



**Univerzitet u Novom Pazaru**

# **PRAVNE TEME**

**Časopis Departmana za pravne nauke  
Univerziteta u Novom Pazaru**

**Godina 4, Broj 8**

**Novi Pazar, decembar 2016. godine**



## Reč urednika

Poštovani čitaoci,

predstavljamo Vam osmi broj časopisa "Pravne teme", koji sadrži 19 članaka i jedan prikaz međunarodnog naučnog skupa. I u ovom broju nastojali smo da pored radova autora iz Republike Srbije imamo i radove autora iz zemalja u okruženju. Neki su i ranije pisali za naš časopis, a nekima je ovo prvi put da objavljuju svoje radove u časopisu "Pravne teme". Najnoviji broj izdanja obiluje temama koje se tiču harmonizacije zakonodavstva, evrointegracija, međunarodne saradnje i sl. Ovo je zbog toga što smo u ovom broju objavili jedan deo radova koji je prezentovan na međunarodnoj naučno-stručnoj konferenciji "Evroatlantske integracije – izazovi i perspektive" koja je u organizaciji Departmana za pravne nauke i Departmana za ekonomske nauke Univerziteta u Novom Pazaru, održana u periodu od 28. do 29. oktobra 2016. godine na Kopaoniku. Prikaz ove konferencije je takođe dat u ovom broju časopisa. Četvrtu godinu postojanja časopis "Pravne teme" okončava sa velikim brojem radova na aktuelne teme. Ono što nas posebno raduje jeste činjenica da je sve veći broj autora iz čitavog regiona koji sa svojim radovima konkurišu za naš časopis. To predstavlja potvrdu da je vizija i misija našeg časopisa prepoznata od strane autora sa ovih prostora. Koristimo priliku da pozovemo sve zainteresovane da u budućem periodu šalju svoje radove Redakciji časopisa kako bi sa praksom obrađivanja aktuelnih tema iz oblasti prava i kriminalističko-bezbednosnih nauka nastavili i u narednim izdanjima časopisa "Pravne teme".



S poštovanjem,  
Novi Pazar, 28.12.2016. godine

*Aleksandar R. Ivanović*

**PRAVNE TEME**

Časopis Departmana za pravne nauke  
Univerziteta u Novom Pazaru

- Izdavač: **Univerzitet u Novom Pazaru**
- Za izdavača: **Suad Bećirović**, rektor
- Redakcija: **Aleksandar R. Ivanović**, *glavni i odgovorni urednik*  
**Eldar Šaljić**, *zamenik glavnog i odgovornog urednika*  
**Samra Dečković**, *sekretar redakcije*
- Uređivački odbor: **Velimir Rakočević**, *Pravni fakultet Podgorica, Univerziteta Crne Gore*  
**Mile Matijević**, *Fakultet pravnih nauka, Univerziteta za poslovne studije, Banja Luka*  
**Nevzet Veladžić**, *Pravni fakultet, Univerziteta u Bihaću*  
**Suad Hamzabegović**, *Pravni fakultet, Univerziteta u Bihaću*  
**Lars Petter Soltvedt**, *Univerzitetski koledž Buskerud*  
**Habi Nikolett**, *Pravni fakultet, Univerzitet u Pečuju*  
**Nótári Tamás**, *Pravni fakultet, Karol Gašpar Univerziteta iz Budimpešte*  
**Antalóczy Péter**, *Pravni fakultet, Karol Gašpar Univerziteta iz Budimpešte*  
**Predrag Ilić**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Aleksandar R. Ivanović**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Aleksandar B. Ivanović**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Dragan Mitrović**, *Pravni fakultet PIM Univerziteta u Lukavici*  
**Miodrag Jović**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Dragana Randelović**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Eldar Šaljić**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Ljiljana Dapčević Marković**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Dragan Arlov**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Muamer Nicević**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Šemsudin Plojović**, *Univerzitet u Novom Pazaru*

- Izdavački savet: **Amela Lukač-Zoranić**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Sefer Međedović**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Nebojša Teofilović**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Zlate Dimovski**, *Univerzitet „Sveti Kliment Ohridski“*  
**Petar Vejić**, *Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci*  
**Hana Korać**, *Pravni fakultet u Kiseljaku, Univerzitet u Travniku*  
**Suad Bećirović**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Hajdú József**, *Univerziteta u Segedinu Pravni fakultet*  
**Drinóczi Tímea**, *Univerzitet u Pečuju, Pravni fakultet*  
**Vladimir Simović**, *Fakultet za bezbjednost i zaštitu*  
*Nezavisnog univerziteta u Banjoj Luci*  
**Marina Simović**, *Fakultetu pravnih nauka Univerziteta*  
*„Apeiron“ u Banjoj Luci*  
**Enver Međedović**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Ergin Hakić**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Rejhan Kurtović**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Ferid Bulić**, *Univerzitet u Novom Pazaru*  
**Dženis Šaćirović**, *Tehnički urednik*  
**Maida Bećirović-Alić**, *Prevod na engleski*  
**Sead Hasanaović**, *Univerzitet u Novom Pazaru*
- Lektor: **Jelena Lekić**, *Univerzitet u Novom Pazaru*
- Korice: **Elvis Nokić**, *Univerzitet u Novom Pazaru*
- Tiraž: 300 primeraka
- Štampa: **MEGRAF**, Beograd
- ISSN: 2334-8100
- Adresa redakcije: *Univerzitet u Novom Pazaru*  
*Ul. Dimitrija Tucovića bb*  
*36300 Novi Pazar*  
*Telefon: +381 20 315 346*  
*E-mail: [d.prava@uninp.edu.rs](mailto:d.prava@uninp.edu.rs)*
- Web adresa  
časopisa: <http://pt.uninp.edu.rs/>

**Sadržaj / Contents****NAUČNI ČLANCI / SCIENTIFIC ARTICLES**

SAVREMENI RAZVOJ POJEDNOSTAVLJENIH FORMI POSTUPANJA U KRIVIČNIM STVARIMA I EFIKASNOST KRIVIČNOG PRAVOSUĐA U BOSNI I HERCEGOVINI: DOSTIGNUĆA I PERSPEKTIVE.....	8
<i>Akademik prof. dr Miodrag N. Simović</i>	
<i>Prof. dr Vladimir M. Simović</i>	
<i>Doc. dr Marina M. Simović</i>	
THE INTEGRATION IN EUROPE AND VALUES THAT ISLAM BRINGS IN THIS INTEGRATION .....	24
<i>Prof. dr Nazmi Malichi</i>	
THE LISBON TREATY AND THE POLICE AND JUSTICE COOPERATION: SPECIAL EMPHASIS TO THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE .....	33
<i>Prof. dr Ivica Josifović</i>	
ИНКРИМИНИРАЊЕТО НА ЗЛОУПОТРЕБАТА НА ВЛАСТА ВО МЕЃУНАРОДНИТЕ ДОКУМЕНТИ - ПРАВНА РАМКА.....	53
<i>Доц. др Васко Стамевски</i>	
<i>Доц. др Елизабета Стамевска</i>	
ZAJEDNIČKI ISTRAŽNI TIM - DOBRA PRASKA ZA EFIKASNU BORBU PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA U EVROPSKOJ UNIJI .....	72
<i>Doc. dr Aleksandar Faladžić</i>	
AKTUELNA PROBLEMATIKA KOD UPRAVLJANJA KRIMINALISTIČKIM ISTRAGAMA SA NAGLASKOM NA STANDARDIZACIJU I AKREDITACIJU.....	85
<i>Prof. Dr Aleksandar B. Ivanović</i>	
<i>Doc. Dr Aleksandar R. Ivanović</i>	
POLITIKA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE.....	100
<i>MSc Kastriot Jakupi</i>	
<i>MSc Lemane Mustafa</i>	
HARMONIZACIJA NACIONALNIH ZAKONODAVSTAVA SA PRAVOM EVROPSKE UNIJE (EU).....	111
<i>MSc Mirza Totić</i>	
PRINUDNA NAPLATA NEPORESKIH JAVNIH PRIHODA - PRIMER SUDSKIH TAKSI.....	128
<i>Dr Žarko Dimitrijević</i>	

PROMENA USTAVA KAO USLOV PRISTUPANJA REPUBLIKE SRBIJE EVROPSKOJ UNIJU.....	139
<b><i>MSc Emir Bećirović</i></b>	
REZOLUCIJE SAVETA BEZBEDNOSTI UJEDINJENIH NACIJA I OKUPACIJA IRAKA 2003. GODINE.....	148
<b><i>Dr Milan Tesla</i></b>	
PORODIČNI ZAKON U REPUBLICI SRBJI – STANJE, IZAZOVI I PERSPEKTIVE .....	148
<b><i>MSc Jasmina Nikšić</i></b>	
SPREGA TERORIZMA I ORGANIZOVANOG KRIMINALA KAO BEZBEDNOSNI RIZIK.....	171
<b><i>Bojan Teofilović</i></b>	
<b><i>Dr Tatjana Terofilović</i></b>	
<b><i>Prof. dr Nebojša Teofilović</i></b>	
TERORIZAM - SPECIFIČAN OBLIK DRUŠTVENOG SUKOBA.....	182
<b><i>Prof. dr Duško Tomić</i></b>	
<b><i>Prof. dr Eldar Šaljić</i></b>	
POJAM I VRSTE PREKRŠAJNIH SANKCIJA.....	189
<b><i>Prof. dr Miodrag Jović</i></b>	
MEHANIZMI ZAŠTITE MANJINA.....	216
<b><i>Prof. dr Harun Hadžić</i></b>	
SAVREMENI BEZBEDNOSNI IZAZOVI, RIZICI I PRETNJE KAO UGROŽAVAJUĆE DELATNOSTI NACIONALNOJ BEZBEDNOSTI .....	227
<b><i>Dr Stanimir Đukić</i></b>	
MEĐUNARODNA POLICIJSKO-OBAVJEŠTAJNA SARADNJA.....	255
<b><i>MSc Dženis Šaćirović</i></b>	
MAKIJAVELIJEV VLADALAC .....	273
<b><i>Anđelka Radosavljević-Milinković</i></b>	
<b>PRIKAZI / REVIEWS</b>	
PRIKAZ MEĐUNARODNE NAUČNO-STRUČNE KONFERENCIJE “EVROATLANTSKE INTEGRACIJE – IZAZOVI I PERSPEKTIVE“ .....	290
<b><i>MSc Ankica Ivanović</i></b>	

340.134:343.13(497.6)

## SAVREMENI RAZVOJ POJEDNOSTAVLJENIH FORMI POSTUPANJA U KRIVIČNIM STVARIMA I EFIKASNOST KRIVIČNOG PRAVOSUĐA U BOSNI I HERCEGOVINI: DOSTIGNUĆA I PERSPEKTIVE

**Akademik prof. dr Miodrag N. Simović\***  
**Prof. dr Vladimir M. Simović\***  
**Doc. dr Marina M. Simović\***

*Apstrakt:*

*Tendencije savremene nauke krivičnog procesnog prava i rješenja savremenog komparativnog krivičnog procesnog zakonodavstva u pogledu stvaranja normativne osnove za povećanje efikasnosti krivičnog postupka, našli su svoje mjesto i u krivičnoprocesnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine. U okviru brojnih mjera koje se preduzimaju s ciljem povećanja efikasnosti krivičnog postupka, posebno mjesto pripada pojednostavljenim formama postupanja u krivičnim stvarima.*

*Predlaganje pojednostavljenih procesnih formi u tradicionalnim krivičnim postupcima inspirisano je željom za uštedom vremena, troškova i rada i izbjegavanja formalnosti koje u rutinskim slučajevima izgledaju nepotrebne. S obzirom na ovo, u poslednjih nekoliko decenija vrše se ne male intervencije u krivičnoprocesnom zakonodavstvu. U tom kontekstu, izvršena je i sistemska reforma krivičnog procesnog zakonodavstva, kako na nivou Bosne i Hercegovine, tako i u njenim entitetima i Brčko distriktu BiH koja je otvorila potpuno novi pristup krivičnom postupku, u kome se akcenat stavlja ne samo na pojačavanje zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda, nego i na efikasnost samog postupka. Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima u Bosni i Hercegovini su jedan od važnijih instrumenata efikasnosti krivičnog postupka.*

*Ključne riječi: krivični postupak, Republika Srpska, pregovaranje o krivici, sporazum o priznanju krivice, kazneni nalog.*

---

\* Sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i redovni profesor Pravnog fakulteta u Banjoj Luci, dopisni član Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, inostrani član Ruske akademije prirodnih nauka i član Evropske akademije nauka i umjetnosti, e-mail: [miodrag.simovic@ustavnisud.ba](mailto:miodrag.simovic@ustavnisud.ba).

\* Tužilac Tužilaštva BiH i vanredni profesor Fakulteta za bezbjednost i zaštitu Nezavisnog univerziteta u Banjoj Luci, e-mail: [vlado\\_s@blic.net](mailto:vlado_s@blic.net).

\* Sekretar Ombudsmana za djecu Republike Srpske i docent na Fakultetu pravnih nauka Univerziteta „Apeiron” u Banjoj Luci, e-mail: [marina.simovic@gmail.com](mailto:marina.simovic@gmail.com).



## 1. Uvodne napomene

Pojednostavljenje procesnog postupanja u raspravljanju o krivičnom djelu i njegovom učiniocu može se vezati uz nastajanje krivičnog postupka i njegov razvoj. Racionalizacija krivičnog postupka bilježi intezivniji razvoj tokom XIX vijeka, što je razumljivo, jer je to vrijeme snažnih reformskih zahvata u krivičnom zakonodavstvu, naročito onom koje se nakon Francuske revolucije, razvija u Evropi. Danas postoji veliki broj skraćenih postupaka i pojednostavljenih suđenja u nacionalnim krivičnoprocesnim sistemima, a tim oblicima postupanja pridružuju se i različite forme konsenzualnih procesnih ustanova. Bez obzira na to kako su normativno uređeni i kako ih pozitivno pravo naziva, oni otvaraju put racionalizaciji krivičnog postupka i krivičnog pravosuđa, otklanjaju dugotrajnost krivičnih postupaka i ubrzavaju ih, rasterećuju krivično pravosuđe, omogućavaju optuženom, naročito nakon priznanja krivičnog djela, brzo okončanje krivičnog postupka i donošenje sudske odluke.

Pojednostavljenje procesnih oblika i instituta, kroz koje se razvija krivični postupak, ne razmatra se samo u nacionalnim zakonodavstvima. Aktivnosti se preduzimaju i na međunarodnom planu s obzirom na to da se kroz različite dokumente favorizuje ideja o raspravljanju o krivičnom djelu u skraćenom krivičnom postuku.<sup>1</sup> Uzimajući u obzir da su jednostavnost, brzina i efikasnost gesla koja danas utiču na rasprave o djelovanju i rezultatima krivičnog pravosuđa, postoje raznovrsni i posebni oblici pojednostavljenog odvijanja krivičnog postupka (Đurđić, 2009: 63-93; Brkić, 2009: 159-205). Njihove podjele su različite, ali se uglavnom svode na: a) uprošćene procesne forme zasnovane na priznanju osnovanosti optužbe pred sudom (priznanje krivice, guilty plea) i na pregovaranje o krivici i sporazumu tužioca i optuženog (sporazum o priznanju krivice, plea bargaining); b) donošenje presude bez glavnog pretresa (kazneni nalog) i mandatne postupke; c) ubrzane procesne forme za flagrantna krivična djela; d) skraćene postupke koji ne poznaju stadij istrage; e) postupke koji ne predviđaju sudsku kontrolu optužnice ili f) različite oblike skraćenih i pojenostavljenih rasprava i sudskih sednica.

U tom kontekstu, reforma krivičnog procesnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini otvorila je potpuno novi pristup krivičnom postupku u kome se akcenat stavlja ne samo na pojačavanje zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda, nego i na efikasnost samog postupka. Zakonodavac u Bosni i Hercegovini je efikasnost krivičnog postupka prvenstveno uredio propisujući situacije u kojima se

---

<sup>1</sup> Preporuka Vijeća Evrope od 17. septembra 1987. godine R(87)17 o pojednostavljenju krivičnog pravosuđa; Preporuka Vijeća Evrope od 11. septembra 1995. godine R(95)12 o upravljanju krivičnim pravosuđem, zatim Preporuka Vijeća Evrope od 15. septembra 1999. godine R (99)19 koja naglašava aktivnu ulogu žrtve i učinioca krivičnog djela, te uključenost zajednice u kreiranju manje represivnog krivičnog pravosuđa. Konačno, ove zahtjeve podstiče i Evropski sud za ljudska prava koji u svojim presudama, naročito onim koji se odnose na dugotrajnost krivičnih postupaka s aspekta prava na pravičan postupak, ističe da je pravično i efikasno pravosuđe *conditio sine qua non* vladavine prava u jednoj državi.

postupak može završiti u određenoj fazi, kao i uvođenjem novih oblika skraćenog postupka.

Ovi postupci su se izvorno predviđali za lakša, ali u posljednje vrijeme i za srednje teška krivična djela<sup>2</sup>. Pretpostavka je da su ova krivična djela manjeg društvenog značaja i da ne opravdavaju angažovanje materijalnih sredstava, personala i vremena u istom obimu kao i teža djela.

Danas se sa sigurnošću može konstatovati da su pojednostavljene - uprošćenje forme postupanja u krivičnim stvarima jedan od važnijih instrumenata efikasnosti krivičnog postupka. Kao takve namijenjene su suđenju za jednostavnije krivične slučajeve. Ako se ovome doda i činjenica da upravo ova grupa krivičnih djela u ukupnoj strukturi kriminaliteta zauzima značajno mjesto, onda značaj ovih postupaka još više dobija na svom intezitetu. Uz to, kad se govori o kriminalno-političkoj opravdanosti ovih postupaka, nužno je imati u vidu i činjenicu da ovi postupci svojom praktičnom primjenom, putem rasterećenja sudova, daju i direktan doprinos povećanju kvaliteta suđenja za teže krivične slučajeve, jer sudovima ostaje više prostora za teže - komplikovanije krivične predmete. Pored ovog, u prilog opravdanosti ovakve jedne konstatacije govori i činjenica da je već poodavno postalo jasno da je redovni krivični postupak, kao opšta univerzalna forma postupanja u krivičnim stvarima, sa svojom složenom strukturom koja podrazumijeva istragu, optuženje i glavni pretres - opravdan samo za teže krivične slučajeve. Ova forma krivičnog postupka, kad je riječ o lakšim, manje složenim krivičnim slučajevima, pokazuje se kao suvišno i nepotrebno, kriminalno-politički neopravdano rasipanje vremena, truda i sredstava.

## 2. Pojednostavljene procesne forme

U krivičnoprocesnoj doktrini se sreće mnoštvo termina za označavanje ustanova koje su predmet ovog rada: sumarne, simplifikovane, uprošćene, ubrzane, skraćene, pojednostavljene, urgentne, hitne procedure ili postupci. Konfuziji doprinosi i specifična zakonska terminologija koja varira od zemlje do zemlje i najčešće ne poznaje generički pojam za odstupajuće procesne forme.

Uprošćavanje je jedan od načina ekonomizacije djelovanja, a postoji kada se nešto radi manje posredno ili putem manje komplikovanog sistema radnji. Potreba za uprošćavanjem nekog sistema djelovanja, zavisi od stepena njegove složenosti. Sam pojam uprošćenih procesnih formi odražava stanje pravnog sistema.

Ubrzanje krivične procedure može ići u pravcu pojednostavljenja opšte forme krivičnog postupka ili razvijanja posebnih uprošćenih formi (tada, po pravilu, izostaju, pojedine faze ili stadijumi ili se poseže za nekim instrumentima vansudskog rješavanja krivičnih predmeta). Otuda se oblikovanje uprošćenih procesnih formi suočava sa dva osnovna problema: prepoznavanje onih

---

<sup>2</sup> Većina autora zalaže se da se izbor krivičnihopravnih sankcija zasniva na podjeli krivičnih djela na laka (kazna zatvora do pet godina), srednje teška (kazna zatvora od pet do 10 godina), teška (kazna zatvora od 10 do 20 godina) i najteža krivična djela (kazna dugotrajnog zatvora).

kvalifikativa procesnih objekata i subjekata koji opravdavaju prostije forme; iznalaženje prave mjere uprošćavanja procesne forme koja odgovara osobenostima procesnih objekata i subjekata.

Pitanje izbora pojednostavljenih procesnih formi može biti riješeno na različite načine. Dilema između obavezne i fakultativne primjene obično se rješava u korist ove posljednje, pri čemu inicijalna uloga pripada organu krivičnog gonjenja. Poseban problem predstavlja osmišljavanje mehanizama podsticanja pojednostavljenih procesnih formi. Pri tome, davanje optuženom niza pogodnosti ne može se tretirati kao narušavanje dobrovoljnosti njegovog priznanja ili pristanka.

Politika ohrabriranja priznavanja djela datira iz vremena kada su zahtjevi za jačanjem odbrambenih prava optuženog koji ne priznaje krivicu prijetili da dovedu do zagušenja sudova. U mjeri u kojoj su dokazna pravila postajala sve zahtjevnija i zamršenija, izbor *guilty plea* radi zaobilazanja kontradiktorne rasprave, bivao je sve atraktivniji.

Budući da uprošćene procesne forme mogu dovesti u pitanje interese zastupane od pojedinih procesnih subjekata, jedan od načina njihovog legitimisanja je uslovljavanje njihove primjene saglasnošću tih subjekata. Saglasnost procesnih subjekata najčešće predstavlja dopunski, a izuzetno i samostalni osnov procesne diferencijacije, koji ne mora nužno karakterisati sve uprošćene procesne forme (Brkić, 2007: 43-59).

Pristanak optuženog kao valjan osnov pretpostavlja potpunu dobrovoljnost. Sa tog aspekta posmatrano, može biti od značaja čak i oblik njegovog izražavanja - kao inicijative samog optuženog ili saglašavanja sa tuđim prijedlogom.

### **3. Ozakonjenje pojednostavljenih formi postupanja u Bosni i Hercegovini**

Sistemska reforma krivičnog procesnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini okončana je donošenjem zakona o krivičnom postupku koji su stupili na snagu 2003. godine<sup>3</sup>. Tim je zakonima stvorena pravna osnova i normativni okvir za novi krivični postupak, u kome se akcenat stavlja ne samo na pojačavanje zaštite osnovnih ljudski prava i sloboda, nego i na efikasnost samog postupka. Osim toga, trebalo je izvršiti racionalizaciju krivičnog pravosuđa, ali i osigurati njegov veći kvalitet, što je učinjeno pojednostavljivanjem redovnih oblika krivičnog postupka, češćim provođenjem skraćenih oblika postupka, te omogućavanjem konsenzualnog rješavanja krivičnih predmeta.

<sup>3</sup> Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 3/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09 i 72/13); Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 53/12); Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br. 35/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 53/07, 9/09, 12/10, 08/13 i 59/14) i Zakon o krivičnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine - Prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 33/13 i 27/14).

Među mnogobrojna rješenja koja se po prvi put uvode u krivično procesno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini spadaju i odredbe o pregovaranju o krivici, zaštiti svjedoka, privremenom oduzimanju imovine, imunitetu svjedoka, unakrsnom ispitivanju, postupku protiv pravnih lica itd. Zakonodavac je efikasnost krivičnog postupka prvenstveno uredio propisujući situacije u kojima se postupak može završiti u određenoj fazi, kao i uvođenjem novih oblika skraćenog postupka, što je, između ostalih, jedan od ciljeva koji se žele postići novim zakonom.

Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske<sup>4</sup> poznaje sljedeće oblike pojednostavljenih i skraćenih postupaka: imunitet svjedoka (član 84), izjašnjenje o krivici (član 229), pregovaranje o krivici (član 231) i postupak za izdavanje kaznenog naloga (čl. 334-339).

#### 4. Imunitet svjedoka

U kontinentalnoj Evropi proširio se princip, koji se u angloameričkom sistemu primjenjuje u strožijoj formi i već duže, naime, princip *nemo prodere se ipsum* prema kojem niko nije dužan pružati dokaze protiv sebe. Zakon je, kao i savremeni pravni sistemi, prihvatio princip, *nemo prodere se ipsum* time što je, između ostalog, i u ovoj odredbi propisano da svjedok ima pravo da ne odgovara na pojedina pitanja ako bi ga istinit odgovor izložio krivičnom gonjenju. S obzirom na to da se radi o svjedoku koji koristi pravo da ne odgovara na pojedina pitanja ako bi ga istinit odgovor izložio krivičnom gonjenju, odnosno da će takav svjedok odgovoriti na takva pitanja ako mu tužilac da imunitet, može se zaključiti da je riječ o svjedoku koji pristaje na saradnju sa tužiocem. U pravilu, saradnja ovakvog „kooperativnog“ svjedoka i tužioca usmjerena je na otkrivanje saizvršilaca ili saučesnika krivičnog djela, kao i na otkrivanje izvršenih krivičnih djela ili krivičnih djela koja se planiraju i pripremaju.

Uopšte, postoje dva glavna tipa davanja imuniteta od strane tužioca. To su tzv. imunitet „koristi“ i „transakcijski“ imunitet. Prema imunitetu „koristi“, tužilac pristaje na to da nijedna informacija koja se da tokom istražnih razgovora neće biti upotrijebljena protiv osumnjičenog kao osnova za eventualnu buduću optužnicu. Ova vrsta imuniteta je manje privlačna za osumnjičenog, jer se on i dalje suočava sa eventualnim krivičnim gonjenjem na osnovu činjenica koje su uspostavljene nezavisno od informacija koje on sam daje. „Transakcijski“ imunitet je daleko povoljniji za potencijalnog optuženog, koji dobija imunitet od svakog krivičnog gonjenja za pobrojana krivična djela. U oba slučaja davanje imuniteta treba ozvaničiti u pisanoj formi, i to tako da jasno precizira njihov obim i granice.

S obzirom na složenost i ozbiljnost ovog instituta, zakonom je predviđeno da se odlukom suda može svjedoku, za vrijeme trajanja saslušanja, postaviti advokat koji će obavljati funkciju savjetnika. Ovo je sasvim razumljivo s obzirom na ozbiljnost ovog instituta i potrebu da se svjedoku obezbijede garancije da nakon što on ispuni svoje obaveze - neće biti krivično gonjen. Za određivanje ovog savjetnika

---

<sup>4</sup> U daljem tekstu: Zakon.

su kumulativno postavljena dva zahtjeva: ukoliko je očito da sam svjedok nije u stanju da koristi svoja prava za vrijeme saslušanja i ako njegovi interesi ne mogu biti zaštićeni na drugi način.

## 5. Izjašnjenje o krivici

Institut izjašnjenje o krivici potiče iz angloameričkog pravnog sistema i vodi skraćivanju krivičnog postupka, iz kojeg se izostavljaju pojedine faze ili čitavi stadijumi. Tako, izjava o priznanju krivice, prihvaćena od strane suda, data na početku glavnog pretresa - automatski isključuje fazu dokazivanja, vodeći postupak izricanja kazne. Institutom izjašnjenja o krivici, čija se priroda ogleda u davanju formalnog odgovora pred sudom na optužbe u optužnom dokumentu. nastoji se prije početka glavnog pretresa utvrditi da li optuženi optužbu prihvata (eng. *guilty plea* ili *plea of guilty*) ili je osporava (eng. *not guilty plea*).

Najčešći razlozi koji utiču na odluku opuženog da izjavi da je kriv jesu čvrsti dokazi optužbe, te činjenica da se priznanje krivice u pravilu uzima kao olakšavajuća okolnost prilikom odmjeravanja kazne. Dajući pozitivan odgovor o svojoj krivici, optuženi priznaje ono što je potvrđeno u optužnici, tj. ono što mu se stavlja na teret. Prije nego što izrekne osudu, sud redovno daje riječ tužiocu i braniocu da iznesu okolnosti koje utiču na izbor i odmjeravanje kazne, a može strankama dopustiti i da izvedu dokaze kojima će se utvrditi određene olakšavajuće i otežavajuće okolnosti.

Ako se optuženi izjasni da je kriv, sudija za prethodno saslušanje će uputiti predmet sudiji, odnosno vijeću zbog zakazivanja ročišta na kome će se utvrditi postojanje uslova iz člana 245 Zakona. U vezi sa stavom 2 ovog člana, Zakon ne određuje rok u kome mora postupiti sudija za prethodno saslušanje, ali se ova radnja mora preduzeti bez odlaganja. Ukoliko se optuženi ne izjasni o krivici, sudija za prethodno saslušanje će po službenoj dužnosti unijeti u zapisnik da optuženi poriče krivicu. Ukoliko se optuženi proglasi krivim nakon završetka glavnog pretresa ili promijeni svoju prvobitnu izjavu o negiranju krivice i naknadno prizna krivicu, njegova izjava o negiranju krivice neće biti uzeta u obzir kod odmjeravanja sankcije. Ovdje se govori o zabrani uzimanja u obzir izjave o poricanju krivice kao otežavajuće okolnosti prilikom odmjeravanja krivičnopravne sankcije.

Prvobitna izjava o poricanju krivice ne uzima se u obzir kod odmjeravanja sankcije u dva slučaja. Prvo, optuženi ne mijenja svoju prvobitnu izjavu o poricanju krivice nakon održanog glavnog pretresa kad bude oglašen krivim i drugo, kada optuženi tokom dokaznog postupka promijeni prvobitnu izjavu o poricanju krivice i naknadno prizna krivicu. Ova zabrana se, prije svega, odnosi na sud i onemogućava da se ranije negiranje krivice optuženog upotrijebi protiv njega, na njegovu štetu, prilikom odmjeravanja krivičnopravne sankcije. To ne znači da optuženi ne može koristiti svoje prvobitne izjave ako je to u interesu njegove odbrane, ako to predstavlja najpovoljniji način odbrane. Ovo pravo, koje je sastavni dio prava na odbranu, optuženom se ne može uskratiti.

Prilikom održavanja ročišta o priznanju krivice, sud vodi računa o ispunjavanju više kumulativno propisanih **uslova**. Prvo, da li je izjava data dobrovoljno, svjesno i sa razumijevanjem; da li je optuženi upozoren i razumio da se izjavom o priznanju krivice odriče od prava na suđenje; da li postoji dovoljno dokaza o krivici optuženog; da li je optuženi upoznat i razumio moguće posljedice vezane za imovinskopравни zahtjev; da li je optuženi upoznat sa odlukom o naknadi troškova krivičnog postupka i sa pravom da bude oslobođen naknade u slučaju iz člana 99 stav 4 Zakona. Proizilazi da se sud mora uvjeriti u opisani kvalitet izjave o priznanju krivice i u tom pravcu mu je peophodno da na ovakvom ročištu ostvari punu komunikaciju sa optuženim.

Međutim, moguće je da u sklopu pozitivnog izjašnjavanja o krivici, u pogledu više tačaka u optužnici, za neke optuženi da potvrđan, a za neke odričan odgovor o krivici. Tada se može postaviti pitanje - kako riješiti ovu situaciju, s obzirom na to da zakonodavac nije predvidio rješenje u tom slučaju. Neki autori smatraju da kada optuženi djelimično prizna krivicu, tj. samo u pogledu nekih tačaka optužnice, uzima se da se izjasnio da nije kriv, tj. izvode se dokazi o postojanju krivičnog djela, krivici i drugi dokazi, s tim da bi se u odnosu na djela za koja se pozitivno izjasnio o krivici - izvođenje dokaza trebalo svesti na nižu mjeru. Ovdje bi se radilo o „djelimičnom priznanju" ili o situaciji „paralelnog postojanja priznanja i poricanja“ gdje se ono što je obuhvaćeno priznanjem može odnositi na važne ili nevažne činjenice. U ovakvom slučaju bez preciznog zakonskog regulisanja, logičkim tumačenjem člana koji reguliše spajanje i razdvajanje postupka moglo bi se odlučiti da se ide na razdvajanje postupka, tako da se u pogledu djela koja je priznao zakazuje ročište za izricanje sankcije (naravno ako su prethodno ispunjeni svi uslovi za prihvatanje takve izjave), a u pogledu djela za koje se odrečno izjasnio o pitanju krivice - zakaže glavni pretres, jer prihvatanje djelimičnog priznanja može u sebi kriti ozbiljne procesne zamke.

## 6. Pregovaranje o krivici

Pregovaranje o priznanju krivice je mehanizam putem koga se krivični slučaj razrješava bez suđenja, sporazumom uključenih strana.<sup>5</sup> Kod instituta pregovaranja o krivici ili „nagodbe“ akcenat se stavlja na potrebu odstupanja od tradicionalnog pogleda na krivični postupak i uvođenja nekih vidova slobodnijih sporazumnih oblika raspravljanja krivičnog zahtjeva, nastalog kao rezultat izvršenog krivičnog djela. Ovaj institut je odraz potpune primjene načela

---

<sup>5</sup> Početak primjene ovog instituta vezan je za slučaj *Cancemi v. People* iz 1858. godine (18 N.Y. 128 (N.Y. 1858), Court of Appeals of the State of New York, September Term, 1858.), kada je sud države Njujork zauzeo stav da se okrivljeni ne može odreći svojih zagarantovanih ustavnih prava, pa ni prava na suđenje (<https://casetext.com/case/cancemi-v-the-people>). No, već 1859. godine, Vrhovni sud u slučaju *State v. Kaufman* odlučuje da se okrivljeni može odreći svojih zagarantovanih procesnih prava, uključujući i pravo na ubrzano suđenje, kao i pravo da mu se sudi u redovnom postupku pred velikom porotom (grand jury). Danas se u SAD primjenom sporazuma o priznanju krivičnog djela rješava 90–98 odsto svih krivičnih predmeta.

dispozitivnosti s obzirom na to da se radi o neuobičajeno velikoj vlasti disponiranja stranaka sa materijalnopравnim zahtjevom, odnosno njihovom mogućnošću da odlučuju o onome što je tradicionalno u rukama suda (pravna kvalifikacija djela, vrsta i mjera sankcije), a u ovom slučaju je postalo predmet njihovog sporazumijevanja. Osnov „nagodbe“ je sporazum stranaka, a cilj brže i sigurnije dolaženje do presude na bazi uzajamnih ustupaka.<sup>6</sup>

Od ključne važnosti su i interesi i očekivanja oštećenih strana i društva. Dogovorenoj nagodbi, kao i svakom drugom kompromisu, ima mjesta u onim situacijama koje ne omogućavaju brzo i jednostavno okončanje postupka. U uslovima ravnoteže snaga, gdje su sukobljeni podjednako u pravu i podjednako nemoćni da ga dokažu, a dominacija bilo koga od njih sama po sebi isključena, pribjegava se duhu tolerancije, prilagođavanja i saradnje, koji može voditi djelimičnom zadovoljenju interesa svih, ali ničijeg u potpunosti.

