditeljstva, program *copping power*, trening roditeljskih veština i veština rešavanja problema dece američkog Jejl Univerziteta i još neki. Zbog toga, zbog odabira programa, ali i zbog mnogo čega drugog o čemu je napred bilo reči, nije preterivanje ako se kaže da je monografija „Delotvorni programi tretmana za decu i adolescente sa problemima i poremećajima ponašanja“ kapitalno delo koje je nedostajalo i koje će svojom snagom, svojim sadržajem i načinom na koji je urađeno razmrdati uspavanu terapeutsku scenu u Srbiji u kojoj svako radi kako zna i ume, najčešće bez licence i bez ikakvog naučnoistraživačkog proveravanja efektivnosti onoga što radi.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.98

NBP : Nauka-Bezbednost-Policija : journal of
criminalistics and law = žurnal za kriminalistiku i pravo
/ editor-in-chief Biljana Simeunović-Patić. - Vol. 1, no. 1
(1996)- . - Belgrade : Academy of Criminalistic and
Police Studies, 1996- (Čačak : Univerzal). - 24 cm

Tri puta godišnje.

ISSN 0354-8872 = НБП. Наука, безбедност, полиција
COBISS.SR-ID 125217799