Ovdje se optuženom dozvoljava da pregovara o priznanju krivice sa tužiocem, u zamjenu za konkretnu krivičnu sankciju, i to bez potrebe za održavanjem glavnog pretresa. U krivičnom postupku Bosne i Hercegovine pregovaranje o krivici odvija se između osumnjičenog, odnosno optuženog i njegovog branioca, sa jedne strane, te tužioca sa druge, i to do završetka glavnog pretresa, odnosno pretresa pred drugostepenim sudom (član 246 stav 1 Zakona). Prijedlog za pristupanje nagodbi (pregovaranju o krivici) može poteći kako od tužioca, tako i od strane odbrane, te ako dođe do toga, pregovaranje se mora odvijati na ravnopravnoj osnovi. Rukovođeni stručnošću, ovi pregovori se obično odvijaju između branioca i tužioca, s tim da je branilac dužan o toku pregovora i ponudama tužioca obavijestiti svog branjenika, s obzirom na to da upravo njemu pripada konačna odluka o prihvatanju ili neprihvatanju sporazuma o priznanju krivice.

Predmet sporazuma su uslovi koje nudi tužilac osumnjičenom, odnosno optuženom zauzvrat - ako on pristane na priznavanje krivice. To znači da su to uslovi pod kojima osumnjičeni, odnosno, optuženi priznaje krivicu, a oni se odnose prvenstveno na vrstu i visinu krivične sankcije.

Prilikom pregovaranja sa osumnjičenim, odnosno optuženim i braniocem o priznanju krivice, tužilac može predložiti izricanje kazne ispod zakonom određenog minimuma kazne zatvora za to krivično djelo, odnosno blažu sankciju za osumnjičenog, odnosno optuženog u skladu sa krivičnim zakonom. Podrazumijeva se da tužilac sa osumnjičenim, odnosno optuženim i njegovim braniocem ne može

---

<sup>6</sup> Ekvivalent je institut pod nazivom „cjenkanje o priznanju krivice“ (*plea bargaining*) iz adverzijalnog krivičnog postupka. Iako je u koliziji sa javnopravnim karakterom i principima mješovitog tipa krivičnog postupka, u posljednje dvije decenije preplavio je krivičnoprocesna zakonodavstva zemalja kontinentalne Evrope (*plea bargaining infection*), kao prihvatljiva uprošćena forma kojom se izbjegava suđenje. Za sporazum o priznanju krivice može se reći da je to sporazum *sui generis* koji se zaključuje između tužioca, s jedne strane, i optuženog i njegovog branioca, s druge strane, u slučaju kad se dogovore da optuženi u potpunosti prizna izvršenje krivičnog djela koje mu se optužbom stavlja na teret, a da tužilac za uzvrat učini optuženom izvjesne povlastice i ustupke, prije svega u pogledu blažeg kažnjavanja.

izlaziti iz okvira krivičnog zakona, te dogovarati krivičnopravnu sankciju ili kaznu koju ne predviđaju odredbe pomenutog zakona, kao ni visinu kazne koja se ne može izreći primjenom zakonskih odredbi o njenom ublažavanju. U suprotnom bi se sporazum morao odbaciti kao rezultat povrede načela zakonitosti. Pored toga, sporazum o priznanju krivice ne može se zaključiti ako se optuženi na ročištu za izjašnjenje o krivici izjasnio da je kriv (član 246 stav 2 Zakona). Iako Zakon ne određuje da li se od sporazuma može odustati, trebalo bi biti nesporno da je to moguće sve do njegovog potpisivanja.

Sporazum o priznanju krivice sačinjava se u pisanom obliku i uz optužnicu se dostavlja sudiji za prethodno saslušanje, sudiji, odnosno vijeću. Nakon potvrđivanja optužnice, sporazum o priznanju krivice razmatra i izriče krivičnopravnu sankciju predviđenu sporazumom sudija za prethodno saslušanje, sve do dostavljanja predmeta sudiji, odnosno vijeću zbog zakazivanja glavnog pretresa. Nakon dostavljanja predmeta, zbog zakazivanja glavnog pretresa, o sporazumu odlučuje sudija, odnosno vijeće (član 246 stav 4 Zakona).

Namjera zakonodavca bila je da tok postupka razmatranja i prihvatanja sporazuma o priznanju krivice učini bitno zavisnim od sudskog nadzora. Zbog toga je zakon predvidio mogućnost da sudija za prethodno saslušanje, sudija, odnosno vijeće sporazum mogu prihvatiti ili odbaciti (član 246 stav 5 Zakona).

Prilikom razmatranja sporazuma o priznanju krivice, sud provjerava: a) da li je do sporazuma o priznanju krivice došlo dobrovoljno, svjesno i sa razumijevanjem, kao i nakon upoznavanja o mogućim posljedicama, uključujući i posljedice vezane za imovinskopравни zahtjev, oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom i troškove krivičnog postupka, b) da li postoji dovoljno dokaza o krivici optuženog, v) da li optuženi razumije da se sporazumom o priznanju krivice odriče prava na suđenje i da ne može uložiti žalbu na krivičnopravnu sankciju koja će mu se izreći, g) da li je predložena krivičnopravna sankcija u skladu sa stavom 3 člana 246 ovog zakona i d) da li je oštećenom pružena mogućnost da se pred tužiocem izjasni o imovinskopravnom zahtjevu (član 246 stav 6 Zakona).

Ako sud prihvati sporazum o priznanju krivice, izjava optuženog će se unijeti u zapisnik i nastaviti sa pretresom za izricanje krivičnopravne sankcije predviđene sporazumom (član 246 stav 7 Zakona). Ako, međutim, sud odbaci sporazum o priznanju krivice, to će saopštiti strankama i braniocu i konstatovati u zapisnik. Istovremeno će se odrediti datum održavanja glavnog pretresa. Glavni pretres će se zakazati u roku od 30 dana. Priznanje iz ovog sporazuma ne može se koristiti kao dokaz u krivičnom postupku (član 246 stav 8 Zakona). U pogledu oštećenog, zakon nalaže sudu da ga obavijesti o rezultatima pregovaranja o krivici (član 246 stav 9 Zakona).

Praksa pokazuje da tužioci i odbrana rijetko dogovaraju okvir za kaznu i da, po pravilu, idu na konkretizaciju kazne, čak i kod teških krivičnih djela. Na ovaj način odmjerenje i individualizacija kazne faktički prelaze u ruke stranaka i branioca, a sud dolazi u situaciju da samo potvrđuje već dogovorenu kaznu.



Kritičari ovog instituta uzimaju ovu činjenicu kao najozbiljniji argument za tvrdnju da se na ovaj način sudska zamjenjuje administrativnom pravdom. Kredibilitet suda može biti ozbiljno ugrožen ako tužilac zanemari ciljeve opšte i pojedinačne prevencije i kao glavni cilj postavi smanjenje broja predmeta. S druge strane, pristalice ovakvog rješenja ističu da ono otvara vrata efikasnosti krivičnog postupka i priličnom smanjivanju broja nagomilanih predmeta u sudovima. Praktična iskustva u primjeni ovog instituta, pokazuju da je sporazum, iako se radi o kratkom periodu, u dobroj mjeri realizovan u praksi i da je ispoljena tendencija rasta broja predmeta završenih na osnovu ovog sporazuma u odnosu na ukupan broj riješenih krivičnih predmeta.

## **7. Postupak za izdavanje kaznenog naloga**

Postupak za izdavanje kaznenog naloga je nova vrsta postupka koja ima za cilj da se, pod određenim pretpostavkama, uz garancije da neće biti oštećena prava optuženog, niti pribjegavano zloupotrebama, za lakša krivična djela do kpaja uprosti i ubrza postupak, a sankcija izrekne bez održavanja glavnog pretresa. Odstupanjem od klasičnih pravila opšte krivične procedure, omogućuju se dva korisna efekta. Prvi, koji doprinosi bržem, ekonomičnijem rješavanju krivične stvari, što je važno za dobar rad pravosuđa ali je i u vitalnom interesu društva, te drugi koji s obzirom na prirodu krivičnih djela, te stav optuženog od koga u krajnjoj liniji zavisi da li će se voditi ovakav jednostavniji postupak, isključuje mogućnost povrede njegovih procesnih prava. Osnovni zakonski uslovi koji se traže za provođenje (pokretanje) ovog postupka jesu: priroda predmeta krivičnog postupka i vrsta i visina zapriječene krivičpopravne sankcije, te da li tužilac raspolaže sa dovoljno dokaza kojima u optužnici može potkrijepiti svoj zahtjev sudu da izda kazneni nalog.

U Zakonu je osnovni uslov za izdavanje kaznenog naloga da je za predmetno krivično djelo propisana kazna zatvora do pet godina ili novčana kazna kao glavna kazna i da je tužilac prikupio dovoljno dokaza koji pružaju osnov da je učinjeno krivično djelo (član 358 stav 1). Sam prijedlog tužioca za sudiju nije obavezan, ali presudu kojom se izdaje kazneni nalog on ne može donijeti bez prijedloga tužioca. Tužilac u prijedlogu može da zatraži izricanje jedne ili više krivičnih sankcija ili mjera: novčanu kaznu, uslovnu osudu ili mjeru bezbjednosti: zabranu obavljanja određenih poziva, djelatnosti ili dužnosti ili oduzimanje predmeta, kao i mjeru oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom (član 358 stav 2 Zakona). Izricanje novčane kazne može se zatražiti u visini koja ne može biti veća od 50.000 KM (član 358 stav 3 Zakona).

Prva mogućnost sudije pojedinca je da odbaci prijedlog tužioca za izdavanje kaznenog naloga, i to u tri slučaja: prvi, kada ustanovi da postoji osnov za spajanje postupka iz člana 30, drugi, ako se radi o krivičnom djelu za koje se takav zahtjev ne može postaviti i, najzad, ako je tužilac zatražio izricanje krivičpopravne sankcije ili mjere koja po zakonu nije dopuštena. Na rješenje sudije, tužilac ima pravo žalbe

o kojoj odlučuje vijeće iz člana 24 stav 5 u roku od 48 časova (član 359 st. 1 i 2 Zakona). Pored ispitivanja formalne ispravnosti, sudija će ispitati i materijalnu opravdanost ovakvog prijedloga, i to u pogledu toga da li je cjelishodno vođenje ovako pojednostavljenog postupka, odnosno da li je svrsishodno izricanje krivičnih sankcija koje u svom zahtjevu predlaže tužilac. Ako sudija smatra da podaci u optužnici ne pružaju dovoljno osnova za izdavanje kaznenog naloga ili da se prema tim podacima može očekivati izricanje neke druge krivične sankcije ili mjere, a ne one koju je zatražio tužilac, postupiće sa optužnicom kao da je podnijeta na potvrdu i postupiti u skladu s članom 243 (odlučivanje o optužnici, član 359 stav 3 Zakona).

Druga mogućnost sudije jeste da ukoliko utvrdi formalnu ispravnost i materijalnu opravdanost, potvrdi optužnicu, a zatim zakaže saslušanje optuženog bez odgađanja, a najkasnije u roku od osam dana od dana potvrđivanja optužnice (član 360 stav 1 Zakona). Na saslušanju je potrebno prisustvo tužioca i branioca (član 360 stav 2 Zakona). Prilikom saslušanja sudija će: utvrditi da li je ispoštovano pravo optuženog da ga zastupa branilac; utvrditi da li je optuženi razumio optužnicu i zahtjev tužioca za izricanje krivičnopravne sankcije ili mjere; pozvati tužioca da upozna optuženog o sadržaju dokaza koje je prikupio tužilac i pozvati ga na davanje izjave o predloženim dokazima; pozvati optuženog da se izjasni o krivici; pozvati optuženog da se izjasni o predloženoj krivičnopravnoj sankciji ili mjeri (član 360 stav 3 Zakona).

Tek pošto provede sve navedene obaveze prema optuženom, izdavanje kaznenog naloga dolazi u obzir ako se optuženi pozitivno odredi u odnosu na krivicu i predloženu krivičnopravnu sankciju ili mjeru predloženu u optužnici, kada sudija presudom izdaje kazneni nalog u skladu sa optužnicom (član 361 stav 2 Zakona). Presuda bi trebala da sadrži podatke iz člana 299 (presuda kojom se optuženi oglašava krivim). U obrazloženju ove presude ukratko se navode razlozi koji opravdavaju njeno izricanje, a protiv presude dopuštena je žalba u roku od osam dana od dana dostavljanja presude (član 362 Zakona). Tako sačinjena presuda se dostavlja optuženom, njegovom braniocu, tužiocu i oštećenom. Plaćanje novčane kazne prije isteka roka za podnošenje žalbe - ne smatra se odricanjem od prava na žalbu (član 363 st. 1 i 2 Zakona). Ukoliko se, pak, optuženi izjasni da nije kriv ili stavi prigovor na optužnicu, sudija će proslijediti optužnicu radi zakazivanja glavnog pretresa, u skladu sa zakonom. Glavni pretres će se zakazati u roku od 30 dana (član 361 stav 1 Zakona).

U vrijeme uvođenja postupka za izdavanje kaznenog naloga u krivično procesno zakonodavstvo BiH postojale su manje razlike u njegovom regulisanju između pojedinih zakona koji su važili na teritoriji BiH. Danas u važećim krivičnoprocesnim zakonima u BiH postoje četiri razlike. Prva, najbitnija, se sastoji u tome što, osim Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske, ostali krivičnoprocesni zakoni ne predviđaju mogućnost da se u ovom postupku izrekne mjera bezbjednosti zabrana upravljanja motornim vozilom. Druga se sastoji u tome što samo Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske predviđa mogućnost da na ročištu u ovom postupku tužioca zamjeni stručni saradnik. Treća, samo je u Zakonu

o krivičnom postupku Republike Srpske predviđeno da se presuda kojom se izdaje kazneni nalog dostavlja i oštećenom. Četvrta, prema Zakonu o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH, o žalbi protiv rješenja o odbacivanju zahtjeva za izdavanje kaznenog naloga odlučuje Apelacioni sud (drugostepeni sud), dok prema ostalim krivičnoprocesnim zakonima odlučuje vanraspravno vijeće prvostepenog suda.

## **Zaključak**

Uvođenjem pojednostavljenih formi postupanja krivično procesno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini je postalo usklađeno sa međunarodnim pravnim aktima, kao i sa međunarodnim dokumentima koji, između ostalog, sve više favorizuje ideju o raspravljanju o krivičnom djelu u skraćenom krivičnom postupku, garantujući, pri tome, osnovna ljudska prava optuženog i žrtve. Primjena pojednostavljenih formi postupanja u krivičnim stvarima u Bosni i Hercegovini je neophodna i nužna, jer, više nego tradicionalne forme krivičnog postupka, doprinosi povećanju efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti krivičnog postupka, generalnoj i specijalnoj prevenciji kriminaliteta, te većoj usklađenosti krivičnog procesnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa međunarodnim pravnim aktima kojima se, između ostalog, sve više favorizuje ideja o raspravljanju o krivičnom djelu u skraćenom krivičnom postupku. Zakonodavac u Bosni i Hercegovini je efikasnost krivičnog postupka prvenstveno uredio propisujući situacije u kojima se postupak može završiti u određenoj fazi, kao i uvođenjem novih oblika skraćenog postupka, što je, između ostalih, jedan od ciljeva koji se žele postići novim zakonom.

Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima nametnule su se kao nužan način krivičnog postupanja prema izmijenjenoj strukturi kriminaliteta, u kojem ogromnu većinu čini sitni i bagatelni kriminalitet. Očigledno je da je provođenje redovnog krivičnog postupka za takva krivična djela nepotrebno i krajnje neekonomično. Ako se ima u vidu činjenica da je takva struktura kriminaliteta zahtijevala i povećanje broja pravosudnog osoblja, koje se nije moglo povećati, već je i smanjeno posljednjom reformom organizacije sudova u BiH, kao rješenje problema nameće se uvođenje konsenzualnih krivičnoprocesnih formi. Danas je pojednostavljeni krivični postupak široko prihvaćen u svim savremenim nacionalnim zakonodavstvima, pa tako i u Bosni i Hercegovini, a pojavljuje se u nekoliko tipičnih oblika procesnih redukcija, sa određenim terminološkim razlikama. Naročito pozitivno na efikasnost i ekonomičnost krivičnog postupka Bosne i Hercegovine utiče primjena instituta pregovaranja o krivici i postupka za izdavanje kaznenog naloga.

## **LITERATURA**

Bajović, V. (2009). *Sporazum o priznanju krivice*. Beograd: Revija za kriminologiju i krivično pravo, Vol. 47, (3).

Bejatović, S. (2008). *Nove tendencije u savremenoj nauci krivičnog procesnog prava i krivično procesno zakonodavstvo Srbije*. Beograd: Revija za kriminologiju i krivično pravo, (3).

Bejatović, S. (2009). *Efikasnost postupanja u krivičnim stvarima kao prioritetan zadatak reforme krivičnoprocesnog zakonodavstva*. Beograd: Revija za kriminologiju i krivično pravo, (3).

Bejatović, S. (2009). *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i njihov doprinos efikasnosti krivičnog postupka. Alternativne krivične sankcije i pojednostavljene forme postupanja*. Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu.

Bejatović, S. (2012). *Sporazum o priznanju krivice (novi ZKP Republike Srbije i regionalna komparativna analiza). Savremene tendencije krivičnog procesnog prava u Srbiji i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva (normativni i praktični aspekt)*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji.

Brkić, S. (2001). *O mogućnosti širenja i skraćivanja skraćenog krivičnog postupka*. Novi Sad: Glasnik Advokatske komore Vojvodine, god. LXXIII, (11-12).

Brkić, S. (2004). *Racionalizacija krivičnog postupka i uprošćene procesne forme*. Novi Sad: Pravni fakultet.

Brkić, S. (2007). *Saglasnost procesnih subjekata o izboru forme postupka prema novom Zakoniku o krivičnom postupku Srbije*. Novi Sad: Pravni fakultet, (2).

Brkić, S. (2009). *Pojednostavljene forme krivičnog postupanja i postupak njihovog ozakonjenja u Republici Srbiji*. Zbornik „Zakonodavni postupak i kazneno zakonodavstvo“, Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu.

Bubalović, T. (2013). *Skraćeni kazneni postupci u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu. Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima*, Zbornik „Regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primjeni“, Beograd: Misija OEBS u Srbiji.

Vasiljević, T. (1966). *Sredstva za ubrzanje krivičnog postupka*. Zbornik radova, (1), Novi Sad: Pravni fakultet.

Vujanović, S. (2012). *Sporazum o priznanju krivice u praksi pravosudnih organa Crne Gore*. Zbornik „Savremene tendencije krivičnog procesnog prava u Srbiji i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva (normativni i praktični aspekt)“, Beograd: Misija OEBS u Srbiji.

Grubač, M. (1984). *Racionalizacija krivičnog postupka uprošćavanjem procesnih formi*. Zbornik radova, god. XVIII, (1-3), Novi Sad: Pravni fakultet.

Damaška, M. (1986). *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*. Yale.

Damaška, M. (2004). *Napomene o sporazumima u kaznenom postupku*. Zagreb: Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Vol. 11, (1).

Dubber, M. (1997). *American Plea Bargains, German Lay Judges, and the Crisis of Criminal Procedure*. Stanford Law Review, Vol. 49, (3).

- Đurđić, V. (2009). *Uprošćene forme krivičnog postupka*. Zbornik radova „Savremene tendencije krivične represije kao instrument suzbijanja kriminaliteta“, Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu.
- Đurđić, V. (2013). *Osnovna načela krivičnog procesnog prava i pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima*. Zbornik radova „Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima, Regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primjeni“, Beograd: Misija OEBS u Srbiji.
- Jakulin, V. (2013). *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnoprocesnom zakonodavstvu u Sloveniji*. Zbornik radova „Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima, Regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primjeni“, Beograd: Misija OEBS u Srbiji.
- Janković, R. (2011). *Sporazum o priznanju krivice u krivičnoprocesnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, magistraski rad*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci.
- Janković, R. (2016). *Postupak za izdavanje kaznenog naloga u krivičnoprocesnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, doktorska disertacija*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci.
- Kalajdziev, G. (2013). *Ubrzanje postupka kao ključni cilj reforme krivičnog postupka u Republici Makedoniji*. Zagreb: Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Vol. 51, (2).
- Kalajdziev, G., Lažetić-Bužarovska, G. (2013). *Ubrzanje postupka kao jedan od ciljeva reforme krivičnog postupka u Republici Makedoniji*. Zbornik radova „Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima, Regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primjeni“, Beograd: Misija OEBS u Srbiji.
- Kiurski, J. (2012). *Sporazum o priznavanju krivičnog djela i izvršenje krivične sankcije utvrđene u sporazumu*. Zbornik radova „Aktuelna pitanja krivičnog zakonodavstva (normativni i praktični aspekt)“, Zlatibor: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu.
- Lažetić-Bužarovska, G., Misoski, B. (2013). *Postupak sporazumjevanja prema Zakonu o krivičnom postupku Republike Makedonije*. Zbornik radova „Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima, Regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primjeni“, Beograd: Misija OEBS u Srbiji.
- Mazalin, S. (2008). *Skraćeni postupak i ostali posebni postupci u Prijedlogu zakona o kaznenom postupku*. Zagreb: Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Vol. 15, (2).
- Nikolić, D. (2006). *Sporazum o priznanju krivice*. Niš: Studentski kulturni centar.
- Nikolić, D. (2009). *Sporazum o priznanju krivice i njegov doprinos efikasnosti postupanja u krivičnim stvarima*. Zbornik radova „Alternativne krivične sankcije i pojednostavljene forme postupanja“. Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu.

- Nikolić, D. (2013). *Sporazumi o priznanju krivičnog dela kao reprezentativna forma pojednostavljenog postupanja u krivičnim stvarima*. Zbornik radova „Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima, Regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primjeni“, Beograd: Misija OEBS u Srbiji.
- Pavičić, A., Bonačić, M. (2011). *Skraćeni postupak prema novom Zakonu o kaznenom postupku*. Zagreb: Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Vol. 18, (2).
- Radulović, D. (2013). *Pojednostavljene forme postupanja u novom krivičnoprocesnom zakonodavstvu Crne Gore*. Zbornik radova „Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima, Regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primeni“, Beograd: Misija OEBS u Srbiji.
- Sijerčić-Čolić, H. (2013). *Postupak za izdavanje kaznenog naloga: procesno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini i regionalni uporednopravni osvrt*. Zbornik radova „Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima, Regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primjeni“. Beograd: Misija OEBS u Srbiji.
- Sijerčić-Čolić, H., Hadžiomeragić, M. Jurčević, M., Kaurinović, D., Simović, M. (2005). *Komentari zakona o krivičnom postupku u BiH*. Sarajevo: Zajednički projekat Vijeća Evrope i Evropske komisije.
- Simović, M. (2005). *Praktični komentar Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske*. Banja Luka: Visoka škola unutrašnjih poslova.
- Simović, M. (2009). *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnom procesnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine (zakonska rješenja i iskustva u dosadašnjoj praksi)*. Zbornik radova „Alternativne krivične sankcije i pojednostavljene forme postupanja“, Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravu teoriju i praksu.
- Simović, M., Simović, M. (2005). *Reforma krivičnog postupka u Bosni i Hercegovini - o nekim spornim pitanjima*. Beograd: Pravni život, (9).
- Stojanović, Z. (2009). *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije*. Zbornik radova „Alternativne krivične sankcije i pojednostavljene forme postupanja“, Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravu teoriju i praksu.
- Tomičić, Z., Novokmet, A. (2012). *Nagodbe stranaka u kaznenom postupku - dostignuća i perspektive*. Osijek: Pravni vijesnik, (3-4)
- Tripalo, D. (2002). *Novosti u posebnim postupcima i skraćenom postupku*. Zagreb: Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 9, (2).
- Turanjanin, V. (2016). *Sporazum o priznanju krivičnog djela, doktorska disertacija*. Kragujevac: Pravni fakultet.
- Carić, M. (2012). *Skraćeni oblici kaznenog postupka, doktorska disertacija*. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.

## **MODERN DEVELOPMENT OF SIMPLIFIED FORMS OF ACTIONS IN CRIMINAL MATTERS AND EFFICIENCY OF JUDICIARY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA: ACHIEVEMENTS AND PERSPECTIVES**

**Academician PhD Miodrag N. Simovic**  
**PhD Vladimir M. Simovic**  
**PhD Marina M. Simovic**

### **Abstract**

Tendencies of modern science of criminal procedural law and solutions of modern comparative criminal procedural legislation in relation to creation of normative basis for increase of efficiency of criminal proceedings found their place in criminal procedural legislation of Bosnia and Herzegovina. Within numerous measures which are being taken with the aim of increase of efficiency of criminal proceedings, a special place belongs to simplified forms of actions in criminal matters.

Suggesting simplification of procedural forms in traditional criminal proceedings has been inspired by a wish to save time, expenses and work and avoiding of formalities that look unnecessary in routine cases. Due to this, during the last few decades small interventions in criminal procedural legislation in general have been taken. In that context, system reform of criminal procedural legislation has been done both at the level of Bosnia and Herzegovina and its Entities as well as Brčko District of B&H, which has opened an entirely new approach to criminal proceedings which puts an emphasis not only on enhancing of protection of fundamental human rights and freedoms but also on efficiency of the proceedings itself. Simplified forms of actions in criminal matters in Bosnia and Herzegovina are one of the most important instruments of criminal proceedings efficiency.

**Key words:** criminal proceedings, Republika Srpska, plea bargaining, agreement on confession of guilt (plea agreement), penal order.

316.75::28(4)  
323.1::28(4-672EU)

## THE INTEGRATION IN EUROPE AND VALUES THAT ISLAM BRINGS IN THIS INTEGRATION

Prof. dr Nazmi Malichi \*

### *Abstract:*

*In many political and sociological studies, in the recent years are being treated problems related to cultures, civilizations, integrations, assimilation, etc. In such commentaries with priority are ranked problems that have to deal with tolerance and religious understanding as well as differences and contradictions through cultures and contradictions among civilizations.*

*In these studies from different research standing points, when it is about civilization, in European circumstances such topics are being focused in the differences among western cultures, catholics, Islam, Slavic Orthodox etc.*

*The economic process intensification and technological modernization, as if sometimes remains outside the current topicality, beside conceptual dilemmas that are created from some scholars and some political personalities in their approaches, for the differences and inter-religious contradictions, or, for the tendencies of incitement of such a revival of inter-religious contradictions. If they insist to build the future of a nation in present time, relying on the mythology, you can suspect that there is something wrong in that nation and its political elites.*

*Euro-culture of the Muslims in Europe, led by the Islamic principles, (without inventing a deviant Islam, or 'traditional' Islam) could have enabled all Muslim people in Europe to develop a common religious culture. They could promote cultural and historical values which once presents a common value for all the Muslims belonging to different national preferences for the newcoming Muslims. In this Muslim Euro-culture, intellectual European Muslim elites, including the European citizens who accepted Islam will have an important role.*

*The messages of the wise men, should be guidance to understand religious, national, linguistic and racial differences, raising consciousness and awareness that one can become a complete human being, only through a real obedience to God.*

*The concept of the interdependence in creating of economic, political relationships, of social and cultural security between people, states and businessmen is a paradigm of the time, thus integration projects must subdue to the need to*

---

\* Faculty of Political Sciences and Diplomacy, FON University, Skopje, Republic of Macedonia, Editor-in-Chief, International Social Sciences Magazine "VISIONS" [www.visionmagazine.org](http://www.visionmagazine.org), e-mail: [nazmi.maliqui@fon.edu.mk](mailto:nazmi.maliqui@fon.edu.mk).



*interact, based on mutual interests, as a human being dependent on each other, as Almighty God has created us.*

*Key words: human being, different, tolerance, Islamic, migration, integrating.*

### **The religious, linguistic and national differences**

Such approaches, to be able to admit the differences among others, in some cases are exposed to contradictions with steady human principals, when it is about integration as a process. The incitement of such contradictions and different dilemmas regarding religion, there are cases when these are contradicted with the principals of the research factography of the sociology and other social sciences as for example: pathology, political psychology, social psychology, political anthropology etc, in the investigation of the ways how to live in harmony, or in compatibility with the truth for the group of people of the same ethnicity and people of different ethnicities, considering the integration in the society for equality with others.

I am based on this research respecting deeply the religious, linguistic and national differences that people have among themselves as the Almighty God has created us, while concentrating in some of the preoccupations of Muslims in today's Europe, by understanding religious convictions as spiritual values for the people regardless of the religion or the national identity that they belong to.

Muslims in Europe, directly or indirectly, began to be exposed to some different natural factors, that are oriented or reflect towards the change of a part of their identity. As a consequence of this, we differ more influencing factors, that can be counted in normal circumstances also as factors for the shape of the new identity, that to such a reality are obeyed other people in Europe. These factors are: cultural, social - educational and economical.

Contrary to the medial pronouncements and appointed groups, for the positioning of the Muslims in Europe, that sometimes are with very pessimistic tones, also there exist research results of the analytic meditation, historical-sociological, juridical-political, socio-economical and philosophical-religious, that show that Muslims, are not involved in the swirl of a crisis of their religious identity. Beside influencing factors that were mentioned above, with the creation of the differences and approximations, for the creation of the relations between an individual and among groups, facts talk that from the deviant occurrences, aren't spared Muslims in Europe, too, although their predominant part, isn't in the crises of disrespecting the universal Islamic values such as benevolence, moral, heredity, religious values, respect and others. (*Mass Migration in Europe*, John Wiley & Sons, Chichester, 1993, pp. 19-39.)

Despite the existence of different types of tolerance, not by accident, it is given a special significance to linguistic tolerance. That is because the question of linguistic tolerance can justifiably be said, is part of the right recognition of the

existence of differences among people. It is these differences and their recognition that is a major source for other tolerances, where they are not acknowledged. Only in Finland, the minority language won the same status as the majority language in the country. In 2000, Finland adopted a new Constitution based on the Constitution of 1919 and in addition to Finnish language, and Swedish language became the national language of the country. The figure of nearly 300,000 people who use Swedish language in Finland, is not a large percentage of the Finnish population, however, it is sufficient for obtaining linguistic equality in the country.

Without recognition of language differences, we do not recognize any right of tolerance. Thus, the recognition of differences is the right step towards mutual understanding, towards the willingness for dialogue on the regulation of relations between individuals and different collectivities in the same state. It is time the leaders of political parties in the Balkan countries to devote serious attention to this issue, and to follow best practices in the EU and to encourage citizens to build language competence, in order to be multilingual.

### **Cultural factor – Differences between the European citizens**

In this direction, if we analyse the cultural factor, we can conclude that it is spoken about a process in which the European citizens that belong to the Islamic belief, began to gradually adapt to the way of living, behaviour and activities, clothing, the acceptance of the environmental language, music, cultural life, wherein except facing with the Muslim religion value estimation, face also with the admission of the circumstances which in a continued form are affectors of the personal life. These affections can be met also in relation with the family life, husbandry, in relation between parents and children and in a broader range which belong to the national and religious relation. Here we come across with the first problems, where it can be investigated an easy getaway from the national identity, but not aslo from the essential part of which it is the belief, or to happen a conveyance of the islamic religious ethnos.

### **Third generation of the former Muslim immigrants**

It is more than clear that Musims in Europe, cannot obey Islam as in the Islamic countries, willing or nilling they must admit rules and regulations of the countries where they live, a natural integrating process. In these influences, especially the social and educational factor implies the Muslim participation in the necessary educational process, because reasonably they will not accept the fact to remain uneducated, but even all this has an influence in the other aspects of the social life in the new surrounding, having a tendency to gradually happen a quiet linguistic assimilation, but not also resigning from the religious Islamic identity. Muslims of today's Europe their national identity, can be protected while living in familihood according to the Islamic rules. Facts show for the third generation of the

former Muslim immigrants, regardless of which national identity they belong to, which now are citizens of Europe, in the protection of their national identity, that language and national history begin to be amongst the influencing factors, towards the obedience and knowledges they have preserved for Islam (Abdulqarim Zaydan, Individual and the state in the Islamic Shari'ah)

In research to these influencing factors, there should be taken into consideration rules or regulation in the frame of EU but also countries where Muslims live. Having in mind the factors, for the Muslim population that live in the member countries of EU (6 million Arabs mainly Algerians in France; above 5 million mainly Turks in Germany and around 4 million Muslims with Asiatic and African origin of the Great Britain etc., population which further continues to be considered as newcomers and economic emigrants, although the majority of them, as for their fatherland consider the same countries where they live. (W. D. Chapin, 'The Turkish diaspora in Germany', *Diaspora*, 5(2) (1996), pp. 275-301.)

### **Muslims in today's Europe**

When there are in the focus some of the challenges of the Muslims in today's Europe, I don't intend to outline the periods of colonization of the Muslim lands (19th and 20th century) from some of the European countries, the colonialist period that reflects or which is as a consequence of the populating Europe with Muslims. But, we should respect the fact that the predominant number of the Muslims, that Europe counts today, have their origin from those former colonies from France, Great Britain and Netherlands, etc... According to the statistical data that are also public, the even greater number of Muslims is in the member countries of EU, where the predominant part from them are with the citizenship, and a minor number are awaiting to gain their status of having the European citizenship. When we talk about Western civilization and an Islamic one, Islam in Europe should not be understood as something extraordinary, if we make a brief view of the European Islamic identity throughout the history. As some Islamic scholars assess Islam, they confess that Islamic Universities in Spain and worldwide were for about hundred years the only source of the scientific knowledge, when the stock of the Cordova libraries – one of the Islamic centres of civilization in Spain, reached the number of hundreds of thousands books.

It is understood in this regard that in no way I attempt to object to the natural social influences, where it can never be excluded the standards which establish rules of the reciprocal interest, among different cultures, among people to live in meaningful levels of the religious tolerance among themselves.

It is known that in today's Europe, people cannot avoid the values which can be also common, supported by the principals of economic, social and cultural interrelation etc. However, I think that religious Islamic intellectuals should oppose the daily political activities which have the tendency to ignore and make fun of religious values and the Islamic religious interest.

## Some of the Muslim challenges in today's Europe

Which are some of the Muslim challenges or preoccupations in today's Europe? The question I raised, needs to be studied, with which Muslims will face in EU 'Christianity' in the future? Which are the challenges of the Muslims, who centuries in a row defended their Islamic identity? Which are the European challenges which embraced Islam? It is understood that surviving as an Islamic identity in assaulting challenges and with assimilating tendencies, Muslims of this part of the world were imposed with the reason to face with the challenges which will bring along the new social order with worldwide trend after the years 1990! One of the greatest and most important challenges is the Islamic religion survival. (A. Brah, (*Cartographies of Diaspora: Contesting identities*, Routledge, London and New York, 1996, pp. 82-183).

If we look back to Robert Schumann, an ideologist of an integrated Europe, or United Europe, former French minister of foreign affairs, who didn't hesitate in the 50s of the past century in his book "For the Europe" to write that, democracy as a civilized value is a fruit and value of crystallization. (Spiering, M. (1999), 'The Future of National Identity in the European Union'. (National Identity, II)

This theory was certified thoroughly from the history and time. It is understood that for the today's circumstances, such evaluation doesn't have an effect upon the European identity based on the religious identification and determination of Europe. We can conclude that such evaluations were useful until before one century, but Europe today is neither fully white nor thoroughly Christian (John Mc Cormick, "THE EUROPEAN UNION", Politics and Policies; Indiana University-Purdue University Indianapolis; 1996).

. From the intellectual and academic western European circular pronouncements it is accepted by the new European reality, because Europe today is with a conglomerate of cultures, civilizations, religions, languages and nationalities that comprise Europe from Turkey to Iceland. Documents of the European council and the European Union have to do with the Human Rights with a number of other documents for the ethnic tolerance, religious and linguistic and for the war against racism and xenophobia, testifies that Western Europe is now being built upon values of the new reality of civilization, where the differences are accepted and upon their respect are being built projects for defining common values among people which lead towards a new Europe, however with the new identity.

Beside xenophobia of some European circles towards Islam, the reality of understanding, in the setting of respecting the elementary human rights, the respect towards Islam religion have expressed all capital European cities with the building of the mosques but also some centres and Islamic institutions. Islamic believers in today's Europe have expanded their activities, for the commitment of their religious obligations wherever they live. As an example of respecting the

inter-religious values, as well as primary Islamic values can be considered Austria, Great Britain, Germany, Switzerland and Belgium.

### **European citizens who embraced Islam**

European citizens who embraced Islam and Muslims of the south-eastern Europe, and especially those of the Balkan, regarding the adjustment and adaptation, or integration in the conditions of the determined values of the interrelation and inter-religious dialogue, as common values with the citizens of the Christian belief, must insist for a higher level of cooperation with so ever dose of dejection for any tendency of assimilation. Especially, Muslims of the south-eastern Europe (Muslim Albanians, Bosnians, Turks and others) should be promoters of a tied movement or integrated euro - Islam which could have had its roots in Islam, while respecting the differences with the others. The Islamic culture of the European Muslims in general, could have an important role for the citizens who belong to this belief, could have determined the features and the Euro-Islamic identity which could find the support in the Holy Quran.

In this context it is worth emphasizing that the rules to understand and live with Islam are mentioned also in Cairo Declaration for Human Rights (1990). In relation to this, I will quote line 2 of the Article 1 of the Declaration where it says: “. . . There is no privilege for someone above the others except in case of devotion (justice) and good deeds”. When there are treated topics about Muslim challenges in today’s Europe, its integration absolutely must be searched by the political history of the events after the Berlin fall (1989). Social, economic, political and safety changes that happened in Europe influenced even in the rules of the ‘New World Order’.

In the computing time and the dizzy development of the contemporary society it could be illusive that Muslims of Europe are based on the concept or traditional nostalgia. It is understandable that in the circumstances with which Muslims have faced in the past that had its meaning, that the *‘The stone weights more in its own territory’*, but now the interdependency factors in the creation of inter - human relations in the national, regional and world levels create their new rules. In relation to this, I will quote part of the article 12 from the Cairo Declaration for Human Rights, where it says: *“Every human being has the right to move free choosing the suitable dwelling-place for him/her, within his/her place or state”*. If we take into consideration that the concept of interrelation in the creation of the economic, political, social, cultural relations among people, states, neighbours, is a time paradigm, and then mandatory the integrating projects should bend to the necessity to cooperate, based on reciprocal interests, without bending to the religious and national assimilation. Then as such, while being built personal values, as human beings depending from one another, with different religious and national preference, should live in re-building reciprocal interests same as the Almighty God has created us.

In the integrating values, those states (regardless of the religious Islamic or Christian preference) that has the possibility of influencing in the international relations should bend to the norms and conventions that deal with the protection of the laws and human rights, for which today's world has a great need. All the norms that advance the liberal values of democracy, bending to the competition values in the academic – educational, political, economical and other levels, should be a target to promote values which straightforwardly have to deal with the defence of the individual rights of every person, regardless of the religious preference or his individual behaviour which with nothing harms or endangers anybody. The competing values can be found in the Maastricht Treaty (1991) and especially in the Amsterdam Treaty (1997), where for the EU citizens are guaranteed personal rights and freedoms in the whole region of EU, the rights of the free movement, social right, labor rights, election active and passive right, same as citizen of the state where one is a resident. It is understood that in these fundamental values, they should be incorporated and find themselves also as Muslims who live in the member countries of EU.

Regarding Muslims of the Southeastern Europe, we should live with the reality that the religious multiculturalism is a treasure and not deficiency. We have cases when people of different religions with centuries in a row live closer to one another, without having the least clashes between them. This we can illustrate with many examples of multiculturalism of the Albanian population (Cf. E.E. Jacques, *The Albanians. An Ethnic History from Prehistoric Times to the Present*, McFarland & Company, Jefferson, North Carolina, and London, 1995, pp. 287-308;), Islamic, Catholic and Orthodox believers, who historically among themselves haven't had any friction or disagreement.

## **Conclusion**

A Euro-culture of the Muslims in Europe, led by the Islamic principles, could have enabled to all Muslim people in Europe to develop a common religious culture, even they could promote cultural and historical values from the origin countries for the newcoming Muslims, which once presents a common value for all the Muslims belonging to different national preferences. In this Muslim Euro-culture, an important role will have intellectual European Muslims elites, including the European citizens who accepted Islam. Thus, it will be created a kind of European cultural and religious multiculturalism in the operating life conditions in the new Europe. One shouldn't motivate intolerant deeds which could have led straight to civic western clashes Christian and Eastern Islam.

The creation of the circumstances for a meaningful inter religious tolerance, is also the finder of a steady base for co-existence, which it can be today one of the greatest challenges of Europe, but not only for the Muslims of Europe.

Messages of the wise people, should be guides to rightly understand (religious, national, linguistic and racial) differences, while rising the conscious and

awareness that only through the real bend towards the God, a man can become a complete human being. If it happens such a consciousness in the greater number of the Muslims in Europe, then certainly the space of dilettants who joke and speak in the name of Islam will get tight.

Turkish diplomatic circles, Arab diplomatic circles and other Muslim states, would be in the interest of humanity, if they prove the affirmation of economic integrating projects between the nation of one "*Economic community of states*". Formation of economic community where Turkey and peoples of the Muslim states, should insist on the creation where they see mutual economic, social and security interest, similar to the European Union integration project.

In the last fifteen years, many facts indicate that uncontrolled migrations of people from several Arab countries in western Europe, hoping for a better life, carry the effects of different social crises. Despite such difficulties, surely that majority of these people hold the hope that one day to return to their homeland.

### **BIBLIOGRAPHY:**

- John Mc Cormick, "THE EUROPEAN UNION", Politics and Policies; Indiana University-Purdue University Indianapolis; 1996.  
 (ed.) *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*, Routledge, London and New York, Routledge, 1999  
 Cairo Declaration for Human Rights  
*Mass Migration in Europe*, John Wiley & Sons, Chichester, 1993  
 S. Pollo and A. Puto, *The History of Albania from its Origins to the Present Day*, Routledge & Kegan Paul, London, Boston and Henley, 1981  
 Cf. E.E. Jacques, *The Albanians. An Ethnic History from Prehistoric Times to the Present*, McFarland & Company, Jefferson, North Carolina, and London, 1995  
 Alija Izetbegović, *Islamska deklaracija*, Sarajevë, 1990  
 Misha Glenny, *The Balkans, 1804-1999*, Granta Books, London, 2000  
 Walter Laqueur, *Europe in our time: a history 1945-1992*  
 W. D. Chapin, 'The Turkish diaspora in Germany', *Diaspora*, 5(2) (1996)  
 Brah, (*Cartographies of Diaspora: Contesting identities*, Routledge, London and New York  
 Ray, J.L.: *Democracy and International Conflict*, South Carolina, 1995. Spiering, M. (1999), 'The Future of National Identity in the European Union'. *National Identity*, II  
 Johnson J.B. and Reynolds H.T. 2007. " *Political Science Research Methods* ", Delaver , CQ Press  
 Tarik Ramadan, *Biti evropski musliman*, Sarajevë, 2002  
 Cf. M. Cooke with J. Peckham, 'Towards equal educational opportunities for asylum-seekers', *Multicultural Teaching*, 19(2) (2001),  
 Nazmi Maliqi, *Toleranca politike në funksion të paqës*, faqe. 199, Fondacioni Friedrich Ebert, Shkup, 2003  
 Dan .W.N. 2007. " *Public Policy Analysis* " , Pittsburg , Pearson Prentice Hall .

Inglis, Christine (1996), *Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity* (Policy Papers, No. 4) (Paris: UNESCO)

Social conditions for asylum seekers', <[http://www.ecre.org/drc/united\\_kingdom.shtml](http://www.ecre.org/drc/united_kingdom.shtml)>. The access of asylum seekers (as opposed to refugees) to the higher education (particularly university) is prohibited in a vast minority of the EU member states. Apart from the UK, it is only Belgium that allows access to the asylum seekers to the university system.

See <[http://www.refugeenet.org/education/grids\\_access.html](http://www.refugeenet.org/education/grids_access.html)>. Fees may be reduced if an asylum seeker has been living in the UK for more than three years, or if granted an exceptional leave to remain (ELR) in the UK. 'Finance and benefits for international students wishing to study in the UK', <<http://www.namss.org.uk/internat.htm>>.

Cf. <[http://www.refugeenet.org/education/grids\\_access.html](http://www.refugeenet.org/education/grids_access.html)>; S. Theil, 'Idle by law', *Newsweek*, 13 August 2001.



343.101/.102(4-672EU)

**THE LISBON TREATY AND THE POLICE AND JUSTICE COOPERATION:  
SPECIAL EMPHASIS TO THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE****Prof. dr Ivica Josifović\****Abstract:*

*Criminal law at the European Union level has traditionally been dealt through the concept of intergovernmental cooperation and gains its legal designation in the Maastricht Treaty, as part of the Justice and Home Affairs. The Amsterdam Treaty created the Area of Freedom, Security and Justice, but the Tampere Council and the Hague Programme took the notion of European criminal law through the process of mutual recognition.*

*This paper is two-fold. First, the purpose of this paper is to present the changes in the Area of Freedom, Security and Justice according the Lisbon Treaty, especially the Police and Justice Cooperation in criminal matters. The three pillar structure is replaced and the competences in the Area of Freedom, Security and Justice are increased and provisions transferred in the Treaty on Functioning of the European Union and within the ambit of the Court of Justice's jurisdiction. It aims to answer what is the meaning of the Lisbon Treaty for the European Criminal Law. On one side, criminal law provisions seriously endanger individual rights, and on the other side, criminal law provisions reflect the basic values of society and therefore reserved for national legislations. However, this traditional understanding of criminal law is not appropriate to the European Union integration level. Having in mind these issues, member-states transferred several competences to the European Union in order to undertake measures in the area of criminal law, criminal procedure and cooperation in criminal matters.*

*Second, the paper presents a comprehensive interpretation of the widely discussed issue regarding the establishment of the European Union Public Prosecutor's Office. Review and answers on several previous questions are given, opening the possibility for establishing the European Union Public Prosecutor's Office. Further, the paper makes research of the Lisbon Treaty and articles 85 and 86, as well as some of the issues necessary for consideration, not only from practical point of view, but also to reach an agreement among member-states. Having in mind that according these articles no such function was created, the conclusion contains several recommendations and directions for the perspective of the European Public*

---

\* Associate Professor at Faculty of law, University of Goce Delcev – Stip, e-mail: [ivica.josifovik@ugd.edu.mk](mailto:ivica.josifovik@ugd.edu.mk).

*Prosecutor by creating is as an independent entity with necessary cooperation from Eurojust. In conclusion, remarks and suggestions are pointed regarding the future of the European criminal law.*

*Key words: Police, Justice, cooperation, Lisbon Treaty, European Public Prosecutor.*

## **PRECONDITIONS**

The criminal law is an issue of particular sensitivity. On one side, criminal law provisions seriously endanger individual rights, not only by limitations of individual freedom and resulting with concrete penalty, but also with the effect of humiliation. On other side, criminal law provisions reflect basic values of societies and therefore are reserved for national states. However, this traditional understanding is inappropriate with the integration level of the EU and incompatible with the EU's goals as an area of freedom, security and justice.<sup>1</sup>

The European integration to a certain extent facilitated the transnational crime activities. While EU was promoting the free movement establishing the common market and the Schengen Agreements, at the same time criminals made good use of it. They were able to communicate across borders far easily, make use of criminal legislations shortages in member-states and to avoid prosecutions. Under these conditions, a member-state could be a safe place for crime activities. Moreover, EU's financial resources are attractive for criminals and not enough protected by domestic criminal law. Further, traditional mutual assistance system in criminal matters no longer secures efficient assets for fight against cross-border crime as it rely on diplomatic communications and national sovereignty with slow and inefficient procedures dependable on political decisions and will.

Since criminal law is used as an exclusive right of member-states, national jurisdiction rules in criminal area often overlap. This leads to a situation where more than one state may apply its criminal law for one same case. If an Italian citizen injures a British citizen in Netherlands, all concerned states may prosecute this offence. Such jurisdiction conflicts result in numerous criminal charges, not only taking time and costs, but also harmful for defence rights and therefore unwelcomed in the area of freedom, security and justice.

Bearing in mind these issues, member-states transferred competences to EU, enabling it to take certain measures in the criminal law area, criminal procedure and cooperation in criminal matters. However, the principle of transferred competence, respect of domestic criminal justice system and basic principles of proportionality and subsidiarity request careful use of these competences.

---

<sup>1</sup> Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 83/1, March 30, 2010 (Consolidated Versions, 2010).

## MAASTRICHT – TAMPERE – LISBON

EU's criminal law is traditionally dealt through the concept of intergovernmental cooperation and for the first time legally introduced in the Maastricht Treaty as part of the third pillar - Justice and Home Affairs (JHA).<sup>2</sup> Amsterdam Treaty furthermore confirms EU's goals in JHA area and created the concept of "area of freedom, security and justice"(AFSJ). As known, intergovernmental cooperation is criticised for lack of transparency and democratic deficit with minimal inclusion of the European Parliament (EP) in the legislation process and minimal jurisdiction of the Court of Justice of the EU (CJEU). From EU's perspective, the third pillar framework was never considered as an ideal part to correspond with the first pillar (EC). Anyway, member-states were concerned regarding their competences in an extremely sensitive area such as JHA. Shortly after the entry into force of the Amsterdam Treaty, the Council in Tampere and The Hague Programme<sup>3</sup> gave accent of the European criminal law through adoption of formula for mutual recognition in the third pillar.

Accordingly, competences for regulation of the European criminal law belonged to the third pillar. However, the CJEU concluded that there is a legislation competence of the EC in criminal law if it is necessary for the environment protection and in order to make such legislation fully effective.<sup>4</sup> Other cases before the adoption of the Lisbon Treaty demonstrated that a reform of the third pillar is needed and approach towards unification of pillars.<sup>5</sup> Regarding this, several General Advocates emphasised the need of respect for the pillar structure according article 47 of the EU and to dedicate attention on international pillars as "integrated, but separate" legal order.<sup>6</sup> Lisbon Treaty solves this problem with

<sup>2</sup> Treaty on European Union, OJ C 191/1, July 29, 1992 (Treaty on European Union, 1992)

<sup>3</sup> Tampere European Council, Presidency Conclusions, European Council, October 15-16, 1999 (Tampere European Council, 1999); The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU, OJ C 53/1, 2005 (The Hague Programme, 2005).

<sup>4</sup> European Court of Justice, Case C-176/03, Commission of the European Communities v Council of the European Union, Action for annulment - Articles 29 EU, 31(e) EU, 34 EU and 47 EU - Framework Decision 2003/80/JHA - Protection of the environment - Criminal penalties - Community competence - Legal basis - Article 175 EC, September 13, 2005 (European Court of Justice, 2005); European Court of Justice, Case C-440/05, Commission of the European Communities v Council of the European Union, Action for annulment - Articles 31(1)(e) EU, 34 EU and 47 EU - Framework Decision 2005/667/JHA - Enforcement of the law against ship-source pollution - Criminal penalties - Community competence - Legal basis - Article 80(2) EC, October 23, 2007 (European Court of Justice, 2007).

<sup>5</sup> European Court of Justice, Case C-105/03, Criminal proceedings against Maria Pupino, Reference for a preliminary ruling: Tribunale di Firenze – Italy, Police and judicial cooperation in criminal matters - Articles 34 EU and 35 EU - Framework Decision 2001/220/JHA - Standing of victims in criminal proceedings - Protection of vulnerable persons - Hearing of minors as witnesses - Effects of a framework decision, June 16, 2005 (European Court of Justice, 2005b)

<sup>6</sup> European Court of Justice, Opinion of Advocate General Paolo Mengozzi, Case C-91/05, Commission of the European Communities v Council of the European Union, Action for annulment - Article 47 EU - Common foreign and security policy - Decision 2004/833/CFSP - Implementation of

simple merge of pillars. Doing so, Lisbon Treaty puts the third pillar area in the core of the Union and under the CJEU jurisdiction.

## **CRIMINAL LAW IN THE LISBON TREATY**

Criminal law provisions in the Lisbon Treaty are introduced in articles 82 and 83 of the TFEU. More specifically, the former third pillar of JHA is in part 4 of TFEU and consisting in 5 chapters: General Provisions; Policies on Border Checks, Asylum and Immigration; Judicial Cooperation in Civil Matters; Judicial Cooperation in Criminal Matters; and Police Cooperation.

Accordingly, one of the changes is the transition from traditional unanimity requirement in the third pillar towards qualified majority in the Council and co-decision with Commission having the right of initiative. However, the Lisbon Treaty keeps the instruments of the first pillar, such as regulations, directives and decisions. Still, the abolition of pillar structure does not mean that everything shall be governed automatically through the community method (qualified majority voting in the Council and co-decision with the EP). The criminal law has its own regime with possibilities for member-states to opt-out from sensitive issues through emergency brake, while other member-states may proceed with the integration further through enhanced cooperation. Also, unanimous voting is required regarding approximation of criminal procedure and establishment of the European Public Prosecutors Office.

Before considering criminal law provisions, accent should be put that one of the most interested changes in the Lisbon Treaty is the fact that the previous second pillar regime of economic sanctions is transferred in the JHA and by that set in the General Provisions. In Article 67 of the TFEU is stipulated that the Union shall constitute an area of freedom, security and justice and shall endeavour to ensure a high level of security through measures to prevent and combat crime. Shortly, this means that the Court shall have jurisdiction to review the legality of EU instruments which implemented so-called sanctions for terrorist even if they are

---

Joint Action 2002/589/CFSP - Combating the proliferation of small arms and light weapons - Community competence - Development cooperation policy, September 19, 2007 (European Court of Justice, 2007b); European Court of Justice, Opinion of Advocate General Poiares Maduro, Case C-402/05, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, Common foreign and security policy (CFSP) - Restrictive measures taken against persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaeda network and the Taliban - United Nations - Security Council - Resolutions adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations - Implementation in the Community - Common Position 2002/402/CFSP - Regulation (EC) No 881/2002 Measures against persons and entities included in a list drawn up by a body of the United Nations - Freezing of funds and economic resources - Committee of the Security Council created by paragraph 6 of Resolution 1267 (1999) of the Security Council (Sanctions Committee) - Inclusion of those persons and entities in Annex I to Regulation (EC) No 881/2002 - Actions for annulment - Competence of the Community - Joint legal basis of Articles 60 EC, 301 EC and 308 EC - Fundamental rights - Right to respect for property, right to be heard and right to effective judicial review, January 16, 2008 (European Court of Justice, 2008).

adopted by the UN. Therefore, the issues raised regarding the limitations of the Court's jurisdiction in inter-pillar conflicts, with the Lisbon Treaty shall no longer appear.

## **MUTUAL RECOGNITION AND APPROXIMATION OF CRIMINAL LAW**

In order to overrun traditional obstacles of mutual assistance in criminal matters, at the EU Summit in Tampere in 1999, member-states declared the principle of mutual recognition of judgements as a foundation of judicial cooperation. Lisbon Treaty in article 82 stipulates that the judicial cooperation in criminal matters shall be based on the principle of mutual recognition of judgments and judicial decisions and shall include the approximation of the laws and regulations of the member-states. In general, paragraph 1 of article 82, requires judgements issued from one member-state to be executed in other member-state without additional formalities. In the context of criminal matters, this principle may have harmful effects for individual freedoms as it leads towards recognition of judgements without further examination. Whether or not the preconditions for criminal procedure measures are met is evaluated only by the state issuing the judgement, while the state executing the judgement is only obligated to recognize and execute it according their procedural rules.

Paragraph 2 of article 82 stipulates that “to the extent necessary to facilitate mutual recognition of judgments and judicial decisions and police and judicial cooperation in criminal matters having a cross-border dimension, the European Parliament and the Council may, by means of directives adopted in accordance with the ordinary legislative procedure, establish minimum rules. Such rules shall take into account the differences between the legal traditions and systems of the member-states.” This provision further declares a list of areas in EU's competence such as mutual admissibility of evidence between member-states; the rights of individuals in criminal procedure; and the rights of victims of crime. Additionally, the article contains so-called “general clause” stressing that any other specific aspects of criminal procedure which the Council has identified in advance by a decision; for the adoption of such a decision, the Council shall act unanimously after obtaining the consent of the EP. Finally, it stipulates that the adoption of the minimum rules shall not prevent member-states from maintaining or introducing a higher level of protection for individuals. This is particularly important, as the principle of mutual recognition attracted criticism from the perspective of fair trial and legal protection.

The first piece of legislation implementing the mutual recognition is the Framework Decision on European Arrest Warrant (EAW) of 2002<sup>7</sup>, which is meant to simplify the long and complex extradition procedure. The EAW refers to offences

---

<sup>7</sup> Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States OJ L 190/1, July 18, 2002 (Council Framework Decision, 2002).

for which is anticipated for the person whose return is sought is accused of an offence for which the maximum period of the penalty is at least one year in prison or has been sentenced to a prison term of at least four months. The Court's decision ordering arrest and return of the individual for undertaking the criminal procedure, executing sentence or take into custody shall be executed without delays within a maximum of 90 days. Basically, EAW obliges EU member-states to surrender its own citizens and to abolish double incrimination for list of 32 serious crimes. Similarities may be found in the European Evidence Warrant (EEW)<sup>8</sup> regulating mutual recognition of warrants for search and seizure, as well as transfer of evidence. The most recent project in this area is the European Investigation Order (EIO)<sup>9</sup>, replacing EEW and applicable on all kinds of investigation measures and all kinds of evidence. Where the above mentioned measures mainly serve for strengthening the prosecution through mutual recognition, the same mechanism has certain advantage also for the accused when applying the *non bis in idem* principle. EU competences go further in implementation of the mutual recognition principle, but also allow additional measures for strengthening the judicial cooperation. Among others, EU, according article 82, paragraph 1 may adopt measures for prevention and settle conflicts of jurisdiction among member-states and, according paragraph 2, EU may harmonize national criminal procedure rules.

## **SUBSTANTIVE CRIMINAL LAW**

Regarding substantive criminal law, EU may harmonize criminal law provisions of member-states in certain areas. These competences are two-fold: on one side, article 83, paragraph 1 of TFEU permits measures for harmonization of serious crime offences with cross-border dimension and stipulates that "the European Parliament and the Council may ... establish minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions in the areas of particularly serious crime with a cross-border dimension resulting from the nature or impact of such offences or from a special need to combat them on a common basis." This provision establishes a list of crime offences for which EU shall have legislation competence, such as terrorism, organized crime and money laundering. On other side, article 83, paragraph 2 of TFEU stipulates that there is a possibility for approximation of criminal laws and regulations of the Member States if it proves essential to ensure the effective implementation of a Union policy in an area which has been subject to harmonisation measures. In this case the same ordinary or special legislative

---

<sup>8</sup> Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters, OJ L 350/72, December 30, 2008 (Council Framework Decision, 2008).

<sup>9</sup> Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters, OJ L 130/1, May 1, 2014 (Directive 2014/41/EU, 2014).

procedure shall, as was followed for the adoption of the harmonisation measures in question.

Regarding directives according article 83, special legislation procedure applies, thus strengthening the member-states role in the Council: first, 1/4 of member-states may initiate legislation procedure. Second, for the rest of the member-states oriented on sovereignty approach, the emergency break mechanism exists regulated in paragraph 3 of article 83. Where a member-state considers that a draft directive would affect fundamental aspects of its criminal justice system, it may suspend the legislative and, at the end, for its legal system to avoid commitments arising from the draft directive. In that case, the procedure shall be referred to the European Council. If no consensus is reached, the draft directive is not going to be binding for the member-state concerned, while other member-states may adopt the draft directive by means of enhanced cooperation.

Accordingly, the question that needs to be addressed in present concept is: What the provisions means from perspective of harmonization? Article 82 allows the possibility for approximation of criminal procedure if it is necessary in order to facilitate the mutual recognition of judgements and police and judicial cooperation in criminal matters with cross-border dimension. However, in article 83, paragraph 2, the expression is partly different. First, paragraph 2 does not explicitly underline that cross-border dimension or crime of serious nature needs to exist in order to be qualified for adoption of legislation, if the area concerned previously was not a subject to harmonization and if such legislation proves essential to ensure the effective implementation of a Union policy. Further, contrary to article 82, paragraph 2, in article 83, paragraph 2, there is no unanimity requirement, but the same procedure as the previous harmonization scheme, respectively the ordinary legislative procedure or qualified majority voting in the Council. From where does this difference come from? Really, having in mind that mutual recognition is considered as a basic rule and considering the obvious need of basic rules in an area based on mutual trust, this seems somehow unnecessary.

In any case, more interestingly, it is important to discuss the constitutional extent of article 83, paragraph 2. As pointed above, this provision anticipates legislation in an area that was already a subject to harmonization. On one side, this may be interpreted as a lack of repetition of paragraph 1 regarding the need of cross-border dimension and serious crime and that there is no limitations to this legislation mandate. On other side, it may be argued that there is no need to show that the crime in question is particularly serious or that it has cross-border dimension or that there is a special need for it. Still, in light of attribution of powers principle and analogously to the jurisprudence of the internal market, for this issue a Union dimension is needed – precisely for the terms “cross border nature” and “serious crime”, thus making the legislation at supranational level. This is particularly true, having in mind the consideration that the criminal law is probably the most sensitive area in more and more growing law of the EU. Further, from the internal market provisions it is well known that the differences among member-

states are insufficient in order to sustain the attribution of powers principle. However, even if article 83, paragraph 2 shows certain inconstancy, principles of proportionality and subsidiarity shall continue to apply.

Finally, article 84 confirms that the “The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may establish measures to promote and support the action of member states in the field of crime prevention, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the member states”. As previously implied, it remains unclear how this provision is connected with General Provisions from Chapter 1, stipulating that the crime prevention and the approximation of criminal law represent one of the Union’s goals. Alternatively, article 84 simply means that the EU shall have its own crime prevention programme, meaning, in return, existence of criminological issues of effectiveness.

## **POLICE COOPERATION**

The police cooperation and the establishment of instruments for enforcement of EU law in this area were firstly considered outside the EU’s supranational frame. Regarding criminal law, member-states considered that the maintenance of the public order crime offence investigations are areas that belongs to the national sovereignty and therefore were careful not to allow direct application of the EC law. Besides this, member-states choose to develop its own cooperation through traditional means of international law: they created the Schengen area; created the third pillar to confront with issues regarding the police and justice cooperation in criminal matters based on intergovernmental cooperation; and establishment of Europol. All these measures were, to a larger extent, integrated in the EU frame and came under the influence of the EU law. Regarding these efforts for strengthening the cooperation and EU influence, the member-states kept its exclusive responsibilities and competences, as it is regulated in article 72 of TFEU regarding the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security.

Today, several police cooperation dimensions exist in Europe and are reflected in the TFEU. However, they do not have to be always clearly prominent: first, law enforcement authorities in member-states mutually cooperate (horizontal cooperation). Such form of cooperation is dominated by activities which enable measures in preventing and combating serious forms of crime according article 87 of TFEU. This concerns, especially, on managing with relevant information, common investigation techniques related with detection of serious forms of organized crime and, to a certain extent, operational cooperation such as joint investigation teams or cross-border observations. Applicable legislative procedures in this area are complex and could not be identified in details. However, measures regarding operational cooperation needs to be unanimously adopted by the Council after consulting the EP. Second, law enforcement authorities of member-states



cooperate with Europol, a supranational police network (vertical cooperation). EU may establish the handling of personal information and enables it to coordinate investigative and operational activities carried out jointly with the member-state's competent authorities or in the context of joint investigative teams according article 88 of TFEU. Till today, Europol does not have the competence for conducting investigations and operations independently, but may assist in operations undertaken by member-states. Third, member-states and EU raised the police cooperation on international level through conclusion of bilateral agreements with third states.

### **ENHANCED COOPERATION AND EMERGENCY BREAK**

Provisions of articles 82 and 83, paragraphs 3, also anticipates the possibility for instigation of the so-called "emergency break" if the legislation in question influence the fundamental aspects of member-states criminal justice system. If emergency break scenario emerges, a member-state "may request that the draft directive be referred to the European Council. In that case, the ordinary legislative procedure shall be suspended. After discussion, and in case of a consensus, the European Council shall, within four months of this suspension, refer the draft back to the Council, which shall terminate the suspension of the ordinary legislative procedure." It is obvious that this possibility looks attractive for member-states with strong connection between the criminal law and nation state and concern regarding withdrawal of their sovereignty on issues of criminal matters.

Whether or not a member-state initiates the emergency brake, the Lisbon Treaty, however, secures the possibility for enhanced cooperation for other member-states. More specifically, paragraph 4 of articles 82 and 83 stipulates: Within the same timeframe, in case of disagreement, and if at least nine member-states wish to establish enhanced cooperation on the basis of the draft directive concerned, they shall notify the European Parliament, the Council and the Commission accordingly. In such a case, the authorisation to proceed with enhanced cooperation referred to in article 20, paragraph 2 of the Treaty on European Union and article 329, paragraph 1 of this Treaty shall be deemed to be granted and the provisions on enhanced cooperation shall apply. In short, this does not mean that there is an obligation to "address a request to the Commission, specifying the scope and objectives of the enhanced cooperation proposed." Also, there is no obligation that the Council is the last resort for adopting the decision. This anticipates two considerations. First, it is possible to argue that the mere fact that there is no need for member-states to indicate the requirement of last resort as pointed out in article 20, paragraph 2 could be seen as disharmony with the sensitive character of the criminal law as *ultimo ratio*. Second, it looks less apparent how the enhanced cooperation shall work in practice. There may be a risk that such cooperation may lead to more speeds of varying degrees. It is true that the two-

Europe phenomenon exists, where some member-states are willing to continue with the integration by establishing highest possible standards of cooperation, especially by means of information exchange, in fight against terrorism, cross-border crime and illegal immigration.

## **EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR**

First previous question: What is Corpus Juris? The original model of European Public Prosecutor (EPP) was introduced in the Corpus Juris study published in 1997.<sup>10</sup> The study endorsed a set of supranational rules for possible creation of European criminal law.<sup>11</sup> The document identifies several offences connected on the fraud of the European budget and establishes comprehensive procedure for investigation and prosecution of these offences, as well as issues of criminal responsibility and penalties.

The study defines the fraud in a very broad manner covering expanding and taking from the budget. For the investigation, prosecution, trial and penalty purposes, according the study, the territory of an EU member-state represents a sole legal area and depends from the criminal and legal systems of EU member-states, while the criminal acts shall be prosecuted through national courts.

Second previous question: What is OLAF? European Anti-fraud Office (OLAF) is as an independent entity within the European Commission conducting “administrative investigations on offences against financial interest of the EU”<sup>12</sup>, but with “no influence on member-states competences in initiating criminal procedures”.<sup>13</sup> OLAF is competent to investigate illegal activities conducted by European official and economic operators when the EU budget is at stake. The first category refers to investigations inside the EU institutions, while the second category covers external investigations. OLAF’s operational activity is closely connected with the criminal legislation, national police and judiciary authorities.

Third previous question: What is Eurojust? Eurojust is established in 2002 with Council decision for justice and police cooperation, comprised of judges, prosecutors and police officers from member-states competent for strengthening the fight against serious forms of crime.<sup>14</sup> The establishment is inspired by the need

---

<sup>10</sup> Delmas-Marty, Mireille, *Corpus Juris: Introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Paris, Economica, 1997 (Delmas-Marty, 1997).

<sup>11</sup> Kuhl, Lothar., *The future of the European Union’s financial interests: Financial criminal law investigations under the lead of a European Prosecutor’s Office*, EUCRIM 3-4/2008, p. 187, (Kuhl, 2008: 187)

<sup>12</sup> Commission Decision 1999/352/EC of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), OJ L 136, May 31, 1999, (Commission Decision, 1999)

<sup>13</sup> Regulation 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-fraud Office (OLAF), OJ L 136, May 31, 1999, Art. 2, (Regulation 1073/1999, 1999: Art. 2)

<sup>14</sup> Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, OJ L 63, March 6, 2002, p. 1 (Council Decision 2002/187/JHA, 2002:

for mutual and efficient measures for acceleration and simplification of police and judicial procedures in member-states, especially through judicial assistance and extradition.

Many see the Eurojust as a forerunner of the EPPO. Still, the tasks of Eurojust according to the Council decision emphasize its role as a facilitator: to ask national authorities (a) to initiate investigation or prosecution for specific acts; (b) to mutually coordinate when facing cross-border cases; (c) to admit when other state is in better position for conducting investigation or prosecution, in case of conflicts of jurisdiction; and (d) to establish joint investigation teams. In contrast to the EPPO, Eurojust is not limited only towards offences that include fraud on the EU budget, but also on cyber crime, money laundering, environment offences and organized crime. In December 2008 new Council decision was adopted with the purpose of strengthening the role and capacities of Eurojust in the fight against organized crime. Further strengthening and extension of Eurojust competences is enabled with the Stockholm Programme, a five-year plan with guidelines for justice and home affairs of the member states of the EU for the period 2010-2014.<sup>15</sup>

**From Eurojust to European Public Prosecutor.** Since the Lisbon Treaty is in force and created the possibility for establishing the EPPO, at least from constitutional point of view, according to the Article 86 of the TFEU, it is normal to have a political will to establish such body. The EPPO idea challenged discussions regarding its status and institutional set up, range of competences, applicable rules of procedure and potential organization chart. Issues were also raised regarding the accessibility of the evidences gathered by the EPPO in front of the national courts and the judicial review of its actions. In this direction, article 86 of the TFEU should be observed along with the article 85 regarding the influence on Eurojust.

First of all, article 85 (1) of the TFEU confirms the role of the Eurojust in horizontal cooperation regarding the strengthening of the coordination and cooperation between national investigation and prosecution authorities. In this context, the European Parliament and the Council through regulations shall determine the structure and tasks of Eurojust, as well as the arrangements for inclusion of the European Parliament and national parliaments in evaluation of the Eurojust activities. Article 85 (2) stipulate that in the prosecutions and with no prejudice of article 86, formal acts of judicial cooperation shall be conducted by competent national authorities.

Further, in article 86 of the TFEU is stipulated that "In order to combat crimes affecting the financial interests of the Union, the Council, by means of

---

1); Council Decision 2003/659/JHA of 18 June 2003 amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, OJ L 245, September 29, 2003, p. 44 (Council Decision 2003/659/JHA, 2003: 44); Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, OJ L 138, June 4, 2009, p. 14 (Council Decision 2009/426/JHA, 2009: 14).

<sup>15</sup> European Council, The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens, OJ C 115, 2010 (European Council, 2010).

regulations adopted in accordance with a special legislative procedure, may establish a European Public Prosecutor's Office from Eurojust. The Council shall act unanimously after obtaining the consent of the European Parliament. In the absence of unanimity in the Council, a group of at least nine Member States may request that the draft regulation be referred to the European Council. In that case, the procedure in the Council shall be suspended ... In case of a consensus, the European Council shall, within four months of this suspension, refer the draft back to the Council for adoption."

Questions arise regarding the future role of Eurojust, as the phrase "from Eurojust" evokes ambiguity. Bearing in mind the potential power in initiating crime investigations, Eurojust could transform into EPPO according to article 85 (1) of the TFEU. Contradictory interpretation may result in dissolution of Eurojust if the competences are entrusted to a completely new institution. The insecurity in this language is with the purpose to leave free manoeuvre space for the creators regarding the consensus that needs to be achieved for the final perspective of the EPPO.

Having in mind the complexity of the issue, different legislative and political thoughts in member-states, it is difficult to assume that the EPPO shall be established by unanimous decision. Therefore, the EPPO, most probably, shall be established through enhanced cooperation on the basis of articles 20 and 329 of the TFEU. Furthermore, the Office shall perform its duties in a highly complex context, with different actors for coordination (national judicial authorities, member-states and third countries) and with the use of different legal frameworks (future rules of procedure, mutual recognition, agreements with third countries).

In paragraphs 2 and 3 of article 86 are quoted the competences and responsibilities of the EPPO. But, the provision stipulating that the EPPO "shall exercise the functions of prosecutor in the competent courts of the Member States" again leaves additional space for questions. First, how shall the EPPO investigate if it is not a part of the national police authorities? Second, does the prosecution and bringing to judgment mean instigation of a case, demanding sanctions and filing appeals?<sup>16</sup> Third, how shall the evidences be collected and evaluated and how shall the rights of the accused be protected? Fourth, but not the last, how shall the judicial review of the EPPO be affirmed (through national courts or by creating EU-level judicial system)? From the other side, article 85 (1) explicitly refers to the role of Eurojust in initiating crime investigations regarding the offences against the Union's financial interests, thus raising the question of EPPO's competences and shall the two institutions mutually overlap or act separately?

The main competence of the EPPO in the fight against offences that violate the financial interest of the EU, according to article 86, indicates that such offences must also be defined in the regulation during its adoption. Also, question remains open regarding the jurisdiction; shall it be according to the European or national

---

<sup>16</sup> Zwiers, Michael, *The European Public Prosecutor's Office Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*, Intertec, Antwerp, 2011, p. 398, (Zwiers, 2011: 398).

legislation? Paragraph 4 from article 86 make repress not only on offences connected with the financial interests of the EU, but also on the possibility to extend the powers of the EPPO to include serious crime having a cross-border dimension, again with unanimous act of the European Council after obtaining the consent of the European Parliament and after consulting the Commission, including the consent of those member-states that do not wish to be part of the enhanced cooperation, thus more and more heating the issue regarding the influence on Eurojust. However, if the EPPO is established through enhanced cooperation, its competences, most probably, will be limited on offences against the financial interest of the EU. Such initial restriction of the range in the EPPO's activities, also could contribute in prevention of jurisdiction conflicts with national prosecution authorities.

Despite the legal basis for the creation of the EPPO according the Lisbon Treaty, still it is not about a completely standard procedure from several reasons. First, there is no commitment according the Treaty for the creation of the EPPO, although the possibility is stipulated. Second, it is not about common legal procedure that enables the creation of the EPPO, but special procedure that according the article 289 (2) of the TFEU, the legal act is adopted by one institution (the Council) with the consent of other institution (the European Parliament), and not as it is common in the co-decision procedure. This mean that since the article 86 is invoked, the European Parliament cannot influence in the draft-regulation. Third, the procedure for the establishment of the EPPO refers to the point that not all members will be willing for an enhanced cooperation in the criminal area, because the limitations in article 86 (1) calls for consent by nine member-states. Since the question for establishing the EPPO is instigated in front of the European Council and in case of disagreement, the nine member-states may approach to drafting a proposal for enhanced cooperation according article 329 (1) of the TFEU. The special legal procedure is laboured by the fact that unanimity is needed by the Council, and there will always be member-states publicly opposing the creation of the EPPO, which means that, at the end, every proposal will move in the direction of enhanced cooperation.

**Options available – pros and cons.** The establishment of the EPPO may be summarized as a possibility for vertical judicial cooperation in criminal matters, with wide EU-competences or to act as a supranational body in the area of freedom, justice and security. Several options are possible for the design of the EPPO and its connection with Eurojust; also will it be a centralized or decentralized structure.

The first option is Eurojust to become EPPO. As regard the organizational transformation, the easiest scenario is to make transfer from Eurojust to EPPO. Eurojust may continue to function with its horizontal role and to act in the framework of the EPPO for the offences against the financial interest of the EU. The advantage of this option is excluding the possibility of competing capacities if the structures acted separately. The only problem in conducting this option is how to

adjust the vertical integration of the EPPO in the existing horizontal cooperation of Eurojust and the national authorities of the member-states.

According to the second option, the EPPO may be established as a separate entity in the frame of Eurojust, but to function independently. In such manner, EPPO in organizational sense will become part of Eurojust, but the horizontal and vertical functions would not unite. However, if the EPPO is only a unit in Eurojust, it remains unclear who will perform the EPPO functions and who will be responsible in front of the Eurojust. The advantage of this model is that the infrastructure of Eurojust may be utilised by the EPPO. The risk is that the Eurojust might be overshadowed by a smaller entity and with a potential to be outgrown.

If the EPPO is established as separate and independent entity, at the same time using the Eurojust expertise, then this represents the most pure option regarding the responsibility and the internal organization, as the two entities will be completely separated. While the entire structure is going to be clearer if there is one unit for judicial corporation and other for investigation and prosecution of frauds in the EU, the tasks would overlap and as a result the tasks of Eurojust will have to be reduced with a view to the tasks of the EPPO. The risk that the two bodies will compete, instead of mutual cooperation, is very important and might create problems in the information exchange area.

The final scenario anticipates a merger of the EPPO and Eurojust in one single entity with the execution of the Eurojust tasks – cooperation and coordination – and the new tasks of the EPPO – investigation and prosecution. That will be a requirement for a completely new body with internal structure and decision mechanism different than what Eurojust has at the moment. In effect, merging would bring Eurojust to an end, and an essentially new body would emerge from it.

In all options, the creation of EPPO will have a bearing on the internal organization and the existing structure of Eurojust. The option in which Eurojust becomes EPPO will entail minimal changes in the existing structure of Eurojust, where a radically new body emerges with the unification of Eurojust and the EPPO. Although, the prerequisite is the mutual cooperation, the manner this is going to be put in practice will depend on the compatibility of their structures. This is of absolute essence in order to avoid the existence of competing institutions.

**Influence on Eurojust and national judicial authorities.** Regarding the effects that the eventual establishment of the EPPO may have on Eurojust, several things must be considered.

First, the EPPO is designed to adapt a supranational character and embody a vertical kind of integration in its area of competences with respect to the member-states. Should Eurojust move in the same direction through the use of article 85 (1) and with powers to initiate investigations and resolve conflict of jurisdiction, there will be inherent competition regarding which body is more supranational and has bigger powers. This may cause Eurojust to opt-out frequently from its formal competences and, most probably, move forward towards

a vertical model. For the EPPO, this shall mean to be constantly under pressure from Eurojust, causing it to use its powers in higher level.

Second, since the EPPO is established and competent in the fight against offences attacking financial interest of the EU, the powers of Eurojust in the same area should be adequately adjusted. As there is a higher chance that not all member-states may participate in the creation of the EPPO, this most probably mean that the priority crime area will not completely be separated from Eurojust competences. Accordingly, connected with the member-states that will not be a part of the EPPO creation, Eurojust shall keep its competences on offences against the financial interest of the EU. Although this looks like a clear division, the story does not end here, as other complications appears. For instance, which body will confront with cases that include member-states that participate in the creation of the EPPO and those that not participate? Shall that be the EPPO or the Eurojust or the both? Because of this reason, the EPPO is mostly discussed as to be condemned only on fight against offences affecting the financial interest of the EU.

For Eurojust, the establishment of the EPPO will entail cooperation with another body having parallel competences, but enjoys bigger vigorous powers. While the sort out of the parallel competences in limited sphere of the criminal law – offences affecting the financial interest of the EU – seems quite complex challenge, still the confrontation with the challenge is possible. The same cannot be said if the EPPO is competently created regarding other offences. Development behind these lines will lead to a degree of exceeding the functions and parallel competences, thus making both institutions, in large scale, incapable in conducting its tasks.

The circle of relevant actors will be incomplete without paying attention of the EPPO's relations with the national justice authorities. This is one of the deciding reasons regarding the difficulty of creating an ideal model for the future EPPO.

Important question in this context is how and whether the gathered information will circulate? Are the national authorities obliged to give information to the EPPO regarding a case? What will happen with the gathered information if the EPPO decides not to instigate a prosecution in a certain case? Is it possible for the national authorities to obtain the gathered information from the EPPO for instigating a prosecution on national level?

One of the most sensitive issues regarding the EPPO's relations with the national judicial authorities is the judicial review of its actions? Which acts of the EPPO should be subject to judicial review and through which forum? Member-states national legislations may be divided in two equal groups based on the judicial review of decisions for submitting a case for trial. Only half of the member-states ask for judicial review of the decisions on pressing charges. Such review mostly covers formal and substantial needs, such as obstacles in the procedure or whether the indictment is based on sufficient evidences. These assessments mostly result in a) accusation, b) sending back the charges, c) stoppage of the procedure. If the EPPO's indictment shall underlie the judicial review of national courts, it will secure higher level of legal certainty.

Based on the above mentioned, the EPPO's activities may lead towards a proposal for direct accusatorial competences without further judicial assessments. Finally, it remains open the key procedural question regarding what forum will secure the judicial review. Should it be at European level (special chambers in the ECJ frame) or at national level (national judges)? From one side, such special chamber in the ECJ frame in this moment does not exist; from the other side, it is not clear whether the model of a national court reviewing decisions to a partly supranational body is logical in the necessary hierarchy system.

## CONCLUSION

1. The political aim must be to establish a coherent system of substantive criminal law, based on rational European principles. In order to conduct cross-border criminal proceedings within the EU, the principle of mutual recognition has to be re-evaluated. Only if the EU develops into a *genuine* AFSJ, where the stress is not put only on "security" but also on "freedom" and "justice", then the conditions for acceptable European criminal justice system are put in place. Also, further improvements of judicial and police cooperation will be desirable and even necessary for the sake of crime prevention and effective prosecution within the EU.
2. In order to create a coherent system of criminal law throughout the EU and on European level a rational criminal policy has to be followed. This can be accomplished by taking into account general principles, derived from EU law and acceptable to all member-states.
3. The implementation of the principle of mutual recognition was the origin of an unacceptable approach to cross-border proceedings. More balanced approach to European criminal proceedings is needed:
  - In order to (re)establish balanced cross-border proceedings within the EU the position of the suspect must be emphasised;
  - All other legal instruments implementing the principle of mutual recognition should take into account the interests of the concerned individuals and the interests of the executing state.
  - Another possibility would consist in the additional harmonisation of procedural law. If incompatibilities between the member-state's legal systems in this field were reduced, this would considerably facilitate mutual recognition.
4. A better coordination of national criminal jurisdictions is needed and EU should take further legislative measures aiming at the determination of the state which shall be competent to investigate and prosecute a case at an early stage of proceedings. This decision needs to be binding upon all member-states concerned in order to make sure that simultaneous proceedings are effectively prevented. Finally, the criteria for the determination of the forum state must be defined by the European



legislator, not only on a case-by-case basis. They have to ensure that the question of which member-state will prosecute a case and which substantive and procedural law apply is no longer a matter of chance.

5. The European Parliament is no longer a minor character in criminal law legislation. The powerful position especially in relation to the Council, member-states and the Commission offers new possibilities to shape criminal policy and care for a balanced criminal procedure which on the one hand strives for upholding public security but on the other hand protects civil liberties of all individuals involved.

The idea of establishing the EPPO is a subject of detailed discussion and still remains a controversial proposal with difficulties to contribute for the fight against frauds on EU budget. With the possibility of giving bigger competences to Eurojust, it could be argued that the Eurojust needs more time to demonstrate its ability before considering the possibility of establishing the EPPO. Having in mind the reaction of some member-states, it is difficult to achieve unanimity from the European Council regarding the creation of such body on short and medium term. In the absence of unanimity, a group of at least 9 member-states may establish the EPPO on the basis of enhanced cooperation. However, EPPO may act only on the territories of those member-states and in cooperation with Eurojust.

Articles 85 and 86 cover more questions than answers. Perhaps the Lisbon Treaty is a major step towards the creation of the EPPO, but as long as the issues regarding its functioning remain unanswered, the considerations of its establishment are unreal or inappropriate.

Besides the existence of several projects in the past over this issue, not a single study so far have focused on objective evaluation for the efficiency of the existing system for the protection of the EU's financial interest. Having in mind the abovementioned problems, arguments and certain options, even the arguments regarding the creation of the EPPO are not completely convincible. The option that foresee the creation of separate and independent entity, but with the need of cooperation with Eurojust, so far is the best offered solution, although not perfect because of the different competences pointed out in articles 85 and 86. The risk that could emerge because of the duplication of competences may be avoided if the both institutions operate in its areas and according the Lisbon Treaty competences. The most useful scenario, but not the perfect, if the possibility of establishing the EPPO is achieved, whether by article 86 or by activating the enhanced cooperation mechanism, is where the EPPO is created as a separate and independent entity along with the cooperation of Eurojust. In order to avoid duplication of competences, it is necessary for the both institutions to operate in their own areas and to use all advantages of the abovementioned scenarios *vis-à-vis* the risks.

If some of the abovementioned scenarios or some fusion among them fails, in that case, and as a result of the existing legal diversity in the EU, the unique solution regarding the protection of EU's financial interest is through strengthening the mutual cooperation and data exchange, not only among member-

states, but also among member-states and EU bodies. Therefore, the EU should make some evaluation of this alternative and reconsider if the purpose of establishing the EPPO may be realized in a different way - a way that would present a smaller burden to the EU's budget and member-states.

## REFERENCES

1. Commission Decision 1999/352/EC of 28 April 1999, Establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), OJ L 136. Brussels: European Commission;
2. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2010, OJ C 83/1. Brussels: European Council;
3. Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, OJ L 63. Brussels: Council of the European Union;
4. Council Decision 2003/659/JHA of 18 June 2003 amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, OJ L 245. Brussels: Council of the European Union;
5. Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, OJ L 138. Brussels: Council of the European Union;
6. Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States OJ L 190/1. Brussels: Council of the European Union;
7. Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters, OJ L 350/72. Brussels: Council of the European Union;
8. Delmas-Marty, Mireille, 1997. *Corpus Juris: Introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*. Paris: Economica;
9. Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters, OJ L 130/1. Brussels: European Parliament and the Council of the European Union;
10. European Council, 2010. *The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens*, OJ C 115, 2010. Brussels: European Council;
11. European Court of Justice, 2005. Case C-105/03, Criminal proceedings against Maria Pupino, Reference for a preliminary ruling: Tribunale di Firenze - Italy, Police and judicial cooperation in criminal matters - Articles 34 EU and 35 EU - Framework Decision 2001/220/JHA - Standing of victims in criminal proceedings - Protection of vulnerable persons - Hearing of minors as

- witnesses - Effects of a framework decision. Luxembourg: European Court of Justice;
12. European Court of Justice, 2005. Case C-176/03, Commission of the European Communities v Council of the European Union, Action for annulment - Articles 29 EU, 31(e) EU, 34 EU and 47 EU - Framework Decision 2003/80/JHA - Protection of the environment - Criminal penalties - Community competence - Legal basis - Article 175 EC. Luxembourg: European Court of Justice;
  13. European Court of Justice, 2007. Case C-440/05, Commission of the European Communities v Council of the European Union, Action for annulment - Articles 31(1)(e) EU, 34 EU and 47 EU - Framework Decision 2005/667/JHA - Enforcement of the law against ship-source pollution - Criminal penalties - Community competence - Legal basis - Article 80(2) EC. Luxembourg: European Court of Justice;
  14. European Court of Justice, 2007. Opinion of Advocate General Paolo Mengozzi, Case C-91/05, Commission of the European Communities v Council of the European Union, Action for annulment - Article 47 EU - Common foreign and security policy - Decision 2004/833/CFSP - Implementation of Joint Action 2002/589/CFSP - Combating the proliferation of small arms and light weapons - Community competence - Development cooperation policy. Luxembourg: European Court of Justice;
  15. European Court of Justice, Opinion of Advocate General Poiares Maduro, Case C-402/05, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, Common foreign and security policy (CFSP) - Restrictive measures taken against persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaeda network and the Taliban - United Nations - Security Council - Resolutions adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations - Implementation in the Community - Common Position 2002/402/CFSP - Regulation (EC) No 881/2002 Measures against persons and entities included in a list drawn up by a body of the United Nations - Freezing of funds and economic resources - Committee of the Security Council created by paragraph 6 of Resolution 1267 (1999) of the Security Council (Sanctions Committee) - Inclusion of those persons and entities in Annex I to Regulation (EC) No 881/2002 - Actions for annulment - Competence of the Community - Joint legal basis of Articles 60 EC, 301 EC and 308 EC - Fundamental rights - Right to respect for property, right to be heard and right to effective judicial review. Luxembourg: European Court of Justice;
  16. Kuhl, Lothar, 2008. The future of the European Union's financial interests: Financial criminal law investigations under the lead of a European Prosecutor's Office. *EUCRIM* 3-4/2008, p. 186-192.
  17. Regulation 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-fraud

- Office (OLAF), OJ L 136, May 31, 1999. Brussels: European Parliament and the Council of the European Union;
18. Tampere European Council, 1999. Presidency Conclusions. Brussels: European Council;
  19. The Hague Programme, 2005. *Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU*, OJ C 53/1, Brussels: Council of the European Union;
  20. Treaty on European Union, 1992. OJ C 191/1, Maastricht: European Council.
  21. Zwiers, Michael, 2011. *The European Public Prosecutor's Office Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*. Antwerp: Insertia.

343.85:343.352/.357

## ИНКРИМИНИРАЊЕТО НА ЗЛОУПОТРЕБАТА НА ВЛАСТА ВО МЕЃУНАРОДНИТЕ ДОКУМЕНТИ - ПРАВНА РАМКА

Доц. др Васко Стамевски\*  
Доц. др Елизабета Стамевска\*

### Апстракт:

Меѓународната заедница, земајќи ја предвид динамиката на развојот на криминалот и неговите „нови“ современи форми, воспоставува определени механизми за идентификување на нивните жариштата, при што постои солидарност помеѓу државите, во однос на прашањето со борбата против криминалот на меѓународно ниво.

Скоро во сите меѓународни документи, во рамките на ООН, СЕ, ЕУ и други регионални организации, директно или индиректно, е опфатен проблемот со организираниот криминал, корупцијата, перењето пари итн., при што, внатре во нив, постојат низа одредби, во кои се споменуваат носителите на јавните функции, службените лица, одговорните лица, но и јавните служби, судовите, органите на управа итн. Со тие одредби се инкриминира: учеството во организирана криминална група, перењето пари, корупцијата, опструкција на правдата, итн.

Меѓународната активност во борбата против организираниот криминал е интензивирана во последните десет години а главните насоки на меѓународната активност се фокусирани на: усогласување на законите со прифаќање на заеднички пристап (дефинирање на организираниот криминал, дефинирање на "пазар на пороците", корупцијата и перењето пари, како и процедуралните истражни делувања), прифаќање на ефективни меѓународни инструменти за контрола и меѓународни "вмрежувања" институциите на казнена правда (Interpol, Eurorol, полицијата, јавните обвинители и судски системи)

Во овој тренд се наоѓа и Република Македонија која во последната деценија прави голема законодавно-правна реформа во насока на хармонизација на казненото законодавство и во таа насока е ратифицирала неколку меѓународните документи кои се однесуваат на инкриминирањето

---

\* МСУ Гаврило Романович Державин, Св. Николе и Битола, Република Македонија, е-маил: [yasko.stamevski@msu.edu.mk](mailto:yasko.stamevski@msu.edu.mk).

\* Европски универзитет Република Македонија, е-маил: [elizabetha.stamevska@eurm.edu.mk](mailto:elizabetha.stamevska@eurm.edu.mk).

*на казнени дела од областа на организираниот криминал и корупцијата, како и други злоупотреби на трудот на власта.*

*Клучне речи: меѓународната заедница, документи, казнена правда, криминал, злоупотребата*

## **Вовед**

Меѓународната заедница, земајќи ја предвид динамиката на развојот на криминалот и неговите „нови“ современи форми, воспоставува определени механизми за идентификување на нивните жариштата, при што постои солидарност помеѓу државите, во однос на прашањето со борбата против криминалот на меѓународно ниво. Во тој дел, има дефинирано определени правци на заедничка активност, насочени кон: усогласување на законодавствата со прифаќање на заеднички пристапи кон дефинирањата на современите форми на криминал (корупција, перење пари итн.); прифаќање на ефикасни меѓународни инструменти за взаемна соработка; како и меѓународно консолидирање на институциите за борба против организираниот криминал, криминалот на злоупотреба на власта итн.

Скоро во сите меѓународни документи, во рамките на ООН, СЕ, ЕУ и други регионални организации, директно или индиректно, е опфатен проблемот со организираниот криминал, корупцијата, перењето пари итн., при што, внатре во нив, постојат низа одредби, во кои се споменуваат носителите на јавните функции, службените лица, одговорните лица, но и јавните служби, судовите, органите на управа итн. Со тие одредби се инкриминира: учеството во организирана криминална група, перењето пари, корупцијата, опструкција на правдата, итн.

Може да се заклучи дека за спроведување на современа стратегија за спречување на корупцијата и другите форми криминал, битни се неколку основни постулати, кои се однесуваат на легислативно институционалниот сегмент, како и применета на правото, антикорупциската стратегија, итн. До членките на меѓународната заедница се даваат и препораки за воспоставување кодекси на однесување на јавните службеници, во извршувањето на нивните работи и работни задачи, при остварувањето на нивната функција.

## **1. Криминалот на злоупотребата на власта, во дел од одредбите на меѓународните документи**

### **1.1. Документи на ООН**

Организацијата на обединетите нации, во насока на спречување и превенција на меѓународниот криминал на злоупотреба на власта, има донесено повеќе документи, кои се полноважни за сите нејзини членки.

### **1.1.1. Резолуција 51/59, Акција против корупцијата**

Со Акцијата против корупцијата<sup>1</sup>, донесена 1996 година, од страна на Генералното Собрание на ООН, се изразува посебна загриженост за сериозноста на проблемите, предизвикани од корупцијата, заедно со другите форми на криминал, како и од опасноста од загрозувањето на стабилноста и сигурноста на општеството и поткопувањето на демократските, моралните и етичките вредности, кои, исто така, се објект на напад. Затоа потребата од акција против корупцијата, Генералното собрание на ООН ја става во прв план, како феномен, кој ги преминува националните граници и бара целосна соработка меѓу државите.

Во рамките на оваа Резолуција, како анекс, е усвоен и Меѓународниот кодекс на однесување на јавните службеници, со кој на јавните службеници им се даваат препораки да бидат внимателни, фер, непристрасни и своите должности да ги вршат ефикасно, ефективно и со интегритет, во согласност со законите и постоечките административни политики.

Во рамките на Кодексот, предвидени се и одредби, кои се однесуваат на конфликтот на интереси. Според нив, јавните службеници не треба да ги користат своите службени овластувања, за несоодветно унапредување или финансиски интерес, за себе или за членовите од нивните семејства. Во случај на можен или забележан конфликт меѓу јавниот и приватниот интерес, тие треба да се придржуваат кон мерките, воспоставени за намалување или за целосно елиминирање на конфликтот на интереси.

Со анексот е определено дека, јавните службеници не смеат, на било кој начин, да бараат, ниту да примаат, било каков подарок или услуга, која што може да влијае врз извршувањето на нивните функции.

### **1.1.2. Резолуција 51/191, Декларација на Обединетите Нации против корупцијата и подмитувањето во меѓународните комерцијални трансакции**

Декларација на Обединетите Нации против корупцијата и подмитувањето во меѓународните комерцијални трансакции е изгласана на 86-та Пленарна седница, на 16.12.1996 година.

Со неа, сите земји членки, поединечно или преку меѓународни или регионални организации, се обврзуваат да преземаат ефикасни и конкретни мерки, против сите облици на коруптивна активност, поврзана со меѓународни комерцијални трансакции, како и да изнајдат начини за ефикасно спроведување на постојните закони, кои забрануваат подмитување

---

<sup>1</sup> Резолуција 51/59, Акција против корупцијата, донесена врз база на извештајот на Третиот комитет (A/51/610).

во меѓународните комерцијални трансакции, а доколку не постојат такви закони, да поттикнат такво донесување.

Во оваа Декларација се дефинирани и елементите на подмитување, меѓу кои се: понуда, ветување или давање на материјални средства, подарок или друга погодност, директно или индиректно, од страна на поединец, приватна или јавна корпорација..., на некој јавен службеник или избран претставник на друга држава или пак барање, прифаќање или добивање, директно или индиректно, од страна на некој јавен службеник или избран претставник од државата. Се работи за ситуација кога јавениот службеник ќе се воздржи од извршување на должностите, кои се поврзани со неговата положба. Овие елементи ја карактеризираат злоупотребата на позицијата на лицето – јавен службеник, при вршење на определени меѓународни трансакции.

Тука постојат и одредби, кои се однесуваат на развивањето и поттикнувањето на бизнис - кодексите, стандардите или најдобрите практики, кои ги забрануваат корупцијата, подмитувањето итн.

### **1.1.3. Конвенцијата на ООН, против транснационалниот организиран криминал**

Конвенцијата на ООН, против транснационалниот организиран криминал<sup>2</sup> е потпишана 2000 година, со цел - унапредување на соработката помеѓу земјите, заради превенција и борба против транснационалниот организиран криминал.

Во врска со нашиот предмет на интерес, оваа Конвенција, во член 8 и 9, ја криминализира корупцијата и предвидува мерки за нејзино сузбивање, според кои секоја земја треба да предвиди и усвои легислатива, неопходна за третирање на коруптивните делата, како казниви. Ова, пред се', се однесува на случаи кога: е дадено ветување или, пак, кога на јавен службеник му е понудена или дадена несоодветна корист, за него или за друга личност или субјект, со цел службеното лице да постапи или да се воздржи од постапување или извршување на неговите службени должности, или пак е побарана или примена несоодветна корист.

Во Конвенцијата е дефиниран и поимот „јавно службено лице“, под кое се подразбира лице, со јавна должност или лице кое што обезбедува јавен сервис, како што е дефинирано во домашното право и како што се бара во казненото право на државата, во која што лицето ја извршува функцијата.

Кога се зборува за мерките против корупцијата, секоја држава – членка, до соодветно ниво и конзистентно со нејзиниот правен систем, треба да усвои легислатива, административни или други ефикасни мерки, со цел да обезбеди определен интегритет и да ја спречи, открие или казни корупцијата

---

<sup>2</sup> Конвенцијата на ООН за транснационалниот организиран криминал е ратификувана од Собранието на Република Македонија, во 2004.



на јавните службени лица. Овде се предвидени и определени превентивни активности, кон можните злоупотреби.

### **1.1.4. Конвенција за спречување на корупцијата**

Активноста на ООН, во борбата против корупцијата, се гледа и преку донесувањето на Конвенција за спречување на корупцијата,<sup>3</sup> усвоена од страна на Генералното собрание на Обединетите нации, на 31 Октомври, 2003 година, која го проширува подрачјето на меѓународните забрани, при што ги опфаќа јавниот и приватниот сектор, како и корупцијата во политиката (политичките партии и вршењето на власта).

Во таа смисла, Конвенцијата предвидува, сите земји потписнички, да инкриминираат повеќе дела: корупција, злоупотреба на штета на јавна или приватна сопственост од страна на службените лица, тргување со влијание и злоупотреба на функциите, незаконито богатење итн. Посебен акцент е ставен на воспоставување на кривичното дело - опструкција на правдата, кое се однесува на употреба на сила или закана, на заплашување врз правосуден службеник или служби за откривање или казнување. Понатаму, овие одредби се прошируваат и на сведоците.

## **1.2. Документи на Советот на Европа**

Советот на Европа, исто така, има донесено голем број на документи, кои се поврзани со проблематиката на криминалот и изнаоѓањето начини за негово успешно решавање.

### **1.2.1. Казнена конвенција за корупција**

Казнена конвенција за корупција<sup>4</sup> е донесена од страна на Советот на Европа, на Вториот самит на шефовите на влади и држави, на 10 - 11 Октомври, 1997 година, во Стразбур.

Според Конвенцијата, корупцијата претставува закана за демократијата, правдата и човековите права, ги поткопува принципите за доброто управување, праведноста и социјалната правда, ја нарушува концепцијата, го спречува економскиот развој и претставува опасност за стабилноста на демократските институции и моралните основи на

---

<sup>3</sup> Конвенцијата на ООН против корупција е усвоена со Резолуција, број АРЕС/58/4. Отворена е за потпишување на сите држави од 9 - 11. 12. 2003 година, во Мерида (Мексико), а потоа во седиштето на ООН, Њујорк до 9. 12. 2005. Истата е ратификувана од Собранието на Република Македонија во Март, 2007.

<sup>4</sup> Казнена конвенција за корупција ратификувана е од страна на Република Македонија на 28. 07. 1999 година, МД-32/99-98.

општеството. Заклучок е дека ваквата состојба би можела ефикасно да се превенира, доколку има соодветна и адекватна меѓународна соработка.

При донесувањето на одредбите, запазени се дефинирањата на определени термини и изрази, така што дефиниран е терминот „јавен службеник“, кој се интерпретира и е во конотација со дефиницијата на „функционер“, „министер“, „градоначалник“ или „судија“, во националното право на определена држава и според прописите по кои работат овие лица. Дефиниран е и терминот „судија“, кој ги подразбира јавните обвинители, лица кои вршат судски функции итн.

Во оваа Конвенција предвидени се определени мерки, кои се преземаат на национално ниво за инкриминирање на активната и пасивната корупција на националните јавни службеници, потоа инкриминација на корупцијата на членовите на националните јавни институции, па корупцијата на странските јавни службеници и странските јавни институции, како и давање насоки за воведување законски инкриминации на активната и пасивната корупција во приватниот сектор. Се забележува и широкиот опфат на субјектите, кои можат да се јават како сторители на определени дела, поврзани со корупцијата: судии, службеници во меѓународните судови, но и меѓународни функционери и членови на меѓународни парламентарни собранија.

Во Конвенција, особено значење има наложувањето на секоја страна, од потписничките, да усвојат законски и други мерки, кои се неопходни за да се инкриминира определено дело, кое било сторено намерно, со предлагање, нудење или давање директно или индиректно, незаслужена имотна корист, по основ на награда на некого, кој изјавил дека е способен да изврши влијание врз донесувањето на одлуката, од страна на некои од субјектите, кои се предходно наведени, на почетокот од одредбите на конвенцијата. Со оваа конвенција се пропишани и голем број одредби, преку кои земјите потписнички, ќе можат сами или во корелација со други земји, успешно да се спротивстават на оваа форма на криминал, заедно со сите други „нови“ форми на криминал, кој го вршат носителите на определена функција во државата, преку најразлични злоупотреби на нивните функции и овластувања.

### **1.2.2. Цивилна конвенција за спречување на корупција**

Цивилната конвенција за спречување на корупција<sup>5</sup> е донесена од Мултидисциплинарната група за корупција, на 17- та пленарна седница, во Јуни, 1999 год. Стразбур.

Во своите одредби, таа предвидува дефинирање на корупцијата, како: „барање, нудење, давање или прифаќање, директно или индиректно, поткуп или на било која друга несоодветна предност или проспект, со што се

---

<sup>5</sup> Цивилна конвенција за спречување на корупција е ратификувана од страна на Република Македонија, на 23. 01. 2002.

попечува совесното извршување, на било која должност или однесување, што се бара од лицето, кое прима поткуп, за несоодветната предност или поради тоа“.

Во оваа конвенција се дадени определени обврски во внатрешното законодавство, за пропишување на одредбите, кои се однесуваат на надоместок на претрпена штета, роковите за барање на надоместок на штета итн. Предвидени се и одредби, кои ја третираат меѓународната соработка, како и надгледување и примена на одредбите од конвенцијата.

### **1.2.3. Резолуција (97) 24, за дваесетте водечки принципи за борба против корупцијата**

Резолуција (97) 24, за дваесетте водечки принципи за борба против корупцијата е усвоена од страна Комитетот на министри, на 101-та сесија, одржана на 6 Ноември, 1997 година.

Советот на Европа, соочен со сериозната закана од корупцијата и останатите форми на криминал, ги усвои дваестетте водечки принципи за борба против корупцијата, елаборирани од страна на Мултидисциплинарната група за корупција.

Досега, многупати разгледувани и цитирани, тие принципи се однесуваат на повеќе сегменти. Прво - организацијата, функционирањето и постапката за донесување на одлуки, од страна на јавната администрација, која истите мора да ги донесува транспарентно и конзистентно на потребата за постигнување на ефикасност. Второ - адекватна примена на соодветните постапки, за контрола врз активностите и работењето на јавната администрација. Трето - имплементација на правилата на однесување, кои се во врска со правата и должностите на јавните службеници како и имплементација на кодексите на однесување. Четврто - осигурување на системот на јавните обврски или одговорности, кој треба да ги земе предвид последиците од корумпираното однесување на јавните службеници итн.

Карактеристични се интенциите за усвојување на соодветни процедури за јавните набавки, кои промовираат фер конкуренција или одвраќање на корумпираните лица. Овде се споменуваат и усвојувањето на кодексите на однесување и промоција на правилата за финансирање на политичките партии и на изборните кампањи, заради адекватен целесообразен пристап кон борбата против корупцијата.

Сите принципи имаат свое место во борбата против корупцијата и важно е нивното прифаќање и имплементација во националните законодавства на државите.

#### **1.2.4. Резолуција (99) 5, Договор за формирање на групата земји против корупцијата (ГРЕКО), усвоен од страна на ГМК-Мултидисциплинарна група за корупција<sup>6</sup>**

Во согласност со Акциониот план<sup>7</sup>, шефовите на државите и на владите, со цел да направат промоција на нивната соработка во борбата против корупцијата, му дадоа инструкции на Комитетот на министри, да ги усвои водечките принципи, кои би се примениле во развојот на домашното законодавство и во практиката и без одлагање, да формира соодветни и ефикасни механизми, за мониторинг надгледување и контрола.

Од тие причини, на 1.05.1999 година, е формирана Групата земји против корупцијата – ГРЕКО, која треба да е во состојба, на флексибилен и ефикасен начин, да го надгледува придржувањето кон водечките принципи, во борбата против корупцијата и примената на меѓународните инструменти, што треба да бидат усвоени, според Програмата на акции против корупцијата, во согласност со одредбите, содржани во таквите инструменти.

Целта на ГРЕКО е да го подобри капацитетот на нејзините членки, во борбата против корупцијата, притоа, следејќи го динамичкиот процес на заедничко оценување и силниот притисок, придржувајќи се до нивните обврски на тоа поле.

#### **1.2.5. Препораки бр. Р (2000) 10, на Комитетот на министри до државите –членки, по однос на Кодексот на однесување на јавните службеници**

Кодексот на однесување на јавните службеници е донесен од страна на Комитетот на министри, на 106-тата сесија одржана на 11.05.2000 година.

Целта на овој Кодекс е да ги утврди стандардите за интегритет на однесувањето, кои треба да ги применуваат јавните службеници, потоа, да им помогне да ги достигнат, како и да ја информира јавноста, како треба да се однесуваат јавните службеници, бидејќи јавната свест и промоцијата на етичките вредности, се значајни средства за спречување на корупцијата.

Кодексот е важен, затоа што јавните службеници претставуваат клучен елемент на јавната администрација, од аспект на нивните специфични должности и обврски, како и соодветните квалификации, кои мора да ги поседуваат, заради успешно извршување на тие должности. Во него се предвидени општите принципи, кои се однесуваат на спроведувањето на обврските на јавните службеници, согласно законот и етичките стандарди.

---

<sup>6</sup> Договор за формирање на Групата земји против корупцијата (ГРЕКО), усвоен од страна на ГМК, на нејзиниот 13-ти состанок (23 - 24 Март, 1998) и модифициран од страна на замениците - министри, на нивниот 629-ти состанок (28 – 29 Април, 1998 година).

<sup>7</sup> Акциониот план е усвоен за време на II самит на шефовите на земјите и на владите, на земјите членки на Советот на Европа, на 10 -11 октомври, 1997, во Стразбур.

Јавните службеници треба да бидат аполитични и при вршењето на својата работа да не се занимаваат со работи, поврзани со политиката.

Во Кодексот на однесување на јавните службеници се предвидени и одредби кои го опфаќаат судирот на интереси. Имено, „јавниот службеник не смее да дозволи неговиот приватен интерес да дојде во судир со неговата јавна позиција. Негова обврска е да го избегне таквиот конфликт на интереси, без оглед на тоа дали е вистински, потенцијален или привиден. Јавниот службеник не смее да ги користи предностите на својата положба за сопствени, приватни интереси“.<sup>8</sup>

Во член 13 е дадена поширока елаборација на конфликтот на интереси, каде е дефинирано, кога и како јавниот службеник може да е доведен во конфликт на неговиот приватен со јавниот интерес.

Секако, низ сите одредби се предвидени различни ситуации, кои се однесуваат на: некомпатибилни надворешни интереси; политички и јавни активности; злоупотреба на службената положба; супервизорска одговорност итн. Најпосле, предвидени се одредби за санкции кон непридржување на Кодексот, кои најчесто се дисциплински мерки.

### 1.3. Документи на Пактот за стабилност

Пактот за стабилност беше потпишан во јуни 1999 година од страна на земјите на Балканот. Негова главна цел е да обезбеди долготраен мир, просперитет и стабилност на Југоисточна Европа, да негува ефективна регионална соработка и да даде цврста европска основа на регионот.

#### 1.3.1. Антикорупциска иницијатива за Југоисточна Европа, Договор и Акционен план<sup>9</sup>

На Самитот во Сараево, како и на неколку последователни состаноци, Пактот за стабилност изготви Договор<sup>10</sup> и Акционен план за преземање мерки, кои се приоритетни во борбата против корупцијата. Овие мерки се однесуваат на: промоција на доброто владеење (преку правни, структурални и управувачки реформи за зголемување на транспарентноста и одговорноста на јавната администрација); зајакнување на законодавството и промовирање на владеење на правото (преку осигурување на ефикасна поделба на власта и независност на истражните и судски органи); промовирање на транспарентноста и интегритетот во деловните активности (покрај другото и ефективно законодавство, во врска со поткупот итн.); и промовирање на

<sup>8</sup> Кодекс на однесување на јавните службеници, член 8.

<sup>9</sup> Усвоена на Работната маса III, во Сараево, 15 – 16. 02. 2000 година.

<sup>10</sup> Овој Договор е подготвен од страна на работната група, составена од претставници на Канцеларијата на специјалниот координатор, Советот на Европа, ОЕЦД, Европската комисија, САД и Светската банка.

моделот на активно граѓанско општество (со јакнење на граѓанското општество и нанезависните медиуми, со цел да се поттикне дејствувањето на заедницата врз власта).

Со оваа иницијатива, владите преземаат определени обврски, односно чекори, кои се однесуваат на: усвојување и имплементација на европските и другите меѓународни инструменти (со потпишување, ратификување и имплементација на конвенциите против корупција, промена на дваесетте водечки принципи итн.); промовирање на доброто владеење и сигурната јавна администрација (со зајакнување на националното законодавство, ефикасно извршување и контрола на буџетот, професионални и стабилни јавни услуги, основање на ефикасни надворешни ревизорски институции); зајакнување на законодавството и промоција на владеењето на правото (со адекватна криминализација на корупцијата и перењето пари, основање специјализирани антикорупциски единици, зајакнување на истражните капацитети на кривично-правните институции итн.); промовирање на транспарентноста и на интегритетот на деловните операции (со адекватни мерки против активен и пасивен поткуп, вклучувајќи ја и корупцијата на јавните службеници, промоција на корпоративната одговорност, како и обезбедување услови за странски и домашни инвестиции итн.); промоција на активното граѓанско општество (преку развој на антикорупциски активности, со вклучени јавни службеници, организирање кампањи за подигање на јавната свест, зајакнување на медиумското набљудување итн.).

#### **1.4. Документи на ОЕЦД - Организација за економска соработка и развој**

Во врска со оваа проблематика, од страна на ОЕЦД, донесени се неколку документи, меѓу кои:

- Конвенција за сузбивање на поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции<sup>11</sup>,
- Коментарите на конвенцијата за сузбивање на поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции<sup>12</sup> и
- Ревидирана препорака на Советот за сузбивање поткупот во меѓународните деловни трансакции<sup>13</sup>.

Една од покарактеристичните препораки е и Препорака на Советот на ОЕЦД за подобрување на етичкото однесување на јавната служба.

---

<sup>11</sup> Усвоена од Преговарачката конференција, на 21 Ноември, 1997.

<sup>12</sup> Исто.

<sup>13</sup> Усвоена од Советот на ОЕЦД, на 23 Ноември, 1997.

#### **1.4.1. Конвенција за сузбивање на поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции**

Целта на Конвенција за сузбивање на поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции е да се криминализира поткупот, кој е широко распространет во меѓународните деловни трансакции, вклучувајќи ги и трговијата и инвестирањето, што „сериозно ја зголемува моралната и политичката загриженост, го поткопува доброто владеење и економскиот развој и ги искривува меѓународните услови за конкуренција“.<sup>14</sup>

Со оваа Конвенција, која донесена согласно Препораката за борба против поткупот во меѓународни деловни трансакции<sup>15</sup>, се укажува на потребата од ефикасни мерки за: одвраќање, спречување и сузбивање на поткупот на странски јавни службеници, во меѓународните деловни трансакции. Ова се однесува на криминализација на поткупот, која треба да се направи во согласност со препораката, но и во координација меѓу земјите - потписнички на оваа Конвенција.

Во Конвенцијата се предвидени одредби, кои утврдуваат одговорност на правните лица, јурисдикција, взаемна правна помош меѓу државите, екстрадиција итн.

#### **1.4.2. Препорака на Советот на ОЕЦД за подобрување на етичкото однесување на јавната служба**

Оваа Препорака на Советот на ОЕЦД е усвоена на 23 мај 1997 година, со цел да се обезбедат мерки за ефикасно функционирање на институциите и системите за унапредување на етичкото однесување во јавната служба.

Тоа би се постигнало преку редовно ревидирање на политиките, процедурите и практиките на институциите, кои влијаат врз етичкото однесување на јавните служби; поддржување на високиот стандард на управување, како и на антикорупцијата во јавниот сектор; повикување на етичките принципи на управување во јавната служба; разумно комбинирање на аспектите на системот за етичко управување, засновано врз стандарди, базирани врз почитување на правилата.

Воспоставувањето на етички стандарди во јавниот сектор е од особено значење, така што јавните службеници мора да ги познаваат тие стандарди и адекватно да ги применуваат во нивната работа. Потребно е точно и концизно излагање на најважните етички стандарди и принципи според кои ќе се раководи јавниот сектор, а кои најчесто се во форма на кодекс на однесување. Основа за поврзување на минимумот од

<sup>14</sup> Види повеќе: Збирка на Меѓународни документи за борба против корупцијата, Скопје, 2002, стр. 185.

<sup>15</sup> Усвоена е од страна на ОЕЦД, на 23.05.1997 година.

задолжителните стандарди и принципи на однесување на секој јавен службеник е законската рамка.

Земјите членки на ОЕЦД, настојуваат да воведат реформи во управувањето, со цел да го унапредат работењето, при што, покрај сите измени во раководењето и менаџирањето во јавниот и приватниот сектор, направија и криминализација на определени активности, кои се однесуваат на одредени области (пр. поткуп на странски јавни службеници, итн).

### **1.5. Европската Унија во справувањето со криминалот на злоупотреба на власта**

Корупцијата и другите форми на криминал претставуваат сериозна закана, не само за концептот на владеење на правото, туку и за општествената и економска стабилност на државите, членки на Европската Унија.

Еден од врвните приоритети на Европската Унија е адекватната примена на постоечките механизми, како и воспоставување на нови, за поуспешна борба, но и превентивна активност, против сите „нови“ форми на криминал (корупцијата, перењето пари итн). Во таа насока, одржани се многу самити и конференции, меѓу кои: Договорот од Мастрихт, Самиот во Темпере итн.

Покрај другите документи, Европската Унија има усвоен и две конвенции: Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на Европската Унија, во 1995 и Конвенцијата за сузбивање на корупцијата, од 1997 година, во кои се статутирани определени забрани, кои треба да бидат имплементирани во законодавствата. Овие одредби ги опфаќаат, службените лица на Европската Унија, но кругот е проширен и на службени лица од државите, членки на Европската Унија.

Треба да се споменат и предвидените анти-корупциските мерки, кои треба да се применат во однос на институциите на Европската Унија, но и воспоставената соработка со соодветните антикорупциски структури, како и државните органи на државите членки. Сето ова претставува примарна задача на Европската агенција за спречување на финансиските злоупотреби (ОЛАФ).

Примената на конфискационите одлуки и мерките за истрага, замрзнување и привремено заплenuвање, во Европската Унија е регулирана со рамковна одлука на Советот на министри, од 2003 година, за Европски налог за замрзнување на имот и на евиденции и документи. Одлуката предвидува извршување на судски налози за замрзнување на имот и на евиденции и докази од судовите на другите држави- членки. Целта на примената на овој механизам, како и сите други од ваков тип, е брзо доаѓање до доказите за стореното дело, што се наоѓаат во друга држава, или привремено замрзнување и конфискација на имотот, заради изрекување на



посебната мерка на конфискација на имотот, заедно со осудата за казненото дело.

Иако е голем бројот на меѓународните инструменти, како и инструментите на Европската Унија, сепак, сеуште има појава на корупциски афери во институциите. За таа цел предвидено е да се направи ревизија на политиката на Европската Унија во оваа сфера, при што постои заложба за усвојување на стратегија, заснована врз неколку постулати, од кои најважни се: „изразување на јасна политичка волја на највисоко рамниште, мониторинг над примената на постојните анти-корупциски инструменти, пристапување на ЕУ (ЕЗ) кон конвенциите на Советот на Европа и кон мониторинг механизмите на ГРЕКО -телото за мониторинг, над антикорупциските активности на Советот на Европа и развивање на инструменти за борба против корупцијата, во приватниот сектор“.<sup>16</sup>

Овде, препознатливи се приоритетите за: хармонизација на казнените законодавства; унапредување на соработката во откривањето, истражувањето и гонењето на сторителите на делата, со примена на специјални истражни техники; како и заштита на жртвите и соработниците на правдата и примена на мерките на пронаоѓање, замрзнување и конфискација на криминалните приноси.

Посебен осврт е направен во развивањето на мерките за превенција, заради избегнување на конфликт на интереси, со воведување на системски мерки за контрола и проверка, поврзана со процедурите за јавни набавки и трошењето на буџетските средства. Тука е опфатен и приватниот сектор, каде што е предвидено усвојување на нови правила за ревизија и сметководство, воведување на нови закони, стандарди и процедури во работењето на компаниите во приватна сопственост итн.

Конзистентната стратегија вклучува и нови правила за различните организации, како што се политичките партии и синдикатите, инспирирани во барањето за транспарентност во нивното финансирање и внатрешните избори.

Во врска со криминалот на злоупотреба на власта во меѓународните регулативи, Република Македонија ги има ратификувано следните документи од оваа област:

- Конвенција на обединетите нации против корупција - донесена на Конференцијата, одржана во Мерида, Мексико, 9-12. 12. 2003 година, отворена за потпишување на сите држави од 9-11. 12. 2003 година, а потоа во седиштето на ООН, во Њујорк до 9.12.2005 година. Истата е ратификувана од Собранието на Република Македонија во Март, 2007 година.
- Казнена конвенција за корупција - изгласана на Вториот самит на шефовите на владите и држави, 10-11 Октомври, 1997

---

<sup>16</sup> Види повеќе: Камбовски, Владо, Организиран криминал, Скопје, 2006.

година, во Стразбур, а ратификувана од страна на Република Македонија на 28.07.1999 година, под бр. МД-32/99-98.

- Цивилна конвенција за спречување на корупција - усвоена од Мултидисциплинарната група за корупција, на 17-та пленарна седница, на 23/24. 06. 1999 година, во Стразбур, а ратификувана од страна на Република Македонија, на 23.01.2002 година, под бр.07-388/1.

Во насока на спречување на криминалот на злоупотреба на власта, а во врска со поткупот на странски јавни службеници, од страна на Република Македонија потребна е и ратификација на Конвенцијата на ОЕЦД за поткуп на странски јавни службеници во меѓународните деловни трансакции, која влезе во сила Февруари 1999 година и досега ја ратификувале 32 земји-членки на ОЕЦД, како и 6 земји кои не се членки. Потребата од ратификација се наметнува од причини што, во нашата држава, во последниов период, забележително е присуството на странски претставници, кое е поврзано со воспоставување на деловни односи на нашата држава со странски компании, кои сакаат да инвестираат во стопанството. Но, нивното присуство исто така, е поврзано и со користењето на меѓународните фондови, од страна на граѓаните и институциите во Република Македонија. Со оглед на фактот што средствата, кои се слеваат во овие фондови се исклучително високи, постои можност од поткуп на овие претставници, кои го следат трошењето или од кои зависи одобрувањето за нивното користење.

## **2. Република Македонија и нормативната рамка за спречување на криминалот на злоупотреба на власта**

### **2.1. Општ осврт**

За да може да опстане, секое општеството им наметнува на своите членови определени правила на поведение, кои пак, секогаш, од страна на поединци, ќе бидат прекршени. Најтешките повреди на општествените правила на поведение, во досега познатите, класични општествено - економски формации, се интегрален дел на системот на правни норми, што се нарекува кривично право.

Состојбите со криминалот, не само во Република Македонија, туку и во меѓународни размери, влијаат врз дефинирањето нови правила и нивно подигање на рамниште на меѓународна обврска, со усвојување на меѓународни документи (конвенции, резолуции, декларации, директиви итн)<sup>17</sup> и нивна имплементација во националните законодавства. Развојот на

---

<sup>17</sup> Меѓународната заедница, имајќи ја предвид динамиката на развојот на криминалот и неговите „нови“ современи форми, воспоставува определени механизми за идентификување на жариштата на тие форми криминал, при што постои солидарност помеѓу државите за тие прашања. По однос на солидарноста во борбата против криминалот на меѓународно ниво,

македонското казнено законодавство претставува процес во кој се испреплетуваат голем број на детерминанти, кои покрај потребата од реформи поттикнати од внатрешните состојби, големо влијание имаат и барањата за европеизација на казненото законодавство и на системот за казнена правда, низ прифаќање на „сет“ од европски и меѓународни правила и принципи, содржани во бројни конвенции и други документи.<sup>18</sup>

Оваа меѓународна активност и ратификацијата на меѓународните документи предвидува и обврски за државите, кои нив ги ратификувале, да ги инкриминираат различните дела на поткупување и тргување со влијание и злоупотреба на јавната функција, за користољубиви цели, за проширување на кругот на субјектите на овие дела и за статуирање на казнена одговорност на правните лице. Република Македонија, согласно меѓународните обврски за усвојување на антикорупциско законодавство, презема голем дел од обврските, со ратификувањето на тие меѓународни конвенции, при што беше донесен Законот за спречување на корупцијата,<sup>19</sup> во кој се предвидени превентивни мерки за спречување на корупцијата во политиката, вршењето на власта и јавните овластувања, конфликтот на интереси и дејноста на правните лица. Одредбите на овој закон имаат превентивно значење и се комплементарни со инкриминациите на пасивно и активно поткупување и противзаконито посредување, во Кривичниот законик на Република Македонија.

Таквата активност е особено динамична во подрачјето на спречувањето на организираните криминал, тероризмот и другите облици на транснационален криминал, во поставувањето рационални граници на казнената репресија и свртувањето кон правата на жртвата, што повлекува прифаќање на различни мерки на медијација и порамнување, јакнење на позицијата на конфискацијата на имотната корист и другите имотни санкции, статуирање на казнената одговорност на правните лица, казнување на злосторничкото здружување и организираните облици на криминал и инкриминирање на „новите форми“ на криминал.

Република Македонија, од своето осамостојување, има донесено поголем број на закони, кои неколку пати се дополнети или изменети, со цел да се зголеми ефикасноста на македонското законодавство, во неговата превентивно – репресивна улога. „Усвојувањето на нови меѓународни инструменти од казненоправната област, посебно тие за спречување на организираните криминал, тероризмот и корупцијата, како и барањата за

---

меѓународната заедница поставува одредени правци на нивната активност, кои се насочени кон: усогласување на законодавствата со прифаќање на заеднички пристапи кон дефинирањата на современите форми на криминал (корупција, перење пари итн.); прифаќање на ефикасни меѓународни инструменти за заемна соработка, како и меѓународно консолидирање на институциите за борба против криминалот (Интерпол, Европол, итн.).

<sup>18</sup> Види повеќе: Камбовски, Владо, Коментар на Кривичниот законик на Република Македонија, Интегрален текст, Скопје, 2011, стр. 42.

<sup>19</sup> Првиот е донесен 2002 година, а подоцна истиот е изменет и дополнет, неколку пати.

усогласување на домашното законодавство, со правото на Европската Унија, повлекува континуирано иновирање на Кривичниот законик, што станува општа карактеристика на реформите на современите казни законодавства<sup>20</sup>. Разбирливо е дека и понатамошните интенции на македонското законодавство треба да се одвиваат кон целосно и континуирано следење на криминалот и спроведување на реформи во целокупниот правен систем.

Основна законска регулатива за борбата против криминалот на злоупотребата на власта (со нејзините појавни форми ) се: Кривичниот Законик, Законот за спречување на корупцијата, Закон за спречување на судирот на интереси, Законот за финансирање на политичките партии и други закони, кои се однесуваат на оваа проблематика, и каде што се предвидени одредби за неа.

Покрај националното законодавство, како нормативна рамка, се вклучени и меѓународните договори, кои се ратификувани во Република Македонија, какви што се:

- Казнената конвенција за корупција на Советот на Европа, ратификувана 1999 година и Протоколот, ратификуван во 2005 година (ETS No.191);
- Цивилната конвенција против корупција на Советот на Европа, ратификувана 2000 година;
- Европската Конвенција за меѓусебна правна помош во кривичната материја на Советот на Европа, ратификувана 1999 година и вториот дополнителен протокол;
- Конвенцијата за перење пари, замрзнување и конфискација на приносите од криминал ратификувана 2000 година;
- Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал, ратификувана 2004 година (UNTOC);
- Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата, ратификувана 2007 година (UNCAC).

Притоа, несомнено влијание имаат и:

- Препораките на ГРЕКО, од третиот круг на евалуација;
- Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, за 2011 година;
- Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија, 2010-2015 година;
- НПАА - Националната програма за приспособување со правото на Европската Унија, за периодот 2011-2013 година.

---

<sup>20</sup> Камбовски, Владо, Коментар на Кривичниот законик на Република Македонија, Интегрален текст, Скопје, 2011, стр. 52 – 53.

Секако, постојат и други, важни документи, кои што се однесуваат на борбата против корупцијата, намалувањето на судирот на интереси и јакнењето на индивидуалниот и институционалниот интегритет.

### **Заклучок**

Злоупотребата на власта, преку нејзините појавни форми, негативно влијае врз правната држава, начелото на владеење на правото и концептот на основните права и слободи на човекот. Соочени со овој реален проблем, кој е поврзан со криминалот на злоупотреба на власта, современите законодавства го бараат одговорот во две насоки: „изградба на целовита стратегија на превентивни, политички, правни а други мерки и активности, од една страна и јакнење на казнено - правната репресија, од друга страна.

Законодавните реформи се поттикнати и со мошне динамична меѓународна активност, во спречувањето на корупцијата, заради хармонизација на законодавствата и развивање на меѓународни инструменти за ефикасно гонење (екстрадиција итн).

Секако, покрај ова како основен фактор што ги детерминира правците на натамошните реформи во казненото законодавство е и порастот на криминалот како и неговите „нови“ форми. Состојбите со криминалот како во национални така и во меѓународни размери влијаат и понатаму врз дефинирањето нови правила, како и нивно подигање на рамништето на меѓународна обврска со усвојување на меѓународни конвенции и нивна имплементација во националните законодавства. Таквата активност е особено динамична на подрачјето на спречувањето на организираниот криминал, корупцијата, перењето пари, злоупотребата на власта итн. и нивното инкриминирање во националните законодавства.

Исто така, покрај инкриминирањето на овие „нови“ форми се потенцираат и штетите кои настануваат и исклучително шетно влијаат врз меѓународните економски и финансиски токови. Токму тоа е една од причините за натамошното реорганизација, унификација и хармонизација на националните законодавства кон меѓународните регулативи., од причини што штетите се огромни и влијаат врз економскиот раст и напредок на засегнатите земји.

### **Библиографија**

1. Камбовски, Владо, Коментар на Кривичниот законик на Република Македонија, Интегрален текст, Скопје, 2011
2. Камбовски, Владо, Организиран криминал, Скопје, 2006.
3. Збирка на Меѓународни документи за борба против корупцијата, Скопје, 2002
4. Резолуција 51/59, Акција против корупцијата, донесена врз база на извештајот на Третиот комитет (A/51/610)

5. Конвенцијата на ОН за транснационалниот организиран криминал е ратификувана од Собранието на Република Македонија, во 2004
6. Конвенцијата на ОН против корупција е усвоена со Резолуција, број АРЕС/58/4. Отворена е за потпишување на сите држави од 9 - 11. 12. 2003 година, во Мерида (Мексико), а потоа во седиштето на ООН, Њујорк до 9. 12. 2005. Истата е ратификувана од Собранието на Република Македонија во Март, 2007.
7. Казнена конвенција за корупција ратификувана е од страна на Република Македонија на 28. 07. 1999 година, МД-32/99-98.
8. Цивилна конвенција за спречување на корупција е ратификувана од страна на Република Македонија, на 23. 01. 2002
9. Договор за формирање на Групата земји против корупцијата (ГРЕКО), усвоен од страна на ГМК, на нејзиниот 13-ти состанок (23 - 24 Март, 1998) и модифициран од страна на замениците - министри, на нивниот 629-ти состанок (28 - 29 Април, 1998 година).
10. Акциониот план е усвоен за време на II самит на шефовите на земјите и на владите, на земјите членки на
11. Советот на Европа, на 10 -11 октомври, 1997, во Стразбур.
12. Кодекс на однесување на јавните службеници, член 8.
13. Конвенција за сузбивање на поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции
14. Антикорупциска иницијатива за Југоисточна Европа, Договор и Акционен план Усвоена на Работната маса III, во Сараево, 15 - 16. 02. 2000 година.
15. Договор и Акционен план за преземање мерки, еподготвен од страна на работната група, составена од преставници на Канцеларијата на специјалниот координатор, Советот на Европа, ОЕЦД, Европската комисија, САД и Светската банка.
16. Конвенција за сузбивање на поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции Усвоена од Преговарачката конференција, на 21 Ноември, 1997.
17. Ревидирана препорака на Советот за сузбивање поткупот во меѓународните деловни трансакции Усвоена од Преговарачката конференција, на 23 Ноември, 1997.

**GOVERNMENT ABUSE IN INTERNATIONAL DOCUMENTS - LEGAL FRAMEWORK**

**PhD Vasko Stamevski**  
**PhD Elizabeta Stamevska**

**Abstract:**

The international community, taking into account the dynamics of the crime and its "new" modern forms, sets specific mechanisms for determining their focus, where, solidarity between states in the fight against crime at the international level.

Almost all of the international documents within the UN, the EU and other regional organizations, are including the problem of organized crime, corruption, money laundering etc. In the regulations of these documents are mentioned many public servants, politicians, responsible persons in public enterprises, government bodies, courts, etc., and are criminalized participation in an organized criminal group, money laundering, corruption, obstruction of justice, etc. .

The international activity in the fight against organized crime has been intensified in the last ten years and its main directions are focused on the law harmonization by accepting common approach (the definition of organized crime, the definition of acts of "market of vices", corruption and money laundering, as well as procedural investigative measures), accepting effective international instruments in order to control and connect the institutions of criminal justice, internationally (Interpol, Europol, the police, state prosecutors and judicial systems).

Republic of Macedonia is also present in this developments and in the last decade making there are noted a lot of legislative and legal reforms in the direction of harmonization of criminal law. Republic of Macedonia has ratified several international documents relating relating to the criminalization of organized crime and corruption as well other acts of abuse of power.

**Key words:** the international community, documents, criminal justice, crime, abuse.

341.44/.45(4-672EU)  
343.98:343.9.02(4-672EU)

## **ЗАЈЕДНИЧКИ ИСТРАЖНИ ТИМ-ДОБРА ПРАКСА ЗА ЕФИКАСНИЈУ БОРБУ ПРОТИВ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

**Доц. др Александар Фалаџић\***

*Апстракт:*

*Имајући у виду да државне границе у савременом свијету не представљају скоро па никакав проблем за извршиоце кривичних дјела, посебно за организоване криминалне групе, то је међународна кривичноправна сарадња (полицијска и правосудна) постала средство без којег се не може замислити ефикасно супротстављање криминалу, а нарочито организованом. Супротстављено наведеном имамо општи принцип суверенитета државе који је посебно истакнут у примјени кривичноправних норми. Посљедице одржавања овог принципа су, што се тиче кривичноправне материје, такве да оне недвосмислено доводе до бројних ограничења како у истражном, тако и у фази главног претреса па и касније у смислу екстрадиције и издржавања кривичноправних санкција у другој држави.*

*Свјedoци смо да процес ограничавања државног суверенитета у кривичноправној материји најбрже се реализује у оквиру Европске уније, што је посљедица уважавања чињенице да савремени транснационални криминалитет угрожава подједнако све државе и да се против њега може успјешно борити само удруженим снагама. Циљ рада је да се институт Заједнички истражни тимови у Европској унији (ЕУ) дефинише са нормативног и практичног аспекта, прикажу његове могућности и које предности он доноси државама чланицама ЕУ те начин на који функционише у практичној примјени и како треће државе (државе које нису чланице ЕУ) могу учествовати у њему. Такође, у раду ће бити приказана и улога Eurorola и Eurojusta као институција од посебног значаја за државе ЕУ у борби против криминала.*

*Босна и Херцеговина и Р Србија су на путу ка ЕУ и циљ овог рада је да се судије, полицијски истражиоци, тужиоци и академска заједница упознају са овим важним институтом ЕУ у супротстављању транснационалном криминалу, његовим могућностима и обавезама које ће пред нас „ускоро“ доћи.*

---

\* Тужилаштво БиХ и Универзитет за пословне студије Бања Лука, ул. Јована Дучића 23А Бања Лука, БиХ, e-mail: [aleksandar.faladzic@yahoo.com](mailto:aleksandar.faladzic@yahoo.com).



*Кључне ријечи: заједнички истражни тимови, Европска унија, транснационални криминал, полиција и тужилаштво*

## УВОД

Интеграциони процеси и стварање Европске уније одликују се, између осталог, и одрицањем држава чланица од дијела државног суверенитета и то у дијелу које је пренијето на саму ЕУ. Споразумом из Мастрихта који је ступио на правну снагу 1993. године дефинисани су чланом 2. циљеви оснивања Европске уније, међу којима су наведени и:

- очување и даљи развој Уније као простора слободе, безбједности и права;
- спровођење адекватних мјера заједничке спољне контроле граница и право на азил и
- спречавање и борба против криминала и гарантовање слобода путничког саобраћаја.

„Постепеним укидањем граница и граничних контрола између држава чланица Европске уније настало је не само јединствено унутрашње тржиште, већ и јединствен криминално-географски простор који је негативно утицао на борбу против криминала и организованог злочина и тиме угрозио безбједност људи у Европској унији. Прекогранична мобилност националних полицијских служби је умногоме мање изражена од мобилности починилаца кривичних дјела.“<sup>1</sup> Међународна кривичноправна сарадња представља непосредну и практичну правну комуникацију између држава посредством примјене различитих облика сарадње у зависности од потреба конкретне случаја, а све у циљу предузимања заједничких акција држава на сузбијању транснационалног криминала. Ова сарадња остварује се на троструком плану:

- а) полицијском;
- б) судском и
- в) законодавном<sup>2</sup>.

Дакле, овај институт представља сарадњу-помоћ коју правосудни и други надлежни органи једне државе пружају истим органима друге државе поводом или у вези са извршеним кривичним дјелом, на основу закључених међународних уговора или националног законодавства. Као правна установа,

---

<sup>1</sup> Андреов, М. 2002. Европол, Европа од А до Ш, Фондација Конрад Аденауер, Бон, стр. 81

<sup>2</sup> Јовић, В. 2010. Међународни правни стандарди у контексту међународне кривичноправне и полицијске сарадње, Бања Лука: Зборник радова Интернационална асоцијација криминалиста, стр. 43

међународна кривичноправна сарадња заснована је на одређеним начелима<sup>3</sup>, међу којима су најзначајнији:

1. Начело идентитета-истовјетности норме која подразумева да се сарадња у кривичним стварима може пружити само у случају кад је кривично дјело за које се води кривични поступак прописано у законима обје државе;
2. Начело узајамности или реципроцитета;
3. Начело специјалитета, према коме се држава молила обавезује да ће водити кривични поступак и изрећи санкцију искључиво за кривично дјело за које је затражило помоћ/сарадњу;
4. Начело *locus regit actum*, према коме се вршење радњи које обухватају међународну кривичноправну сарадњу увијек предузима на начин прописан законодавством замољене државе.

Европска унија, у циљу успјешније борбе против транснационалног организованог криминала, прописала је и детаљно разрадила институт Заједничких истражних тимова (*Joint Investigation Teams-JIT*). Најзначајнији документ који детаљно прописује институт Заједнички истражни тимови је свакако пропис Eurojusta/Europola „Смјернице о легислативи о заједничким истражним тимовима у државама чланицама ЕУ“. Циљ овог документа је разрада самог института, као и унапређење саме међународне кривичноправне сарадње.

Заједнички истражни тим је истражни тим који се оснива на основу споразума између двије или више држава чланица и/или других страна за конкретан случај и за прецизно одређено вријеме његовог трајања. Суштинска предност овог института у односу на традиционалне облике међународне сарадње у кривичним стварима, као што су нпр. паралелне истраге и формалне замолнице полицијских и правосудних органа, је:

- Могућност директне размјене информација међу члановима заједничких истражних тимова без потребе за подношењем формалних захтјева;
- Могућност директног захтјева за спровођење истражних мјера међу члановима тима, без потребе за коришћењем судских налога, што се односи и на захтјеве за примјену мјера присиле;
- Могућност да чланови тима буду присутни током претресања објеката и испитивања у свим укљученим јурисдикцијама, чиме се олакшава превазилажење језичких баријера током испитивања и др;
- Могућност координације активности на мјесту догађаја и неформалне размјене специјалистичког знања;

---

<sup>3</sup> Бејатовић, С. 2007. Међународна кривичноправна помоћ и међународни кривични суд, Правни информатор, Инремекс, стр. 16

- Могућност успоставе и унапређења међусобног повјерења између службених лица из различитих јурисдикција и радних окружења;
- Заједнички истражни тим пружа могућност одређивања оптималне стратегије вођења истраге и кривичног гоњења;
- Могућност укључивања Eurorola и Eurojusta и њиховог пружања директне подршке и помоћи;
- Могућност тражења финансијске помоћи од Европске уније, Eurojusta и Eurorola;
- Учешће у Заједничком истражном тиму помаже у подизању свијести о управљању и унапређује вођење међународних истрага.<sup>4</sup>

Савјет министара Европске уније усвојио је 2000. године Конвенцију о узајамној судској помоћи у кривичним стварима којом се жељела потаћи сарадња између правосудних тијела и органа за провођење закона између држава Европске уније, Норвешке и Исланда кроз разраду постојећих механизма, као и уградњом нових механизма, што треба да доведе до ефикасније сарадње у супротстављању транснационалном криминалу.<sup>5</sup> Савјет министара ЕУ није био задовољан динамиком ратификације ове Конвенције, тако да је 2002. године донио Оквирну одлуку о заједничким истражним тимовима које су државе чланице добиле задатак да реализују до почетка 2001. године.<sup>6</sup> Наведена одлука имала је за циљ да се имплементира институт Заједничких истражних тимова на подручју Европске уније јер је процијењено у Савјету министара ЕУ да је то у интересу агенција за провођење закона држава чланица. Наиме, концепт заједничких истражних тимова произашао је из убјеђења да су постојеће методе међународне полицијске и правосудне сарадње саме по себи недовољне за ефикасно супротстављање прекограничном организованом криминалу. Преовладало је мишљење да истражиоци агенција за провођење закона и носиоци правосудних функција из двије или више држава могу доста ефикасније да се супротставе транснационалном криминалу ако раде заједно, а да при том имају јасан правни оквир сарадње, као и иста права и обавезе током заједничког рада.

## **ПРАВНИ ОКВИР, СТРУКТУРА И РАД ЗАЈЕДНИЧКОГ ИСТРАЖНОГ ТИМА**

Правни оквир за оснивање заједничких истражних тимова налази се у члану 13. Конвенције о узајамној помоћи у кривичним стварима из 2000.

---

<sup>4</sup> Приручник о заједничким истражним тимовима, CEPOL 2013. година

<sup>5</sup> Акт Савјета министара ЕУ од 29. маја 2000. године којим се у складу са чланом 34. Уговора о ЕУ доноси Конвенција о узајамној судској помоћи у кривичним стварима која обухвата државе чланице ЕУ(OJС197)

<sup>6</sup> Оквирна одлука 2002/465/JHA о заједничким истражним тимовима (OJ L 162 од 20.06.2002)

године, као и у поменутој Оквирној одлуци о заједничким истражним тимовима. Оквирна одлука се у државама чланицама Европске уније спроводи на различите начине и то тако што су поједине државе донијеле посебне законе у вези са заједничким истражним тимовима или су одредбе из Оквирне одлуке уградиле у постојеће законе о кривичном поступку, па до држава које се једноставно позивају на директну примјену наведене Конвенције. Оквирна одлука ће бити стављена ван правне снаге кад Конвенција о узајамној помоћи у кривичним стварима из 2000. године ступи на снагу у свим државама чланицама ЕУ. До сада само Италија није спровела Оквирну одлуку, а ни ратификовала Конвенцију.

Заједнички истражни тимови могу се основати и са државама које нису чланице Европске уније, под условом да за то постоји правно упориште. То упориште може бити узражено кроз сљедеће правне облике:

- Међународне правне инструменте;
- Билатералне споразуме;
- Мултилатералне споразуме;
- Националну легислативу (нпр. акон о кривичном поступку).

С тим у вези, сљедећи правни инструменти могу бити правно упориште за оснивање заједничких истражних тимова између држава Европске уније и треће државе:

- Други додатни протокол Конвенције Савјета Европе о узајамној помоћи у кривичним стварима од 20. априла 1959. године (члан 20);
- Конвенција Уједињених народа против транснационалног организованог криминала од 15. новембра 2000. године (члан 19);
- Конвенција о узајамној помоћи и сарадњи царинских управа (Конвенција Наполи) од 18. децембра 1997. године (члан 24);
- Конвенција о полицијској сарадњи у југоисточној Европи (РСС СЕЕ) од 5. маја 2006. године (члан 27) и
- Споразум о узајамној правној помоћи између Европске уније и САД-а (члан 5. и са њим повезана имплементација на националном нивоу).

Члан 13. став 1. наведене Конвенције о узајамној помоћи у кривичним стварима и члан 1. Оквирне одлуке о заједничким истражним тимовима дефинише кад може доћи до формирања заједничких истражних тимова. Треба напоменути да концепт заједничких истражних тимова не полази приоритетно од становишта озбиљности кривичног дјела које се истражује, већ је приоритетно постојање међународне и прекограничне димензије. Заједнички истражни тимови се могу формирати када:

- истраге кривичних дјела које спроводе државе чланице захтијевају тешке и комплексне истражне радње које су повезане с другим државама чланицама;

- више држава чланица проводи истрагу кривичних дјела чије околности захтијевају усклађено, заједничко дјеловање на подручју укључених држава чланица.

До оснивања заједничких истражних тимова обично долази током истрага тешких и сложених кривичних дјела транснационалног криминала, мада се може формирати и код мање опасних кривичних дјела, али је транснационалност нужан елемент. Кад се разматра могућност оснивања заједничког истражног тима нужно је консултовати националне законе и оперативне смјернице кривичних истрага држава чланица како би се установило да предметна истрага задовољава тражене критеријуме.

Захтјев за формирање Заједничког истражног тима најчешће долази од неке од држава Европске уније, али може доћи и од Europolа или Eurojustа. У неким од држава чланицама Европске уније иницијатива за формирање заједничких истражних тимова треба да се поднесе у строго формалном облику и то у форми судског налога. Прије него дође до формалног покретања иницијативе за формирање заједничког истражног тима препоручује се да се полицијски истражиоци, тужиоци и судије који су заинтересовани за предметну истрагу, заједно са представницима Europolа и Eurojustа састану и размотре све аспекте предметне истраге и утврде које је мјере и радње потребно предузети да се оперативно реализују активности на његовом формирању.

Заједнички истражни тим се најчешће формира у држави чланици у којој се очекује да ће у највећем дијелу бити спроведена истрага. То значи да ће један број чланова Заједничког истражног тима привремено радити на подручју изван јурисдикције матичне државе у којој има изворну надлежност у раду на откривању и доказивању кривичних дјела и предузимању истражних радњи, о чему се води рачуна све вријеме спровођења заједничке истраге у свјетлу законитости прикупљених доказа. Такође, треба навести да је веома честа пракса да се заједнички истражни тимови реализују на начин да чланови тима раде свако на својој територији и да при том нико од њих не ради изван територије своје матичне државе. Често се у тиму који је базиран у „држави сједишту заједничког истражног тима“ налази по један представник држава који чине тим, а да се остали чланови налазе у својим матичним државама и да ту предузимају истражне радње. При формирању заједничког истражног тима води се посебно рачуна о географским факторима при чему се исти сагледавају и потребна је флексибилност у проширењу тима ако се за то током истраге укаже потреба, као и језичким баријерама које могу лимитирати квалитет рада унутар тима. Који облик организације заједничког истражног тима ће се реализовати, зависи искључиво од специфичности конкретног случаја поводом кога се и формира тим и при томе се води посебно рачуна о: трошковима, доступности особља, трајању и типу истраге, учешћу правосудног тијела итд.

Као и свака сложена организација, и заједнички истражни тим мора имати јасну структуру одлучивања и руковођења активностима унутар себе, тако да се одмах по формирању заједничког истражног тима одређује руководна структура, тј. руководилац или руководиоци тима. Конвенција о узајамној помоћи у кривичним стварима Савјета Европе не бави се питањем из које институције треба да долази тај руководилац, тако да то питање препушта националним легислативама држава које улазе у заједнички истражни тим. У принципу, вођа тима може да долази из тужилаштва, суда, полицијске или царинске агенције, што зависи у великој мјери од саме кривичне истраге и легислативе државе чланице тима. Овдје треба нагласити да значајан број држава чланица Европске уније третира заједничке истражне тимове као посебан облик међународне правне помоћи, те се препоручује да за вођу тима буде изабран представник судске или тужилачке организације. Наведеном конвенцијом (члан 13.) одређено је да ће вођа тима бити представник надлежног тијела које судјелује у криминалистичком истраживању и представљаће државу чланицу у којој тим дјелује, што значи да тим има стално руководство које је у његовом главном сједишту. Невезано за овај став Конвенције, постоји и тумачење ове одредбе према којем вође тима морају долазити из свих држава чланица тима у којима се активно спроводе истражне радње доказивања конкретног кривичног дјела због којег је и формиран заједнички истражни тим. Упориште овог задњег тумачења налази се у стандардном моделу уговора о формирању заједничког истражног тима који предвиђа да ће вође тима бити представници надлежних тијела у земљи чланици гдје тим дјелује и под чијим руковођењем чланови заједничких истражних тимова морају спроводити добијене задатке у државама којима припадају. Ова могућност да постоји више вођа заједничког истражног тима који долазе из држава које га чине, преферира се од стране већине држава чланица Европске уније. Нужно је при томе водити рачуна да је свим члановима тима јасна руководећа структура и да та евентуална „флуидна“ руководећа структура мора бити јасно дефинисана и да је обезбијеђена непрекидна комуникација између њих.

Активности чланова заједничког истражног тима реализују се у складу са прокламованим циљевима који су дефинисани уговором о његовом оснивању. С тим у вези јасно је колико је важно да се прецизно дефинишу ова питања како би све државе чланице јасно биле упознате са управљачком структуром и обавезама које преузимају прихватањем рада у заједничком истражном тиму. При раду у заједничком истражном тиму направљена је разлика између чланова и „изасланих“ чланова који дјелују у склопу тима. Изаслани чланови тима потичу из држава чланица изван државе чланице у којој тим непосредно предузима радње откривања и доказивања кривичног дјела због којег је формиран. Овим „изасланим“ члановима се уговором о оснивању заједничког истражног тима може дозволити да непосредно присуствују оперативним активностима чланова тима као што је нпр. претрес

објекта, па чак и непосредно предузимање појединих истражних радњи ако је то одобрено од стране надлежног тијела државе у којој се истражна радња изводи, али и државе чланице тима чији члан тима је „изаслан“.

Вјероватно најзначајније одредбе везано за заједничке истражне тимове које су предвиђена чланом 13. Конвенције о узајамној помоћи у кривичним стварима Савјета Европе су оне које говоре о могућности да распоређени чланови заједничког истражног тима, кад то потреба налаже да се предузму мјере у држави чланице, могу затражити од својих надлежних тијела да предузму те мјере. Предуслов је да је такав захтјев у складу са националним законодавством државе чланице и његова реализација се разматра у принципу као да се ради о националној истрази. Предвиђање ове могућности има за циљ да се елиминише потреба за подношењем захтјева за пружање међународне правне помоћи чак и код захтјева којима се на одређени начин угрожавају основна права људи као што је нпр. реализовање наредбе за претрес стана осумњиченог. Ова могућност практично значи да нпр. француски полицијски службеник који се прикључио тиму који дјелује у Белгији може затражити од својих колега у француској полицији да изврши налог за претрес који се издаје у складу са француским законима, у Француској у име и за потребе заједничког истражног тима. Треба водити рачуна да у тражењу и примјени појединих радњи може доћи до контаминације доказа на начин да докази до којих се дошло могу бити неупотребљиви у судским поступцима и њихова примјењивост увијек зависи од легислативе у обје државе, због чега је нужно да се анализира законодавство свих страна прије примјене појединих радњи.

Посебна опасност у вези са наведеним проблемом налази се у могућности да истражиоци могу у складу са својим националним прописима заједничком истражном тиму пружити директно информације доступне њиховим државама без званичног тражење и заобилазећи надлежна национална тијела задужена за међународну сарадњу у кривичним стварима.

## **УЧЕШЋЕ И ПОМОЋ EUROPOLA И EUROJUSTA У РАДУ ЗАЈЕДНИЧКИХ ИСТРАЖНИХ ТИМОВА И СУДЈЕЛОВАЊЕ „ТРЕЋЕ СТРАНЕ“ У ТИМУ**

Europol и Eurojust су институције Европске уније које су основане с циљем пружања подршке државама чланицама у борби против тежих облика транснационалног криминала и њихова надлежност и задаци упућују нас да имају централну улогу у раду заједничких истражних тимова. Према релевантним законским рјешењима (Оквирна одлука и Конвенција Савјета Европе о узајамној судској помоћи у кривичним стварима) Europol и Eurojust могу одвојено али и скупа учествовати у заједничком истражном тиму. Облике сарадње и могућности заједничког поступања у раду заједничких истражних тимова ове институције су регулисале Споразумом о сарадњи између Eurocola и Eurojusta. Према том Споразуму обје институције могу

примити захтјев за формирање заједничког истражног тима од стране једне или више држава чланица те пружити подршку националним правосудним тијелима и агенцијама за провођење закона током прелиминарних разговора који се воде поводом потребе да се формира такав тим. Помоћ се огледа око изналажења најефикаснијег начина за рад тима, затим давања стручне помоћи и правних савјета те идентификовања истрага које су погодне за формирање заједничких истражних тимова на начин да се прате информације које се свакодневно размјењују посредством Eurorola и Eurojusta. Такође ове институције дају заинтересованим државама просторије за оперативне састанке, техничку помоћ (провођење, финансијску помоћ и административно управљање тимом), аналитичку подршку и координацију око пружања међународне правне помоћи.

Национални чланови и службеници Eurorola и Eurojusta могу учествовати у раду заједничких истражних тимова али их не могу водити и не могу учествовати у спровођењу мјера присиле. То њихово учешће се може окарактерисати као рад у „капацитету за подршку“ заједничком истражном тиму.

Прописима Европске уније дефинисано је да само државе чланице могу бити пуноправне чланице заједничких истражних тимова, док друге државе могу учествовати у његовом раду али њихови представници не могу постати чланови или делегирани чланови тима. Наведено лимитирано чланство трећих држава у раду заједничког истражног тима практично значи да нпр. право присуствовања провођењу одређених истражних радњи не примјењује се на представнике треће стране осим ако није изричито наведено другачије. У случају да заједнички истражни тим током рада има потребу за помоћ треће стране, захтјевом за помоћ тој страни се обраћа држава чланица заједничког истражног тима гдје се конкретна радња врши, а у складу са релевантним правним прописима и споразумима који постоје у земљи примаоцу захтјева. Наведено важи и за Босну и Херцеговину која може бити чланица по позиву једне од држава пуноправних чланица заједничког истражног тима, преко које може и да добија подршку и помоћ Eurorola и Eurojusta у раду својих чланова у тиму. Рад и формирање заједничких истражних тимова Босне и Херцеговине са државама потписницама Конвенције о полицијској сарадњи у Југоисточној Европи<sup>7</sup> која је ступила на снагу 10. септембра 2007. године представља правни оквир у којем Босна и Херцеговина пуноправно учествује у формирању заједничких истражних тимова на регионалној основи, а такође, на глобалном плану, рад представника БиХ у заједничком истражном тиму је дефинисан одговарајућим одредбама Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и Конвенције Уједињених нација против корупције. С обзиром да је фокус рада усмјерен на Европску унију, у раду неће детаљније бити обрађен поменути законски оквир.

<sup>7</sup> Види: <http://www.pccseesecretariat.si>.



## УГОВОР О ФОРМИРАЊУ ЗАЈЕДНИЧКОГ ИСТРАЖНОГ ТИМА

Конвенцијом Савјета Европе о узајамној судској помоћи у кривичним стварима регулише се да се заједнички истражни тим формира на основу писаног уговора из разлога што је правни оквир на основу којег се формира доста широко постављен и оставља доста широк дијапазон дискреционих овлашћења које је неопходно уговорно регулисати. Што прецизније написан уговор гарантује мање губитка времена и енергије у евентуалним каснијим дискусијама о детаљима заједничког ангажмана у конкретној кривичној истрази поводом које је формиран тим, посебно кад знамо да истрага озбиљног транснационалног криминала захтијева ефикасан рад цијелог тима одмах од почетка истраге. С тим у вези, Савјет Европе усвојио је 8. маја 2003. године Препоруку о моделу уговора о оснивању заједничког истражног тима. Имајући у виду да се уговор о формирању заједничког истражног тима може објелоданити под одређеним околностима током судског поступка, потребно је да се приликом његовог закључивања посебно обрати пажња на:

- дефинисање циља заједничког истражног тима како би се спријечио одлив информација у вези са другим осумњиченим који су предмет других истрага;
- идентитет чланова тима може се приложити у виду анекса или послати засебно како би се избјегло објелодањивање нпр. прикривених истражилаца и сл.
- садржај уговора у смислу да садржи само главне одредбе и јасну подјелу надлежности између чланова;
- законске разлике важне за рад тима и
- сваки уговор о формирању заједничког истражног тима има одређене специфичности које су произашле из конкретног случаја.

Обавезни дијелови Уговора о формирању заједничког истражног тима су:

1. Стране потписнице уговора;
2. Циљ заједничког истражног тима;
3. Приступ тиму (агенције за провођење закона које учествују у истрази и имена);
4. Период за који се формира заједнички истражни тим;
5. Државе у којима ће се изводити истражне радње од заједничког истражног тима;
6. Руководилац/оци заједничког истражног тима;
7. Докази које треба прибавити радом заједничког истражног тима и полазна основа;
8. Начин измјена и допуна уговора о заједничким истражним тимовима.

## **ЗАКЉУЧАК**

Концепт заједничког истражног тима производ је вјеровања да постојеће традиционалне методе међународне полицијске и правосудне сарадње нису често најбољи па ни довољан инструмент за ефикасно реаговање на прекогранични криминал.

Заједнички истражни тимови су осмишљени и креирани као флексибилно средство за подршку вођењу истрага код транснационалног криминала који такође има за циљ и унапређење међусобног повјерења између држава Европске уније, као и са трећом страном која учествује у раду тима. Примарни задатак заједничког истражног тима је побољшање ефикасности истраге кривичних дјела транснационалног криминала. Поред овог примарног задатка, заједнички истражни тимови нуде и бројне друге предности за лица која учествују у његовом раду. Треба имати у виду да нису све истраге транснационалног криминала адекватне за формирање заједничког истражног тима и у одлучивању о формирању тима важно је тражити мишљење искусних стручњака, с чим у вези је и улога Europolа и Eurojustа од великог значаја. Као посебно погодне криминалне области за формирање заједничких истражних тимова су: трговина људима, кријумчарење мигрантима, кријумчарење наркотика, тероризам у случају кад се држава у којој је планиран напад разликује од државе гдје су прикупљени први обавјештајни подаци итд.

## **CONCLUSION**

*The concept of a joint investigation team is a product of a belief that the existing traditional methods of international police and judicial cooperation are often not the best and even sufficient instrument for reacting to cross-border crime.*

*Joint investigative teams are conceived and designed as a flexible means for support to conducting investigations in transnational crime cases that is also aimed at developing mutual trust between EU member states and the third party taking part in the team operation. The primary goal of the joint investigation team is to improve the efficiency in investigation of transnational criminal offences. In addition to this primary task, joint investigation teams also offer other advantages to persons participating in their operation. One should bear in mind that not all investigations of transnational crime are adequate for establishing a joint investigation team. Therefore, it is also important to seek opinion from experienced professionals when establishing the team. In this regard, the role of EUROPOL and EUROJUST is very important. The criminal fields that are specifically suitable for establishing joint investigation teams are: trafficking in persons, smuggling of migrants, smuggling of drugs, terrorism where the country in which the attack has been planned is different from the one in which intelligence has been collected etc.*

## ЛИТЕРАТУРА

1. Андреов, М. 2002. Европол, Европа од А до Ш, Бон: Фондација Конрад Аденауер
2. Јовић, В. 2010. Међународни правни стандарди у контексту међународне кривичноправне и полицијске сарадње, Бања Лука: Зборник радова Интернационална асоцијација криминалиста,
3. Бејатовић, С. 2007. Међународна кривичноправна помоћ и међународни кривични суд, Правни информатор, Интермекс.
4. Приручник о заједничким истражним тимовима, СЕРОЛ 2013. година
5. Акт Савјета министара ЕУ од 29. маја 2000. године којим се у складу са чланом 34. Уговора о ЕУ доноси Конвенција о узајамној судској помоћи у кривичним стварима која обухвата државе чланице ЕУ(ОЈС197)
6. Оквирна одлука 2002/465/ЈНА о заједничким истражним тимовима (ОИ L 162 од 20.06.2002)
7. <http://www.pccseesecretariat.si>.

## **JOINT INVESTIGATION TEAM- BEST PRACTICE FOR EFFICIENT FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME IN THE EUROPEAN UNION**

**PhD Aleksandar Faladzic**

### **Abstract:**

Considering the fact that in the modern world the state borders represent almost no problem for the perpetrators of criminal offenses, especially for organized criminal groups, the international criminal justice cooperation (police and judiciary) became the means without which one cannot imagine effective crime countering, especially when it comes to organized crime. Contrary to the above stated we have the general principle of state sovereignty, which is especially highlighted in the application of criminal law norms. The consequences of maintaining this principle are, as far as the criminal matters are concerned, such that they unambiguously lead to numerous restrictions both in the investigative and in the trial phase and even later in terms of extradition and serving criminal sentences in another country.

We are witnessing the fact that the process of limiting national sovereignty in criminal matters is being implemented within the framework of the European Union as a result of appreciation of the fact that contemporary transnational crime threatens all countries alike, and that it may be successfully combated only with joint forces. The aim of this paper is to have the institute of joint investigation teams in the European Union (EU) defined from both normative and practical perspectives, to have its capabilities demonstrated as well as advantages that it brings to the EU member states and the way in which it practically functions and how third countries (countries that are not members EU) may participate in it. The paper will also present the role of Europol and Eurojust as institutions of special importance for the EU in the fight against crime.

Bosnia and Herzegovina and the Republic of Serbia are on their path towards the EU and the objective of this paper is to inform Judges, Police Investigators, Prosecutors and Academics about this important EU institute for combating transnational crime, its opportunities and obligations that will "soon" emerge before us.

**Keywords:** Joint Investigation Teams, European Union, transnational crime, police and prosecutors.

343.98  
343.123.1(4-672EU)

## AKTUELNA PROBLEMATIKA KOD UPRAVLJANJA KRIMINALISTIČKIM ISTRAGAMA SA NAGLASKOM NA STANDARDIZACIJU I AKREDITACIJU

**Prof. Dr Aleksandar B. Ivanović\***  
**Doc. Dr Aleksandar R. Ivanović\***

### *Apstrakt:*

*Autori se u radu bave standardizacijom i akreditacijom kao jednim od aktivnosti za unapređenje delatnosti na polju upravljanja kriminalističkim istragama. S tim u vezi autori najpre ukazuju krucijalna pitanja koja se tretiraju prilikom upravljanja kriminalističkim istragama. Nakon toga, autori insistiraju, na profesionalizaciji, odnosno standardizaciji i akreditaciji poslova na polju upravljanja kriminalističkim istragama. U cilju podizanja nivoa profesionalnosti i pouzdanosti u pomenutim poslovima autori kao značajne ističu standard ISO 17025, po kome su skoro sve policije država Evrope akreditovane, i standard ISO 17020 koji tretira jednu veoma važnu oblast, a to je obrada lica mjesta krivičnog djela, i po kome je samo mali broj policija u Evropi akreditovan. U najvećem delu rada autori prezentuju i analiziraju kako pojedini delovi standarda ISO 17025 tretiraju problematiku upravljanja kriminalističkim istragama i na taj način dolaze do zaključaka kako primenom akreditacije u policijskom postupanju razriješti savremene dileme koje se javljaju u vezi sa ovim segmentom policijskog rada.*

*Ključne reči: akreditacija, standardizacija, kriminalističke istrage, upravljanje, profesionalizacija, kvalitet, pouzdanost dokaza.*

### **UVOD**

Profesionalizacija savremenog pristupa prilikom upravljanja kriminalističkim istragama, kao aktuelnu problematiku, tretira se kroz sledeća pitanja: <sup>1</sup>

a) Da li su, procesom upravljanja kriminalističkim istragama, informacioni kanali putem kojih informacije dolaze do ovlašćenih službenih lica policije nastali

---

\* Vanredni profesor Departmana za pravne nauke, Univerzitet u Novom Pazaru, Forenzički centar Uprave policije Crne Gore, e-mail: [jaleksandar@t-com.me](mailto:jaleksandar@t-com.me)

\* Docent Departmana za pravne nauke, Univerzitet u Novom Pazaru, e-mail: [a.ivanovic@uninp.edu.rs](mailto:a.ivanovic@uninp.edu.rs)

<sup>1</sup> Modly D. (2010) Sugestije autorima udžbenika Kriminalistička tehnika. Proširena recenzija. Zagreb.

legalnim procesima, procesima koji su pravno-etički i iznad svega naučno prihvatljivi?

b) Da li se u procesu upravljanja kriminalističkim istragama vodi dovoljno računa o eventualnim mogućnostima simuliranja lica mjesta krivičnog djela. To na način da se lice mjesta inkriminisanog krivičnog djela, „obogati“ sa podmetnutim (simuliranim) tragovima?

c) Da li se u procesu upravljanja kriminalističkim istragama, u dovoljnoj mjeri, poklanja pažnja o osjetljivosti, specifičnosti, ekonomičnosti primijenjenih metoda. To iz razloga što od pomenutih karakteristika, zavisi i sami odabir određene metode koju primjenjujemo u inkriminisanim istragama.

d) Da li se u procesu upravljanja kriminalističkim istragama, primjenjuje više različitih metoda za utvrđivanje jedne iste činjenice?

e) Da li se u procesu upravljanja kriminalističkim istragama primjenju osnovne karakteristike primjene svih savremenih naučnih grana, kao što su: permanenetno usavršavanje znanja i vještina, egzaktnost i preciznost, multidisciplinarnost, moralnost i etičnost prilikom primjene metoda upravljanja kriminalističkim istragama, naučna utemeljenost, transparentnost i dr.?

f) Da li se u procesu upravljanja kriminalističkim istragama kako i koliko vodi računa o tome da se svakodnevno javljaju sve veći i veći naučni standardi koji imperativno traže promjene i primjenu novih, sofisticiranih metoda?

g) Da li se u procesu upravljanja kriminalističkim istragama obraća odgovarajuća i neophodna pažnja na zaštiti ljudskih prava?

h) Da li se u procesu upravljanja kriminalističkim istragama dovoljno i uopšte vodi računa o tome da neutralni uzorci koji se koriste za komparaciju (prilikom upoređivanja putem različitih baza podataka), moraju biti: nesumljivog porijekla, neutralni (da nisu u vezi sa inkriminisanim krivičnim djelom), da su reprezentativni u smislu kvaliteta i količine što znači da sa traženim objektom imaju zajednička svojstva i da su podobni za komparaciju?

i) Da li se postupci, metode i sredstva koja se primjenjuju u procesu upravljanja kriminalističkim istragama, podvrgavaju ispitivanju njihove validnosti i to putem interne i/ili eksterne kontrole?

j) Da li se u procesu upravljanja kriminalističkim istragama u pravoj mjeri vodi računa o adekvatnosti kompetencija ovlaštenih službenih lica koje se angažuju prilikom istih?

Sa stručnog i naučnog stanovišta, u cilju rješavanja pomenute aktuelne problematike, ne postoji nikakva dilema: profesiolanlizacija poslova upravljanja kriminalističkim istragama znači standardizaciju i akreditaciju. Standardizacija pojedinih poslova podrazumijeva jasno definisanje standarda koji se tiču svih aspekata policijskog rada.

Akreditacija je postupak kojim mjerodavno tijelo (nacionalno akreditaciono tijelo) vrednuje određenu instituciju i formalno priznaje da je ta institucija tehnički i stručno osposobljena za obavljanje određenih djelatnosti u skladu sa međunarodno prihvaćenim pravilima.

Akreditacijom i potvrdom o akreditaciji dokazuje se kompetentnost za obavljanje određenih ispitivanja (pojedinih segmenata policijskog postupanja) u skladu sa svim zahtjevima određene norme (kao primjer se navode norme za forenzičko postupanje na licu mjesta krivičnog djela ISO 17020 i u forenzičkoj laboratoriji ISO 17025). Akreditacija je međunarodno priznato sredstvo za obezbjeđivanje povjerenja u rad institucija, kojima je državna uprava dala ovlašćenja za rad na analiziranjima, ispitivanjima, mjerenjima i poslovima inspekcije u cilju zaštite javnih interesa.

Akreditacija obezbjeđuje podizanje nivoa organizacione i tehničke osposobljenosti rada neke institucije.

Akreditacija daje povjerenje u sigurnost i kvalitet ispitivanja pod nadzorom kompetentnih organizacija koje zadovoljavaju međunarodno prihvaćene kriterijume.

Razlika između akreditacije i sertifikacije je ta da akreditacijom dokazujemo kompetentnost za obavljanje određenih ispitivanja, mjerenja, sertifikacije ili tehničkog nadzora odnosno inspekcije, a sertifikacijom dobijamo potvrdu o usklađenosti sistema upravljanja sa određenom normom ili specifikacijom.

Institucije za sprovođenje zakona (policija, sudovi, tužilaštva), trebaju rezultate koji su:

- pouzdani,
- važeći,
- bazirani na standardnim procedurama,
- kompatibilni sa rezultatima u drugim državama, drugim naučno-stručnim krugovima, međunarodno priznatim institucijama,
- u skladu sa dokaznim standardima odgovarajućih sudskih, administrativnih i pravnih sistema,
- dobijeni u potrebnim vremenskim rokovima, na efektivan i efikasan način.

Proces standardizacije i akreditacije u policijskim poslovima je najprije započeo u SAD-eu i to prije tridesetka godina. Taj proces je obuhvatio sve segmente policijskog rada. Putem procesa standardizacije i akreditacije u Američkoj policiji konstatno se uvode novi metodi i opšti teorijski koncepti.<sup>2</sup> Proces standardizacije policijskih poslova u državama je Evrope je relativno nov i on se prvenstveno odnosi na standardizaciju i akreditaciju policijskog postupanja na licu mjesta krivičnog djela (ISO 17020 Zahtjevi za rad različitih tipova tijela koja obavljaju kontrolisanje) i u policijskoj forenzičkoj laboratoriji (ISO 17025 Opšti zahtjevi za kompetentnost laboratorija za ispitivanje i laboratorija za etaloniranje) u cilju tumačenja materijalnih tragova nađenih sa tog lica mjesta. Kako se poslovi upravljanja kriminalističkim istragama, kao uopšte i sama kriminalistika, poslednjih godina najviše i uglavnom fokusira na poslove tertiranja materijalnih tragova, kao osnovnog i pouzdanog dokaznog sredstva, to se proces

---

<sup>2</sup> Simonović, B. (2009). Standardizacija i akreditacija kao jedan od načina profesionalizacije policijske i kriminalističke službe. Bezbednost No 1-2/2009. Beograd. MUP Srbije, str. 236-254.

standardizacije i akreditacije u policijama država Evrope se najviše zasniva na primjeni pomenutih standard ISO 17025 i ISO 17020. Policije u državama Evrope su poslove postupanja sa materijalnih tragovima prilikom upravljanja kriminalističkim istragama, standardizovale i akreditovala putem ENFSI<sup>3</sup> (Evropsko udruženje forenzičkih naučnih institucija), koje je od strane Evropske Unije zaduženo za razvoj poslova forenzike u državama Evropske Unije i državama koje namjeravaju da postanu članovi Unije. Pomenuto udruženje, koje ima visoke standarde, ispunjavaju (i samim tim su punopravni članovi ENFSI-a) policije svih država Evrope osim: Albanije, Bjelorusije, Moldavije, Bosne i Hercegovine i Portugala (Bosna i Hercegovina i Portugal su bili punopravni članovi ENFSI-a, ali su to pravo izgubili 2014. godine, iz razloga što policije koje do pomenute godine nisu akreditovala svoje policijske-forenzičke laboratorije gube pravo na članstvo)<sup>4</sup>.

Evropska Unija, kao jedan međudržavni prostor koji garantuje visoke standarde u obalsti prava i bezbjednosti. Prvo je Savjet Evropske Unije, 23.06.2008. godine, donio Odluku 208/615/JHA „Pojačavanje prekogranične saradnje, posebno u borbi protiv terorizma i prekograničnog kriminala“<sup>5</sup>. Ova Odluka je između ostalog obezbijedila da države Evropske Unije efikasnije započnu razmjenu forenzičkih baza podataka i identifikaciju izvršilaca osumnjičenih za krivična djela terorizma i međudržavnog kriminaliteta. Da bi pomenuta Odluka Savjeta Evropske Unije bila pouzdana, operativno prihvatljiva i zakonski normirana, ukazala se potreba da se ista modifikuje. To je izvršeno na način da je Savjet Evropske Unije, 30.11.2009. godine, donio Odluku 2009/905/JHA<sup>6</sup>, koja se odnosi na akreditaciju forenzičkih institucija u državama Evropske Unije. Pomenutom odlukom 2009/905/JHA, Evropska Unija je imperativno odredila da će se prilikom upravljanja kriminalističkim istragama, u državama Unije, priznavati samo dokazi dobijeni u akreditovanim institucijama. Rok za primjenu pomenute odluke Evropske Unije je bio kraj 2013. godine. Do tog roka su sve države Evrope, članice ENFSI-a akreditovala policijske forenzičke laboratorije po standardu ISO 17025. Što se tiče standarda ISO 17020, koji u slučajevima upravljanja kriminalističkih istraga, tretira jednu krucijalnu i problematiku od velikog značaja za rješavanje istraga, kao što je obrada lica mjesta krivičnog djela, tu je samo mali broj policija Evrope realizovao proces akreditacije. Koliko je pomenuti proces složen i zahtjevan vidi se po navedenim policijskim laboratorijama koje su akreditovane po standardu ISO 17020:<sup>7</sup>

<sup>3</sup> [www.enfsi.eu](http://www.enfsi.eu)

<sup>4</sup> ENFSI Annual reports 2015. ENFSI Secretariat (2015).

<sup>5</sup> The Council of the European Union. (2008). COUNCIL DECISION 2008/615/JHA. Official Journal of The European Union, 201. Retrieved from <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0001:0011:EN:PDF>

<sup>6</sup> Council of the Europe (2009) *EU Council Framework Decision 2009/905/JHA* of 30th November 2009: Accreditation of forensic service. <http://eclan.eu/en/eu-legislatory/council-framework-decision-2009-905-jha-of-30-november-2009-on-accreditation-of-forensic-service-providers-carrying-out-laboratory-activities>

<sup>7</sup> <http://enfsi.eu/about-enfsi/structure/standing-committees/qcc/>



- Nemačka - Kriminaltechnisches Institut (KTI), Stuttgart
- Estonija - Estonian Forensic Science Institute (EFSI), Tallinn
- Nemačka - Bavarian State Bureau of Investigation Forensic Science Institute, Munich
- Nemačka - Forensic Science Institute (BKA), Wiesbaden
- Švedska - Swedish National Laboratory of Forensic Science (SKL), Linköping
- Švajcarska - Forensisches Institut Zürich, Zurich

Elaborirajući dalje aktuelnu problematiku upravljanja kriminalističkim istragama, vidjećemo kako i u kojoj mjeri, standardizacija i akreditacija policijskih poslova, podiže nivo profesionalnosti i pouzdanosti u pomenutim poslovima. Kao što je i pomunuto da su policije država Evrope<sup>8</sup>, skoro sve (34 države Evrope) akreditovane po standardu ISO 17025, u daljem tekstu ćemo sagledati kako pojedini djelovi standarda tretiraju aktuelnu problematiku upravljanja kriminalističkim istragama i samim tim dolazimo do odgovora kako primjenom akreditacije u policijskom postupanju razriješti savremene dileme koje se javljaju kod upravljanja kriminalističkim istragama.

### **Dio standrda 5.<sup>9</sup> Tehnički zahtjevi**

Različiti faktori, kao što su sami policijski izvršioc i na poslovima upravljanja kriminalističkih istraga, a naročito u dijelu postupanja sa dokazima, njihov radni prostor i okolina, metode ispitivanja, metode validacije, oprema, referentni standardi, uzimanje uzoraka i rukovanje predmetima ispitivanja; doprinose tačnosti i pouzdanosti rezultata, a također u velikoj mjeri određuju i nepouzdanost mjerenja. Svi ovi faktori trebaju se uzeti u obzir kada se razvijaju metode i procedure, pri obuci vještaka i kod izbora i upotrebe odgovarajuće opreme.

### **Dio standarda 5.2<sup>10</sup> Osoblje**

Osoblje-zaposleni na poslovima upravljanja kriminalističkim istragama, a naročito vezano na poslovima dokazivanja su najvrijednija imovina institucija koja se bave ekspertizama, odnosno utvrđivanja dokaza-činjenica. U tim institucijama treba podsticati atmosferu u kojoj se zaposleni ohrabruju da unaprijede svoje znanje i vještine, da izrastaju kao pojedinci i da u potpunosti razviju svoje potencijale.

Rukovodstvo pomenutih institucija treba osigurati da zaposleni imaju odgovarajuću edukaciju, specijalističku obuku, iskustvo, znanje, vještine i

---

<sup>8</sup> A.B. Ivanović, A.R. Ivanović (2013). Pravci razvoja forenzike u državama Evrope. Pravne teme, Godina 1, Broj 2. Univerzitet u Novom Pazaru, str. 170-184.

<sup>9</sup> MEST EN ISO/IEC 17025:2011 Institut za standardizaciju Crne Gore. Novembar 2011

<sup>10</sup> MEST EN ISO/IEC 17025:2011 Institut za standardizaciju Crne Gore. Novembar 2011

sposobnosti (odnosno kompetencije) da rade dodeljeni im posao na odgovarajući način u skladu s standardom kvaliteta ISO 17025.

Zaposleni u institucijama koje se bave utvrđivanjem dokaza kod upravljanja kriminalističkim istragama u kojima rade treba da imaju politike i procedure za identifikaciju potreba za obukom i pružanje obuke osoblju u cilju asistencije za postizanje i održavanje sposobnosti (npr. kroz definisane programe obuke na radnom mjestu, učešće na naučnim i stručnim skupovima, seminarima, konferencijama i radionicama, tehničke obuke, kurseve od strane dobavljača za rad sa instrumentom i održavanje istog, te daljnje obrazovanje i usavršavanje). Dok traje obuka zaposleni trebaju biti detaljno nadgledani, na način da se prati i ocjenjuje efekat obuke. Ako se testira ili provjerava efekat obuke, kriterijumi provjere trebaju biti određeni (npr. praćenje odgovarajućim testovima ili analiza od strane iskusnog službenika, odnosno komparacijom rezultata testova pojedinaca sa rezultatima dobijenim od ostalog osoblja na obuci). Kada je potrebno, programi obuke također treba da uključuju obuku o elaboraciji dokaza na sudu.

Za svakog službenika koji je angažovan na poslovima dokaza i dokazivanja kod upravljanja kriminalističkim istragama, treba da se vodi zapisnik o njegovom obrazovanju, kvalifikaciji i obuci, zajedno sa popisom poslova za koje je osposobljen i ovlašćeni (npr. za obavljanje određenih vrsta ispitivanja, za izdavanje izvještaja o ispitivanju, davanje mišljenja i tumačenja, te za rad sa pojedinom vrstom opreme). Ove informacije treba da sadrže datum, koje nadležnosti i ovlašćenja su potvrđena, tako da svi vještaci jasno razumiju okvire svojih zadataka i odgovornosti.

### ***Specifičnosti forenzičkog osoblja***

Kada se govori o tzv. forenzičkom osoblju, odnosno o dijelu službenika koji prilikom upravljanja kriminalističkim istragama rade na poslovima materijalnih dokaza (kao jedne vrste od najzastupljenijih i najpouzdanijih dokaza), bez obzira da li obavlja poslove na terenu (na licu mjesta kriminalnog događaja) ili u laboratoriji, neophodno je da posjeduje određene vještine u vezi sa dokaznim materijalom, kao što su: otkrivanje, prepoznavanje, zaštita, dokumentovanje (pisano i foto/video), pakovanje, označavanje, bezbjedan transport, kako bi pravilnim postupanjem obezbjedili da ne dođe do promjena na dokaznom materijalu, koje bi ga mogle učiniti djelimično ili potpuno nepodobnim za analizu, pa tako negativno uticati i na rezultat analize.

Osoblje treba biti obučeno da obezbjedi da ne nastupe promjene materijala (fizičke, hemijske ili biodegradabilne prirode), da spriječi gubitak ili kontaminaciju materijala, da ne dođe do zamjene uzoraka, kako prilikom pronalaska i uzorkovanja, tako i prilikom transporta materijala ili odlaganja (po potrebi frižider/zamrzivač), te postupanja sa istim u toku laboratorijskog rada i deponovanja nakon završenih analiza.

U tom smislu potrebno je poznavati osnove rukovanja različitim materijalima (tečni, čvrsti, praškasti, isparljivi, hemijski agresivni, otrovni, biološki opasni), te biti svjestan činjenice da mnogi materijali mogu imati latentnu prirodu (nevidljivi) ili su prisutni u veoma malim količinama (mikrotragovi) pa je za pronalazak potrebno poznavanje postupaka optičke detekcije (npr. upotreba lupe ili izvora svjetlost različitih talasnih dužina – komercijalni proizvodi: UV lampa ili forenzičko svjetlo).

Forenzičko osoblje također mora posjedovati dovoljno znanja iz oblasti primjene pravnih propisa koji se odnose na postupanje u vezi sa materijalom sumnjivim na droge, sa obradom lica mjesta prilikom pronalaska takvog materijala, sa osobama povezanim sa konkretnim slučajem i mora biti osposobljeno za timski rad (npr. sa tužiocem, medicinskim osobljem i sl.).

U mnogim zemljama, laboratorijski forenzičari imaju zadatak da se pojavljuju kao vještaci u sudskim postupcima tj. da na glavnom pretresu pred sudom elaboriraju i tumače rezultate analiza, te odgovaraju na pitanja svih učesnika u postupku (tužilaštvo, odbrana, sudsko vijeće, optuženi i oštećeni).

U tom smislu, odgovarajuće osoblje mora imati potrebno obrazovanje, znanje i iskustvo za obavljanje ovog odgovornog posla.

#### **Dio standard 5.4<sup>11</sup> Metode ispitivanja i analiza, validacija metoda i procedure**

Zaposleni angažovan na upravljanjima kriminalističkih procedura, treba da koriste odgovarajuće metode i postupke za sve poslove: uzorkovanje, rukovanje, transport i skladištenje dokaza, upotreba opreme, testiranje, vrednovanje i tumačenje rezultata i izvještavanje. Metode i procedure trebaju biti ažurirane, potpuno dokumentovane i lako dostupne svim strankama u sudskom postupku.

Dokumentovana metoda treba sadržati:

- Naziv metode, referentni broj metode;
- Obim metode (npr. vrste analita, matrice, koncentracije, raspon, poznate interferencije – međusobna djelovanja pojedinih komponenti koje materijal za analizu može da sadrži);
- Teorijske principe metode;
- Skup validacionih parametara i pozivanje na dokumenat koji sadrži validacione podatke;
- Hemikalije, aparati i potrebna oprema, uključujući tehničke specifikacije;
- Referentni standardi, potrebni materijali, potrebni uslovi okoline (npr. sobna temperatura) i neki potrebni period stabilizacije (npr. vrijeme podešavanja za GC);
- Opis postupka korak po korak, uključujući:

---

<sup>11</sup> MEST EN ISO/IEC 17025:2011 Institut za standardizaciju Crne Gore. Novembar 2011.

- a) sve posebne mjere predostrožnosti koje treba preduzeti (npr. pitanja zaštite zdravlja);
- b) zahtjevi za uzorkovanje, označavanje, pakovanje, transport i čuvanje uzoraka;
- c) priprema uzoraka, referentnih materijala, standarda za kontrolu i kalibraciju analiza;
- d) zahtjevi za provjeru i kalibraciju opreme (npr. puštanje standardnog uzorka, podešavanje i kalibracija masenog spektrometra);
- e) proces analize/postupak ispitivanja i kontrola kvaliteta (npr. upotreba slijepih proba, kontrolnih i kalibracionih standarda);
- f) bilježenje i obrada rezultata (npr. proračuni, priprema kalibracionih krivih i skala), uključujući kriterije za prihvatanje ili odbijanje (npr. ako su rezultati van kalibracionog opsega ili kontrola kvaliteta daje neprihvatljive rezultate);
- g) zahtjevi za izvještaj rezultata;
- h) zahtjevi za izvještaj o nepouzdanosti metode.

### **Razvoj i validacija metode**

Metode i procedure koje se koriste trebaju da se, po mogućnosti, zasnivaju na radovima objavljenim u recenziranim naučnim časopisima (npr. *Forensic Science International*, *Journal of Analytical Toxicology*, *Journal of Chromatography* i UNODC/LSS publikacije koje su bazirane na objavljenim radovima) i treba da uzimaju u obzir potrebe klijenata. Ako objavljene metode nisu na raspolaganju, metode razvijene u laboratoriji mogu biti autorizovane, pod uslovom da odgovaraju namjeni i zadovoljavaju potrebe klijenata. U tom slučaju, zapisnik o ispitivanju treba sadržati dovoljno detalja o primjenjenoj metodi kako bi drugi analitičar odgovarajuće kvalifikacije razumio metodu i dobijene rezultate.

Sve metode, uključujući i nestandardne vlastite metode, moraju biti validirane ili verifikovane da se osigura da odgovaraju namjeni i da će se primjeniti u uslovima konkretne institucije u kojoj vještaj radi. Sve validacije i verifikacije moraju se provesti u skladu sa odobrenim procedurama institucije i moraju biti u potpunosti dokumentovane.

Validacija je potvrda, pregledom i pružanjem objektivnih dokaza, da su određeni uslovi za posebne namjene zadovoljeni. Validacija treba biti obimna koliko je potrebno. Smjernice o tome šta je prikladno u različitim okolnostima i za različite metode mogu se naći u mnogim publikacijama.

Verifikacija je slična validaciji i pokazuje da je sudski vještaci primjenjuju prema predviđenoj specifikaciji, a koristi se kada je metoda validirana na drugom mjestu.

Kada se koriste kompjuteri ili automatizovana oprema za prikupljanje, obradu, bilježenje, izvještaj, čuvanje ili pronalazak testnih ili kalibracionih

podataka; sudski vještak treba osigurati da su softveri koje su razvili korisnici detaljno dokumentovani i validirani na prihvatljiv način.

Institucija treba evidentirati osoblje-vještake koji su bili uključeni u poslove validacije, datume, dobijene rezultate, korištene procedure, izjavu da metod odgovara namjenjenoj upotrebi i autorizaciju tj. potpisano odobrenje.

Kada se u instituciji uvodi metoda koja je validirana u nekoj drugoj instituciji, treba prvo da dokaže pouzdanost metode u vlastitoj instituciji, pored bilo kakvih performansi karakterističnih za metodu objavljenih u literaturi. Zapisnik ove provedene verifikacije performansi treba da se čuva za buduću referencu.

### **Dio standard 5.5<sup>12</sup> Oprema**

Zaposleni angažovan na upravljanjima kriminalističkih procedura treba da osigura pouzdanost i performanse opreme koja se koristi. Oprema i softver potrebni za obavljanje posla trebaju da budu spremni za svoju namjenu i trebaju, po mogućnosti, da budu dostupni pomenutom. Popis opreme treba da se održava uz evidenciju njene lokacije, datuma nabavke, istorije servisa i održavanja. Glavne stavke opreme (npr. instrumenti kao što su spektrometri, hromatografi i sl.) trebaju da imaju vlastiti dnevnik za bilježenje tih informacija, koji se čuva u blizini instrumenta.

Službenici koji se bave upravljanjem kriminalističkim istragama trebaju da budu obučeni za upotrebu opreme, a istom treba da rukuju samo ovlašteni kada se procjeni da su osposobljeni. Obuke i ovlaštenja trebaju da budu dokumentovana i arhivirana.

Kada se oprema nabavlja, specifikacija proizvođača treba da zadovolji ili da premaši laboratorijske zahtjeve. To treba da se provjeri pri instalaciji kako bi se osiguralo da oprema zadovoljava specifikacije proizvođača (provjeru performansi poznatu kao "provjera prije upotrebe" ili "validacija opreme" obično je sprovodi dobavljačev inženjer za instalaciju, koji treba da bude sertifikovan od proizvođača opreme). Ako se instrument kasnije premješta, treba ponoviti instalacione provjere i njegove performanse, po potrebi uz certifikat (npr. vage obično moraju imati kalibracionu provjeru ako se prenose na drugo mjesto).

Oprema također treba da bude redovno provjeravana tokom upotrebe, primjenom dokumentovanih procedura, da se pokaže da su njene performanse i dalje prihvatljive (npr. instrument može biti provjeren prije svakog seta uzoraka za analizu, da se uvjerimo u ispravnost). Ovo može uključivati provjeru temperature, pritiska gasa, podešavanje, kalibraciju itd., zavisno od instrumenta. U svrhu provjere mogu se također analizirati test uzorci. Kada je potrebno preduzima se odgovarajuća korektivna mjera. Ažurirano uputstva o načinu korištenja i održavanja opreme (npr. skraćeno interno operativno uputstvo, kao i priručnik s uputstvima dobijen od proizvođača) treba da bude dostupna (po mogućnosti uz instrument) odgovarajućem laboratorijskom osoblju.

---

<sup>12</sup> MEST EN ISO/IEC 17025:2011 Institut za standardizaciju Crne Gore. Novembar 2011.

Opremu koja ima značajan uticaj na tačnost rezultata ispitivanja treba kalibrisati prema rasporedu, koristeći dokumentovane procedure dostupne ovlaštenim korisnicima. Oprema treba da bude označena (npr. naljepnica sa podacima o status kalibracije: datum prethodne kalibracije i datum isteka ili drugi kriteriji za ponovno kalibriranje) kako bi se izbjegla zamjena sa nekalibrisanom opremom. O kalibraciji važne opreme (npr. vage, termometri, pipete) treba voditi evidencije, uključujući i potvrde ukoliko su dostupne, koje treba čuvati.

Sudski vještaci koji koriste opremu treba da redovno dokumentuju provjere analiza uzoraka, standarda i slijepih proba i da osiguravaju da se održavaju performanse po specifikaciji. Trebaju da se čuvaju zapisnici o svim kalibracijama, održavanju i servisu. To uključuje:

- jedinstveni identifikacioni broj pojedine opreme;
- proizvođač, model i serijski broj;
- lokaciju, ako je potrebno;
- provjere performansi;
- interna uputstva za upotrebu;
- priručnik dobijen od proizvođača ili naznaku o njegovoj lokaciji;
- datume, rezultate i primjerke zapisnika i sertifikata svih kalibracija, kriterija prihvatljivosti koji se odnose na performanse, kao i datume slijedeće kalibracije;
- raspored održavanja (gdje je to potrebno) i mjere održavanja provedene do danas;
- bilo kakvo oštećenje, kvar, promjena ili popravak opreme.

## **Dio standarda 5.7<sup>13</sup> Rukovanje predmetom ispitivanja**

### ***Uzorkovanje, označavanje i pakovanje***

Službenik koji je prilikom upravljanja kriminalističkim istragama zadužen za obezbjeđivanje dokaza, treba da ima procedure za uzimanje uzoraka zaplijenjenog materijala i uzoraka na licu mjesta i u laboratoriji, a te procedure trebaju da budu raspoložive na lokacijama gdje se uzorci uzimaju. Procedura za uzorkovanje treba da obezbjeđe da je dio uzorka uzet za analizu reprezentativan za cijeli uzorak.

Treba evidentirati plan uzorkovanja i/ili procedure za uzorkovanje, ime osobe koja uzima uzorak i uslove okoline.

Za uzorkovanje zaplijenjenog materijala, preporučeni planovi i procedure uzorkovanja objavljene su od strane međunarodno priznatih organizacija, kao UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime/Kancelarija Ujedinjenih Nacija za droge i kriminal)<sup>14</sup>, ENFSI ili SWGDRUG<sup>15</sup> (Scientific Working Group for the Analysis of Seized Drugs/Naučna radna grupa za analizu oduzetih droga). Za uzorkovanje bioloških uzoraka preporučeni planovi i procedure uzorkovanja

---

<sup>13</sup> MEST EN ISO/IEC 17025:2011 Institut za standardizaciju Crne Gore. Novembar 2011

objavljene su od strane UNODC ili EWDTs<sup>16</sup> (European Workplace Drug Testing Society/Evropskog udruženja za testiranje droga na radnom mjestu).

Opšti principi su:

- U slučaju malog broja sumnjivih stavki (tipično 10 ili manje) sve stavke treba uzeti. Ako su pojedine stavke velike treba ih homogenizovati prije uzimanja uzoraka ili uzeti više uzoraka iz ukupne količine te stavke;
- U slučaju velikog broja stavki, nepraktično je uzeti ih sve, a strategiju uzorkovanja treba prilagoditi da se osigura da uzeti uzorci budu reprezentativni za sve stavke. Ako materijal nije homogenizovan, prvo mora biti razdvojen u homogene grupe i tada osmisliti odgovarajući plan uzorkovanja za svaku grupu.

Plan uzorkovanja može biti bez statističke osnove (npr. rukovodioci ili sudska direktiva) ili na bazi statistike (npr. hipergeometrijska ili Bajesova), ali treba da bude praktičan i lako sprovodiv za nenaučno osoblje, kako bi se izbjegao dodatni posao za laboratoriju, a treba da se može i jednostavno da se objasni i odbrani pred sudom.

Laboratorija treba da obezbedi smjernice koje će osigurati da materijali koji će se ispitivati budu pravilno uzorkovani, označeni, zapakovani, očuvani i uskladišteni prije dostavljanja u laboratoriju. Označavanje treba da bude dovoljno da omogući jedinstvenu identifikaciju uzoraka i pod-uzoraka i njihovu vezu sa originalnim izvorom. Važno je da pakovanje spriječi neovlašten pristup i gubitak ili kontaminaciju uzoraka tokom transporta.

### ***Laboratorijski prijem, rukovanje i postupanje***

Laboratorija treba imati dokumentovane procedure za prijem i povrat zaplijenjenih materijala i bioloških uzoraka. Posebni zahtjevi trebaju da budu zadovoljeni u vezi materijala, uzoraka ili pribora koji može da predstavlja opasnost za zdravlje ili bezbjednost osoblja (npr. pribor za konzumiranje - igle). U dokumentima koji prate dostavljeni materijal treba da bude navedena svaka stavka i dovoljno informacija za laboratoriju, da se razumije šta se traži zahtjevom. Mora da bude prihvatljiv stepen slaganja između detalja navedenih na naljepnici uzorka i u pratećoj dokumentaciji ili podnesenom aktu.

Svakom predmetu treba da se dodijeli jedinstven broj, odgovarajuće detalje treba unijeti u laboratorijski sistem evidencije predmeta. Osoblje za prijem materijala u laboratoriju za ispitivanje treba da se potpiše i navede datum prijema za sav materijal koji je dostavljen. Naknadne dostave vezane za isti slučaj trebaju da budu jasno identifikovane, npr. korištenjem istog jedinstvenog broja predmeta.

U laboratoriji, ovlaštena osoba prima i pažljivo provjerava uzorke i dokumente. Jedna ili više određenih osoba treba da bude ovlašćena da odbije dio ili

---

<sup>14</sup> [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

<sup>15</sup> [www.swgdrug.org](http://www.swgdrug.org)

<sup>16</sup> [www.ewdts.org](http://www.ewdts.org)

cijelu pošiljku koja nije u skladu sa laboratorijskom prijemnom politikom. Oni treba da informišu rukovodioca laboratorije o svakom takvom odbijanju. Svaka preduzeta mjera u vezi sa prijemom ili odbijanjem uvijek treba da bude dokumentovana.

Kada se uspostavljaju procedure za prijem, greške navedene u daljem tekstu treba uzeti u obzir kao potencijalni osnov za odbijanje, ako nisu mogle biti riješene:

- greška ili je nečitko ime, identifikacioni broj ili bilo koja druga informacija na etiketi priloženoj sa uzorkom;
- više od jedne oznake na uzorku;
- nedostaje uzorak ili oznaka uzorka;
- broj uzorka se ponavlja;
- nedosljednosti između primljeni huzoraka i uzoraka navedenih na pratećoj dokumentaciji;
- neadekvatno zatvoreno pakovanje, ako može dovesti u pitanje integritet uzorka;
- sumnja u neovlašćeno manipulisanje dokazom;
- nema uzorka u pakovanju/ambalaži ili je prisutno značajno curenje uzorka.

Laboratorija treba da ima efikasan dokumentovan sistem za bezbjedno čuvanje uzoraka prije i poslije ispitivanja, koji povezuje uzorak sa drugim informacijama dostavljenim uz isti (npr. Zahtjev za analizu), identifikuje svaki pod-uzorak pripremljen od uzorka i pokazuje tok analize, datum izdavanja izvještaja o analizi, kao i datum i način odlaganja svih preostalih uzoraka nakon analize. Sistem treba da bude dizajniran i funkcionalan da osigura da uzorci nemogu da budu fizički zamijenjeni, uvidom u evidencije ili druge isprave.

Laboratorija također treba da ima dokumentovane procedure i odgovarajući pribor da se izbjegne gubitak ili oštećenje uzoraka tokom skladištenja, rukovanja i analize.

Ako je dostavljen duplikat biološkog uzorka, jedan od njih se koristi za analizu, a drugi se čuva npr. Zamrzava, za kasnije analize ukoliko bude potrebno.

Dužina čuvanja materijala u laboratoriji nakon analize, treba da bude određena pravnim propisima ili prema nalogu klijenta.

Za čuvanje supstanci pod kontrolom, treba da se poseduju dokumentovane procedure koje su u skladu s važećim zakonima i pravnim propisima. Potrebno je da se čuvaju zapisnici o svakom odlaganju.

Ako su uzorci koji se čuvaju u laboratoriji isporučuju na drugo odredište (npr. Na sud, radi pokazivanja dokaza), detalje o tome kada i kome su predmeti predati treba zabilježiti u dnevnik, koji bi trebalo da bude potpisan od strane primaoca.

Uzorke kao što su krv i urin treba posmatrati kao biološki opasne i odlagati ih u skladu s važećim zakonima i propisima.



## ZAKLJUČAK

Strateški zadatak upravljanja kriminalističkim istragama je unapređivanje rada u cilju podizanja kvaliteta dokazivanja. Za kriminalistu koji se bavi istragama od velike je važnosti kvalitet dokaznog materijala, koji on prezentuje sudu, a sud na osnovu toga donosi presudu u inkriminisanom slučaju. Kvalitet dokaznog materijala koji se primjenjuje u kriminalističkim istragama mora biti usklađen sa međunarodnim standardizovanim pravilima. Akreditacija kriminalističkog rada i postupanja, a naročito onaj segment koji se bavi dokazima, predstavlja glavni vid kontrole pojedinih standarda u praksi, odnosno akreditija je garant podizanje nivoa organizacione i tehničke osposobljenosti rada neke institucije. To se takođe odnosi i na podizanje nivoa profesionalnosti u samom radu policije prilikom upravljanja kriminalističkim istragama. Ciljevi razvoja svih kriminalističkih službi bio bilo integrisanje u međunarodni sistem standardizacije i akreditacije sa ciljem kontrolisanja svih vidova kriminalističkog rada i postupanja. Tu se prvenstveno misli na pravno-etički segment, zatim odabir metoda postupanja kriminalista, pravi način primjene savremenih naučnih dostignuća (prvenstvo u oblasti DNK analiza), postupanje sa dokaznim materijalom (prvenstveno način uzorkovanja, mogućnost kontaminacije, distribucija dokaza-lanac dokaza eng. *chain of custody*), kompetentnost kriminalista u procesu upravljanja kriminalističkim istragama i dr. U cilju realizacije pomenutog cilja neophodno je da se policijski sistemi aktivno integrišu (u našem slučaju) u Evropske sisteme standardizacije i akreditacije. To se prvenstveno odnosi na akreditaciju policijskog postupanja u dijelu standardizacije forenzičkih dokaza prilikom upravljanja kriminalističkim istragama. Kao što je i pomenuto u ovom radu, Evropska Unija je putem svog monopolističkog<sup>17</sup> udruženja ENFSI, u skoro svim državama Evrope sproveda i realizovala proces akreditacije po standardu ISO 17025 (koji se odnosi na cjekupan proces rada sa dokazima u forenzičkoj laboratoriji), a samo u pojedinim državama (njih šest) po standardu ISO 17020 (koji se odnosi na proces rada sa dokazima na licu mjesta krivičnog djela). Na kraju ovog rada, korisno je sagledati kako stoje stvari sa akreditacijom u državama regiona Zapadnog Balkana, što se vidi u sledećoj tabeli.

---

<sup>17</sup> [www.enfsi.eu](http://www.enfsi.eu)

Zemlja	Standard ISO 17025	Standard 17020
Srbija	Akreditovan 2014. godine <sup>18</sup>	U radu
Hrvatska	Akreditovan 2010. godine <sup>19</sup>	U radu
Bosna i Hercegovina	Nije akreditovan	Nema podataka
Makedonija	Akreditovan 2016. godine <sup>20</sup>	Nema podataka
Crna Gora	Akreditovan 2014. godine <sup>21</sup>	U radu
Albanija	Nije akreditovan	Nema podataka

## LITERATURA

- Modly D. (2010) Sugestije autorima udžbenika Kriminalistička tehnika. Proširena recenzija. Zagreb.
- www.unodc.org
- www.swgdrug.org
- www.ewdts.org
- <http://www.kvalitet.org.rs/ostalo/1721-ats-dodelio-prvu-akreditaciju-u-oblasti-forenzike>
- <http://www.forenzika.hr/DefaultCKV.aspx>
- [http://www.iarm.gov.mk/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=69&Itemid=76&lang=en&limitstart=60](http://www.iarm.gov.mk/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=69&Itemid=76&lang=en&limitstart=60)
- <http://www.akreditacija.me/reg.php#>
- Simonović, B. (2009). Standardizacija i akreditacija kao jedan od načina profesionalizacije policijske i kriminalističke službe. Bezbednost No 1-2/2009. Beograd. MUP Srbije, str. 236-254.
- Ivanović, B. A., Ivanović R. A.,(2013). Pravci razvoja forenzike u državama Evrope. Pravne teme, godina 1, broj 2. Univerzitet u Novom Pazaru, str. 170-184.
- www.enfsi.eu
- ENFSI Annual reports 2015. ENFSI Scretariat (2015)
- The Council of the European Union. (2008). COUNCIL DECISION 2008/615/JHA. Official Journal of The European Union, 201. Retrieved from <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0001:0011:EN:PDF>
- Council of the Europe (2009) *EU Council Framework Decision 2009/905/JHA* of 30th November 2009: Accreditation of forensic service. <http://eclan.eu/en/eu-legislatory/council-framework-decision-2009-905-jha-of-30-november-2009-on-accreditation-of-forensic-service-providers-carrying-out-laboratory-activities>

<sup>18</sup> <http://www.kvalitet.org.rs/ostalo/1721-ats-dodelio-prvu-akreditaciju-u-oblasti-forenzike>

<sup>19</sup> <http://www.forenzika.hr/DefaultCKV.aspx>

<sup>20</sup>

[http://www.iarm.gov.mk/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=69&Itemid=76&lang=en&limitstart=60](http://www.iarm.gov.mk/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=69&Itemid=76&lang=en&limitstart=60)

<sup>21</sup> <http://www.akreditacija.me/reg.php>.

8. <http://enfsi.eu/about-enfsi/structure/standing-committees/qcc/>

9. MEST EN ISO/IEC 17025:2011 Institut za standardizaciju Crne Gore. Novembar 2011

## **CURRENT ISSUES WITH THE CRIMINALISTICS INVESTIGATIONS MANAGING WITH A FOCUS ON STANDARDIZATION AND ACCREDITATION**

**Phd Aleksandar B. Ivanovic**

**PhD Aleksandar R. Ivanovic**

### **Abstract:**

The authors of the paper dealing with standardization and accreditation as one of the activities in purpose of improving work in the field of criminalistics investigations management. In this connection, the authors first show crucial issues that are treated in managing of criminalistics investigations. After that, the authors insist on professionalization, or standardization and accreditation in the field of criminalistics investigations management. In order to raise the level of professionalism and reliability in the aforementioned jobs as the authors point out significant standard ISO 17025, by which almost all the countries of Europe accredited police, and the ISO 17020 standard which addresses a very important area, the examination of crime scene, and where only a small number of police in Europe accredited. For the most part the paper authors present and first analyzed how certain parts of the ISO 17025 standards deal with problems of managing criminalistics investigations and thus come to the conclusion that the application of accreditation in police procedures to solve contemporary dilemmas that arise in regard to this segment of policing.

**Keywords:** accreditation, standardization, criminalistics investigation, management, professionalization, quality, the reliability of evidence.

341.217(4-672EU)

339.923(4-672EU)

## POLITIKA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE

**MSc Kastriot Jakupi\***

**MSc Lemane Mustafa\***

*„Znati da bi verovao, veruj da bi znao”.  
(Aurelije Augustin)*

### *Abstrkt :*

*Na ovon naučnom radu autori će se potruditi da preko date analize što bolje objasne, kao prvo proširenje a tek onda i politiku proširenja Evropske unije. Predmet ove analize je istorijat Evropske unije, pod ranijim nazivom Evropska ekonomska zajednica, kao i Evropska zajednica za uglj i čelik.*

*Takođe potrudićemo se da što bolje objasnimo ko se može pridružiti, po kojim odredbama, dosadašnji tok proširenja koji se naziva procesom sukcesivnog proširenja, i dr. Tu ćemo još napomenuti da proširenje jeste i biće jedna od najuspješnih inostranih politika Evropske unije.*

*Geopolitika je bez sumnje bila vodič svakog procesa unutar Evropske unije, uključivši tu i proces proširenja. Tipologija inostranih politika, njihov značaj i vrste ovih politika, biće jedan adut ovog obimnog rada.*

*Da ne zaboravimo da tu ćemo svrstati i to zašto je ovaj proces nazvan proširenjem Evropske unije a ne ponovnim ujedinjenjem Evrope.*

*Ključne reči: politika proširenja, tipologija inostranih politika, geopolitika EU, analiza proširenja.*

### **Uvod**

Šta je politika proširenja EU? Da li je to samo jednostavan geopolitički koncept (stalnog proširenja EU u Evropi) ili je to politički koncept (integracija evropskih država koja su spremne da usvoje njene politike i da sprovodi norme koja potiču od EU).

---

\* Sadarnik u nastavi na Departmanu za pravne nauke Univerzitetu u Novom Pazaru, e-mail: [kastriotjakupi@live.com](mailto:kastriotjakupi@live.com).

\* Saradnik u nastavi na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: [lemanemustafa@gmail.com](mailto:lemanemustafa@gmail.com).

Ili je to kombinacija oba koncepta, odnosno geopolitički koncept koji se zasniva kako na geografskim referencama EU, tako i geostrateškim?

Dakle, politika inkluzivnosti evropskih država da prihvate zajedničke evropske vrednosti i koja dobrovoljno prilažu svoj suverenitet EU.

Ekspanzija bila je i ostaje jedan od najuspešnijih procesa spoljne politike EU i mekše politike transformacije Evropske unije.

Geostrateška komponenta procesa proširenja priznata je kao takva i od strane institucija EU na svoja ključna dokumenta koja se odnose na proširenje.

Na strategiji proširenja 2000/2010, EK naglasila je geopolitičku važnost proširenja kao proces, a najbolji rezultati se vide u konsolidaciji svoje demokratije i vladavine prava u Evropi, posle petog proširenja EU, ali i uticaj globalne finansijske krize i recesije na ovaj proces.

Geopolitika nesumnjivo jeste i biće vodič ovog procesa.

Ekspanzija će ostati horizontalni proces proširenja EU u svojim evropskim granicama, koji se odvija zbog geopolitičkih i nacionalnih interesa njenih članica, i na kraju ispunjavanje kriterijuma i standarda za članstvo.

### ***Ko se može pridružiti ?***

Zahtevi za pridruženje Evropskoj uniji formulisani su veoma precizno tokom njenog razvoja, kako bi taj proces bio jasan građanima EU i kako bi se odredile smernice zemljama koje žele da se pridruže. Član 49. Ugovora o Evropskoj uniji navodi da svaka evropska zemlja može podneti zahtev za članstvo ako poštuje principe slobode i demokratije, ljudska prava i osnovne slobode, kao i vladavinu prava.

Zemlja može postati članica jedino ako ispuni sve kriterijume pristupanja kako ih je prvobitno definisao Evropski savet 1993. godine u Kopenhagenu, a koji su potom potvrđeni 1995. godine. Ovi kriterijumi su:

1. *Politički*: stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu prava manjina.
2. *Ekonomski*: delotvorna tržišna ekonomija i kapaciteti za borbu sa konkurencijom i tržišnim snagama u EU.
3. *Mandat da se preuzmu obaveze* proistekle iz članstva, uključujući privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije.
4. *Usvajanje celokupnog korpusa evropskog zakonodavstva* i njegovo delotvorno sprovođenje kroz odgovarajuće administrativne i pravosudne strukture<sup>71</sup>.

### **Sukcesivna proširenja**

Organizacija osnovana 1957. godine, danas poznata kao Evropska unija, izvorno je imala šest članica: Belgiju, Francusku, Nemačku, Italiju, Luksemburg i

<sup>71</sup> Evropska komisija, Generalna direkcija za proširenje, 2007.

Holandiju. Danska, Irska i Velika Britanija su 1973.godine postale države članice. Grčka se pridružila 1981. godine, a Portugalija i Španija 1986. godine. Austrija, Finska i Švedska pridružile su se 1995. godine. U do sada najvećem proširenju EU, 2004. godine Kipar, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija postale su države članice.

U januaru 2007. godine pridružile su se još Bugarska i Rumunija, čime je broj članica EU porastao na 27. Najnedavnije proširenje bilo je 1 jula 2013.godine kad je članica Unije postala Hrvatska, tako da trenutno EU broji 28 članica.<sup>72</sup>

### ***Spoljna politička tipologija EU***

U tipologiji njenih spoljnih politika, u zavisnosti od toga u kojoj meri željeni cilj legitimira sredstva, *Tocc* -a razlikuje četiri vrste spoljnih politika, i to:

*Imperativna spoljna politika* - koja da bi postigla svoj krajnji cilj koristi sva raspoloživa sredstva da uspostavi nove norme, čak i ako su one u suprotnosti sa normama međunarodnog prava.

*Spoljna politika statusa kvo* - je ona koja se vodi od strane aktera spoljne politike, koji svoje delovanje u okviru međunarodnog prava izbalansira između domaćih i međunarodnih obaveza u kontekstu međunarodnih organizacija.

*Realna spoljna politika* - jeste politika u kojoj, akter koji je vodi želi da ostvari željene ciljeve koristećisvih pravna i politička instrumenate, ali vodeći računa za odnose sa političkim silama na međunarodnoj sceni.

*Normativna spoljna politika* - je taj tip tipologije spoljne politike koja u svojim delovanje pažljivo bira kako sredstva tako i ciljeve zasnovane na međunarodnom pravu, poštujući međunarodne obaveze.

Od svih vrsta ovih tipologije, spoljna politika EU se zasniva na normativnu spoljnu politiku. Iz ovog razloga EU se naziva „akter normativne spoljne politike” koja ga razlikuje među drugim akterima na sceni međunarodnih odnosa, koja u prvi plan ima *snagu građana(civilan power)*, *slabu silu(soft power)* i *normativnu moć(normative power)*.

Kao meka i ne nametnuta sila, EU ne primorava na učlanjenje unutar nje, suverene države koja su van njene orbite. Učlanjenje je slobodan izbor svake suverene države da odluči da li je članstvo u EU njen nacionalni interes<sup>73</sup>.

Za deset novih članica EU (2004/2007), njihovo članstvo više se zasniva na njihov fundamentalni nacionalni interes, ali takođe i pomoć na jačanju njihove privrede. Ali ne i sve evropske države žele članstvo u EU, kao što je slučaj sa Norveškom i Švajcarskom, jer one smatraju da članstvo u EU nije njihov nacionalni interes jedno vreme ista razmišljanja i stavove imala je i Island, koja je tek 17 jula 2009. godine podnela zahtev za članstvo, a 24. februara 2011. godine EK preporučila Savetu otvaranje pristupnih pregovora sa ovom državom. Po rečima tadašnjeg komesara EU za proširenje, Štefana Fulea, Islandu je bilo potrebno samo

<sup>72</sup> [http://europa.rs/images/publikacije/54-Razumevanje\\_prosirenja.pdf](http://europa.rs/images/publikacije/54-Razumevanje_prosirenja.pdf) (02.10.2016).

<sup>73</sup> R.Blerim „The Geopolitics and Techniques of EU Enlargement” Brusel, 2010, str.232-233.

14 meseci da ispuni sve uslove i postane punopravni član EU, koliko im je bilo potrebno i Švedskoj, Finskoj i Austriji, koje EU su pristupile 1995.godine.

Pitanje proširenja bilo tema koje je razmatrana na Međunarodnoj konferenciji Ugovora u francuskom gradu Nici. Protokolu priložena i Deklaraciju o proširenju u kojoj su potvrđene zajednička pravila i predloge za glavnu matricu koja se sastoji od 27 članica, od kojih 10 novih evropskih država članica 2 nova i mediteranske zemlje .

Sporazum iz Nice je u njenoj snazi proširenje počev od januara 2005. godine , uključujući; *novi sastav Poverenika, nove odluke odbora u donošenju rešenja*. Ovaj sporazum je naišao na oštre kritike, posebno iz zemalja članica unije .

Onda je Konvencija o budućnosti Evrope je prerađivao ustavni predlog koji je sproveden na Međunarodnoj konferenciji u 2003/2004 u cilju da se obezbedi više povoljan odgovor na zahteve institucija za proširenje sporazuma u Nici .

Pitanje politike proširenja predviđa reformu Lisabonskog ugovora, koji je usvojen 2009. godine, nakon što je Evropski savet konačno odustao od Ustavnog ugovora<sup>74</sup> . Lisabonskim traktatom predviđeno je institucionalno reformisanje već otežanu funkcionisanje Evropske unije koja sada broji 28 zemalja članica.

Dok se na jednoj strani govori o pristupanju EU, od nedavno se u akademskim krugovima govori i o njenom napuštanju, pitanje koja je i predviđena Lisabonskim Sporazumom, odnosno o izlasku iz EU onih zemalja koja sumnjičavo i sa nedovoljnom odlučnošću pristupile njenim institucijama prilikom učlanjenja.

Nakon mnogobrojnih iznetih mišljenja i diskusija o tome šta će dovesti do toga da jedna zemlja članica napusti EU, prvi izazov - nakon usvajanja Lisabonskog sporazuma od 1 decembra 2009 godine u ovom procesu – bila je Grčka, nakon što je njen budžetski deficit prerastao za četiri puta od dozvoljene granice koju predviđena EU. A poslednji i jasniji slučaj napuštanja EU svakako jeste referendum za izlazak iz članstva EU, održan nedavno u Velikoj Britaniji.

Lisabonskim sporazumom je bilo dozvoljeno mogućnost da država članica napusti EU ukoliko ne ispunjava i ne pridržava se normi EU.

Dok države severa Evrope ne vide svoju budućnost unutar EU, države sa juga kontinenta teže ka učlanjenju u ovu organizaciju, ali ispunjavanje uslova otežava njihov put ka integraciji. Kao što smo i naveli EU vodi normativnu politiku jer na nju se zasniva i potiče njena politička moć, a sve ovo znači da zemlja koja namerave krenuti putem pristupanja treba da usvoji njene norme, principe i vrednosti, kao što je i propisano Lisabonskim sporazumom. Njene norme, principi i vrednosti su : demokratija, osnovna ljudska prava i slobode i vladavina prava. Postoji uvrenje da je proširenje najmoćniji politički instrument EU kojom ona donose miru, stabilnosti, boljoj perspektivi i ekonomskom razvoju, i ne samo unutar njenih granica, već i šire.

---

<sup>74</sup> [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (10.10.2016).

## ***Politika proširenja EU***

Sa prvim talasom proširenja pod poznatom formulom „sloboda i integracija” odnosno sloboda i integracija bivših komunističkih zemalja unutar ujedinjene demokratske i liberalne Evrope, EU je težila transformaciju zemalja Istočne Evrope, koje su nameravale da krenu putem učlanjenja kako bi ispunile visoke standarde unutar svoje vladavine i normalizovanje odnosa sa njenim susedima.

Stoga, dok je prvi talas proširenja bio primenjen i namenjen zemljama Centralne i Istočne Evrope u devedesetim godinama, koja je nazvana i politika transformacije, dok njen pristup najnovijoj politici proširenja, koja se aktuelno sprovodi prema zemljama Zapadnog Balkana više ima karaktere političke kontrole i nametanja.

Politička kontrola se odražava kroz neposredno posmatranje ispunjenju obaveza koje proističe od procesa stabilizacije i pridruživanja, dok se nametanje izražava sa uplitanjem Evropske unije kroz fizičko i neposredno prisustvo njenih mehanizma pod tipom protektorata (OHR u Bosni i Hercegovini i EULEX-om na Kosovu).

EU ima 15 vrsta politika i 63 sektorne podpolitike. Mi nećemo našom analizom da se bavimo svim vrstama i sektorima njenih politika, nego usredsredićemo se na analizu politike proširenja EU, kao što je i zvanično priznata kao politika *EXTERNAL RELATIONS AND FOREIGN AFFAIRS*.

U okviru ove spoljne politike EU ima 10 sektorskih podpolitika i to, *politika proširenja, EU u svetu, programi za spoljnu saradnju, humanitarna pomoć (ECHO), ljudska prava u svetu, međunarodna trgovina i trgovinski sporazumi (external trade) i Evropska politika susedstva*. Sa ovim politikama u oblasti spoljnih odnosa, EU vodi međunarodne odnose sa različitim subjektima međunarodnog prava<sup>75</sup>. Ove odnose u svetu, EU uređuje kroz politički menadžment unutar strateških partnerstava u okviru kojih sprovodi politički dijalog sa 130 zemalja širom sveta; od SAD-a do Kine, od Rusije, Afrike, Azije pa sve do Latinoameričkih država i Karaiba. Sa mediteranskim zemljama ovi odnosi zvaničnog Brisela razvijaju se unutar „*Procesa Barselone*” i „*Unije za mediteran*”. Sa zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza ovi odnosi razvijaju se kroz „*Evropsku politiku susedstva*” kao i u okviru najnovije politike istočno partnerstvo.

Sa ovim spoljnim politikama EU razvija odnose sa mnogim zemljama u svetu, ali i proširuje njen geopolitički uticaj, uglavnom koristeći atraktivno zajedničko evropsko tržište, kao jedna od najglavnijih svetskih tržišta. Ali EU takođe predviđa sankcije protiv pojedinih svetskih država, kao jedan instrument političkog uticaja. Aktuelno sankcije ili „mere zabrane”, zvanično priznata u EU su na snazi nad 25 država ili organizacija i to od Al Qaeda pa do Zimbabvea.

---

<sup>75</sup> R. Blerim, Y. Sela, „Uvod u pravo Evropske Unije” Tetovo, 2011, stran. 189.



Međutim, nisu sve politike EU one koje nužno vode u potpunu članstvo jedne zemlje u EU<sup>76</sup>, zato što EU razvija međunarodne odnose sa mnogim subjektima međunarodnog prava, ali gradi sa svima odnose koji bi te zemlje ili subjekte dovele do članstva u EU. Mogućnost ulaska vodi se sa politikom proširenja, za koju unutar Evropske komisije nadležna je Generalna direkcija za proširenje (DG Elargment) koja upravlja budžet EU unutar budžetskih linija (pre-accession). Zemlje zapadnog Balkana EU nadziru se preko „Agencije u Solunu” (2003), koja je inaugurisala „politiku evropsku perspektive”, kojom su stvorene predispozicije i mogućnost pristupanja u članstvo bivšim sovjetskim republikama, a na kraju 2008. godine za avroazijske države inagurisana je i politika „evropskih težnji”, ali bez mogućnost za članstvo.

Za prvu regionalnu kategoriju, EU je primenila politiku proširenja (enlargment policy), dok za drugu regionalnu kategoriju politiku susedstva (neighbourhood policy). Ovako je funkcionisala politika EU do 2009.godine. Do tada, ova politika je bila posebna politika, i odvojena od politike susedstva, kao i iz one za spoljne odnose.

Međutim Komesar Baros 2(2010/2014), prešao je iz prethodne orijentacije Komesara Baroso 1 (2004/2009), predvidevši jednog komisar samo za politiku proširenja i jednog za politiku susedstva, sa postavljanjem čeha Stefana Fulea za ovu poziciju.

Ono za šta se godinama pričalo odnosilo se na pretapanje politike proširenja sa politikom susedstva koja se prethodno sprovedena pod jednom kapom Evropske Komisije, kao što će i politika spoljnih odnosa pretopiti se pod kapom Visokog predstavnika za Spoljnu politiku i bezbednost, koji je ujednom i podpredsednik EK.

Sporazumom, Visoki predstavnik, poziva da „doprinosi” formulaciji i sprovođenju politike EU i da „asistira” radu Saveta, i sve ovo da uradi na „zahtev” predsedavajuće ekipe Saveta. U stvari, Visoki predstavnik posato je deo nove trojke zajedno sa Svetom i Komisijom, radiće na zastupanju Evropske Unije sa zemljama koja nisu članovi EU.

Umesto politike proširenja Zvanični Brisel dao je instrukcije zemljama ovih regiona da njihove odnose sa EU, razvijaju u okviru „politike dobrog susedstva”, onda unutar inicijative „Black Sea Synerfyy” i preko „Istočnog partnerstva”.

Obe politike se vode od strane generalne direkcije Evropske Komisije za spoljne odnose, a ne od strane direkcije za proširenje, zato što samo ova posljednja sporovdi politiku proširenja EU. Ova se politika, barem do kraja 2009.godine, primenjivala samo prema zemalja zapadnog balkana, Turske i na kraju Islanda.

Ideja za pretapanje politike susedstva u okviru politike proširenja, bila prihvaćena za vreme strukturisanja Evropske komisije pod nazivom “Baroso 2”(2010/2014), pod vođstvom Komesara za proširenje. Treba napomenuti da sve spoljne politike EU ne odnose se na proširenje(ekspanzije).

---

<sup>76</sup> R.Blerim „The Geopolitics and Techniques of EU Enlargement” Brusel, 2010, str.240-241.

## ***Politika proširenja EU***

Proširenje je politički proces, čiji je krajnji cilj nije razvijanje političkog dijaloga i održavanje bilateralnih odnosa EU sa trećim zemljama ili članstvu u EU evropskih država koja prihvate zajedničke evropske vrednosti i ispunjavaju kriterijume Kopenhagena i Madrida. Dakle politika proširenja je politika EU koja ima za cilj ponovno ujedinjenje podeljene Evrope od perioda hladnog rata i demokratizaciju svog dela koje je do skora, kroz pola veka, bila vođena nedemokratskim režimima. Politika proširenja je do sada najprihvaćeniji instrument uticaja EU kao snaga demokratske transformacije bivših autoritarnih/militarističkih društva Evropskog Sredozemlja (Grčke, Španjolske I Portugala) I onih zemlja Centralne I Istočne Evrope, koja su bile pod komunističkom diktatorskom vladavinom, kao I zemlja koja su proizišla iz ratnih sukoba (Kipar I Slovenija). Da bi se uverili na pozitivnu transformacijsku moć ove politike EU, dovoljno je da se ima uvid na poslednjem talasu proširenja koji se desio za period 2004 – 2007.

Proširenje bio i ostao pre svega geopolitički proces manje tehnički, dok članstvo jedne zemlje nikada nije bilo neka tehnička odluka, nego uglavnom politička odluka, zasnivajući se na dva ključna parametra :

- Geografski prioritet EU i
- Interesi zemalja članica EU.

Geografski gledajući, ceo proces proširenja EU, bio je podeljen u dve faze i to :

„Zapadno” proširenje ( 1951 – 1955 )

„Istočno”, proširenje<sup>77</sup> ( 1989 – 2004 )

### ***Proširenje EU : Zašto proširenje EU a ne ponovno Reudinjenje Evrope ?***

Prvi koncept, dakle onaj se odnosi na proširenje podrazumeva nešto što već postoji I širi se, znači podrazumeva samu EU.

Međutim reujedinjenje značilo reujedinjenju jedne geopolitičke celine koja je bila podeljena u početak i posle Prvog svetskog rata, dalje do Drugog svetskog rada I posle „hladnog rata”

Razvoj koji je danas poznat kao EU je prošao kroz dinamične periode njenog razvoja na jednom entitetu *sui generis* od 28 zemalja članice i unutar koje se govore 43 jezika. Ovaj proces se odvijao u dva pravca; *ka na unutrašnje institucionalne smernice i na svoje spoljašnje proširenje sa novim zemljama članicama.*

Prvi proces se odvijao u okviru 5 perioda<sup>78</sup>, koja se odnose sa usvajanjem osnovnih ugovora. Prvi period Paris – Roma (1951-1957), drugi period Roma – Mاستriht (1957-1992), treći period Mاستriht - Amsterdam ( 1992 – 1997 ), četvrti

<sup>77</sup> R.Blerim, I.Arta „,Evropske studije” Tetovo, 2004, stran. 219-221.

<sup>78</sup> R.Blerim „,The Geopolitics and Techniques of EU Enlargement” Brusel, 2010, stra.250-251.

period Amsterdam-Nica (1997-2001) i period „Ustavne reforme za proširenje EU” Nica-Lisabon od stupanja na snagu 1 decembra 2009.godine.

Uzimajući u obzir probleme koji su nastupili u toku implemetacije ili izvršenja Sporazuma, u to vreme je bila pozvana međunarodna konferencija godine 1996.godine, sa ciljem da se revidira sporazum o Evropskoj uniji. Proces revizije je okončan Ugovorom ili Sporazumom iz Amsterdama, 2 oktobra 1997.godine. Dok je 11 decembra 2000.godine, predložen Ugovor iz Nice, čije usvajanje usledilo 2001.godine, na jednoj međunarodnoj konferenciji i sa jednim ciljem da se cela Evropska unija prilagodi njenim proširenjem sa državama Centralne i Istočne Evrope<sup>79</sup>.

Dok je prvi proces EU bio „unutrašnji” drugi razvojni proces bio je „spoljni” i bio je povezan sa proširenjem EU sa novim zemljama članica od 6 na 28. Ovaj proces je pokazao da je neprestano proširenje današnje EU je sprovedeno kroz proces članstva novih država.

Drugi proces takođe potvrdio da je proširenje bilo i ostao jedan zajednički partner EU i države koja teži u dinamičnom menadžmentu Briselske politike. Proces proširenja je takođe potvrdio da se EU podigla na nekoj vrsti „post – modern” države.

Proširenje nije samo jedan geopolitički projekat nego je takođe i process unifikacije pravnih, ekononmskih, i političkih standarda EU, a koji se bazira i na zajedničke evropske vrednosti, kao što su demokaracija, vladavina prava, osnovna ljudska prava i sloboda itd.

Politika proširenja je zato ostala jedna od najvažnijih politika EU, koja je bila vođena od strane Evropske komisije, odnosno generalnog direktorata za proširenje, ali donošenje odluka ostala u rukama Saveta Evrope kao konačnog aktera. Ova politika se sprovodi sa odgovarajućom strategijom proširenja koja se formuliše od strane EK.

Međunarodni faktor<sup>80</sup>, posebno EU, NATO i SAD bili su uključene u Zapadni Balkan, motivisani od interesa za bezbednost i povećanje svoje prestiža, i kao svoj jedini cilj na ovom regionu predvideli stvaranje državne stabilizacije, mira i prosperiteta.

### ***Regionalne perspektive***

Evropska unija je razvijala jednu gustu mrežu odnosa sa zemlje i grupe zemalja širom sveta. One obuhvataju bliske i starije sporazume koji podrazumevaju minimalne angažmane od svake ugovorne strane do intenzivnih bilateralnih odnosa. EU ima jednu nezvaniču hijerarhiju sporazuma sa trećim državama.

---

<sup>79</sup> G.Klod Žam „Evropsko pravo” Skopje, 2006, strana.87.

<sup>80</sup> R.Blerim, H.Otmar, S.Ylber. „Institucije i politike Evropske Unije” Tetovo, 2010, strana 168.

Prema nekom redosledu ti odnosi se razvijaju u okviru<sup>81</sup>; Sporazuma za slobodno tržište, Sporazuma o partnerstvu i saradnji, Carinskoj uniji, Sporazum o pridruživanju, Evropski sporazumi.

Jedan Evropski sporazum, najviši oblik sporazuma sa EU, predstavlja uobičajno uvod u članstvu u EU. Osim toga, EU nudi strateško partnerstvo, politička oznaka, za određene zemlje.

### **Strategije EU**

Evropska unija je do sada sprovela različite strategije pristupanja u zavisnosti od zemlje ili regiona kojima je bile posvećena. Osim prve i one osnovne strategije za učlanjenje zemlja Zapadne Evrope, potom strategije pridruživanje za zemlje Centralne i Istočne Evrope kao i posebnu strategiju za Tursku.

Poslednju strategiju, onu od 1999. i 2000. godine EU je inaugurisala kao strategiju proširenja sa zemljama Zapadnog Balkana, odnosno proces stabilizacije i pridruživanja(PSP). Evropska komisija je krajem 2005.godine je dopunila ovu politiku proširenja i sa poznatom strategijom o „*tri osnovna principa C*“ koje su:

- 1) **Consolidation** – konsolidacija procesa proširenja EU za naredni proces proširenja.
- 2) **Conditionality** – uslovljavanje članstva u UE samo kroz razvoj pojedinih zemalja koje teže pristupanju.
- 3) **Communication** – bolja javna komunikacija sa građanstvom.

Ove strategije za proširenje EU, takođe su bile popraćene sa relevantnom finansijskom podrškom ovih zemaljama, kako bi one bile što bolje pripremljene za potpunu integraciju.

Finansijski programi su bili deo palete sprovođenja sporazuma, kao što su : Evropski sporazum(za Tursku, Maltu i Kipar), kao i sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (za zemlje Zapadnog Balkana).

Pored toga, EU putem redovnih godišnjih izveštaja je vrednovala je progres svake države kandidata na putu ispunjavanja *acquis communitaire* poglavlja. Ukoliko država kandidat za pristupanje ispunjava uspešno sve predviđene pred pristupne uslove ona je time mogla da podnese i zvaničan zahtev za prijem u članstvo u EU, a Savet Evrope na osnovu prethodne preporuke Evropske komisije zvanično usvaja kandidaturu jedne zemlje za punopravno članstvo u EU.

Sa sporazumom EU o reformisanju (2007) utvrdila pravila po kojima zemlja koja teži pristupanju do punopravnog člana mora poštovati evrpske vrednosti, međutim, ipak za punopravno članstvo u EU, potrebna je jednoglasna odluka Evropskog Saveta, usvojena od strane Evropskog Parlamenta, postpisivanje sporazuma o pristupanju i ratifikacija ovog sporazuma od strane svih država članica.

---

<sup>81</sup> D. Desmond „Ever Closer Union” Tirana, 2010, strana 234.

Čitav ovaj proces se upravlja od strane Evropske Komisije, odnosno generalne Direkcije za proširenje.

Čini se da je politika proširenja je bila i ostala najdinamičnija i ujedno najuspešnija politika EU. Ona je realizovala najmanje dva glavna cilja<sup>82</sup>. Ona je bila i ostala ključni geopolitički instrument EU, kojim je omogućena ponovno ujedinjenje Evrope. S druge strane poslužio je i kao instrument uslovljavanja za zemlje koja teže članstvo u EU.

Sa ove tačke gledišta sva proširenja EEZ i one aktuelne EU, svrtaće se u 7 kategorija to:

- Mirno proširenje (1973)
- Post diktatorsko proširenje (1981/86)
- Neutralno proširenje (1995)
- Post – komunističko proširenje (2004/ 2007)
- Post – konfliktno proširenje (od 2000, koja je u toku ...)
- Post civilizijsko proširenje
- Nordička – Atlantsko proširenje.

## Zaključak

Proširenje je bilo i ostalo politika EU, vođena od geo – političkih, geo – ekonomskih i kasnije geo – energetskih ciljeva.

Distribucijom njene atraktivne magnetne moći od centara ka periferiji, Brisel sa kontinuiranom proširenjem pokušao je da preko politike meke sile nametne kao glavni igrač u svetskim pitanjima i odnosima, najpre kao ogromno svetsko tržište, a potom i kao politička snaga koja uživa veliko poštovanje.

Međutim prihvatanjem novih članica podrazumevalo i priznavanje i usklađivanje njihovih nacionalnih interesa sa interesima EU.

Ipak, spoljne politike država članica, nisu svaki put bile u skladu sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU.

Vremenom proces proširenja uslovljen ne samo od unutrašnjih parametara države članica i njihovoj kompatibilnosti sa evropskim vrednostima i standardima nego je uslovljen i od parametara unutar same EU. U ovom procesu geopolitika bila i ostala glavni vodič.

EU ima 15 politika i 63 sektorske podpolitike. Međutim, ne sve njene spoljne politike se tiču proširenja. Na proširenje se odnose 10 sektorialne podpolitike. Ideja ujedinjenja susedne politike unutar politike proširenja usvojena u strukturi Evropske komisije Baroso 2 (2010-2014), kada je Štefan Fule izabran Komesar za proširenje.

Dakle politika proširenja ostala jedna od najvažnijih politika EU koja je vođena od strane Evropskog komesara, odnosno Generalne direkcije za proširenje,

---

<sup>82</sup> R.Blerim „The Geopolitics and Techniques of EU Enlargement” Brusel, 2010, str.252-255.

dok donošenje odluka ostaje Savetu Evrope, primenom odgovarajuće strategije za proširenje, formirana od strane Evropske Komisije.

Do sada je EU odobrila i koristi različite strategije u zavisnosti od zemlje i regiona, kome je ona bila posvećena. Međutim 2005.godine EK je dopunila politiku proširenje sa poznatom strategijom „Tri C principa”.

### **Literatura**

1. Arta, I., Blerim, R., „Evropske studije”, Tirana, 2004.
2. Blerim, R., „The Geopolitics and Techniques of EU Enlargement” Brussels, 2010.
3. Blerim, R., Otmar, H., Ylber, S., „Politike i institucije Evropske Unije” Tetovo, 2010.
4. Blerim, R., Ylber, S., „Uvod u pravo EU”, Tetovo, 2011.
5. Desmon, D., „Ever Closer Union” Tirana, 2010.([url:http://www.aiis-albania.org](http://www.aiis-albania.org)).
6. [http://europa.rs/images/publikacije/54-Razumevanje\\_prosirenja.pdf](http://europa.rs/images/publikacije/54-Razumevanje_prosirenja.pdf) (02.10.2016).
7. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).(10.10.2016).

## **EU ENLARGEMENT POLICY**

**MSc Kastriot Jakupi**  
**MSc Lemane Mustafa**

### **Abstrkt:**

On this scientific paper, the authors will try to through data analyzes on best way explain, first expansion and then an enlargement policy of the European Union. The subject of this analysis is the history of the European Union, under the previous name of the European Economic Community and the European Coal and Steel Community.

Also, authors will try to explain when it can join according to which provisions, former current enlargement process is called successive enlargement, and others. There will be noted that the expansion is and will be one of the successful foreign policy of the European Union.

Geopolitics is undoubtedly the Guide of each Processing within the European Union, including the process of enlargement. The typology of foreign policy, their importance and types of these policies, it will be a feature of this voluminous work.

Authors will try to explain why this process is called the expansion of the European Union and not a re-unification of Europe.

**Key words:** enlargement policy, typology of foreign policy, geopolitics in the EU, the analysis extensions.

340.137(4-672EU)

341.217(4-672EU)

## HARMONIZACIJA NACIONALNIH ZAKONODAVSTAVA SA PRAVOM EVROPSKE UNIJE (EU)

MSc Mirza Totić\*

*Apstrakt:*

*Rad se bavi harmonizacijom prava Evropske unije (EU), jedinstvene integracione celine koja je utemeljena na savremenim načelima i predstavlja garanciju mira, stabilnosti, poštovanja ljudskih prava, sloboda, jednakosti i demokratskih odnosa, ne samo na evropskom kontinentu, već i na širem međunarodnom prostoru. U radu su sagledane obaveze organa i institucija Evropske unije (EU), da svakoj državi članici pruže pravnu i svaku drugu vrstu pomoći u nalaženju pravovremenih, jednoobraznih i kvalitetnih rešenja neophodnih za efektivno usklađivanje nacionalnih zakonodavstava sa evropskim. Cilj rada je isticanje značaja i uloge pojedinih slučajeva iz evropske pravničke prakse, izvora prava i velikog broja pravnih akata koji čine *acquis communautaire*, odnosno pravnu tekovinu Evropske unije (EU), danas poznatu kao evropsko pravo. Ponuđeni su komentari slučajeva vezanih za države članice, odgovori na pitanja, kako su iste shvatile značaj evropskog prava, da li su i na koji način prihvatile činjenicu da su evropske pravne norme ključni faktor od koga zavisi opstanak složene evropske porodice i u kojoj su meri svesne činjenice, da je zbog opravdanog straha od nepravilne primene pomenutih normi formiran sistem kontrole i zaštite?*

*Rad je imperativno, pravničkom terminologijom, upozorio države koje žele punopravno članstvo u Evropskoj uniji (EU), da najpre moraju urediti i uskladiti svoja nacionalna zakonodavstva sa evropskim pravom (*acquis communautaire*), što su učinile i sadašnje države članice. Osim toga, sama činjenica da se *acquis communautaire* stalno širi, predstavlja dokaz da države kandidati u cilju ostvarenja željenog cilja moraju mnogo više napora da ulože nego što je bio slučaj sa aktuelnim članicama koje su postale deo evropske porodice pre jednu, dve ili više decenija. Posebno interesovanje u radu pokazano je u odnosu na vreme koje je potrebno za uspešno okončanje procesa harmonizacije, jer isto nije i ne može biti kalendarski ograničeno, budući da procesi pristupanja Evropskoj uniji (EU) traju dugo i da se pravni propisi i način njihovog usklađivanja razlikuju od jedne do druge države.*

---

\* Saradnik u nastavi na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: [mirzatotic@yahoo.com](mailto:mirzatotic@yahoo.com).

*Ključne reči: Evropska unija (EU), institucije, harmonizacija, nacionalno zakonodavstvo, acquis communautaire*

## Uvod

Evropska unija (EU) predstavlja međunarodnu organizaciju nadnacionalnog karaktera i svojevrstan politički projekat, odnosno područje na kome su pravo i ekonomija zasnovani na ideji širenja ljudskih i privrednih sloboda. Na taj način je Evropskoj uniji (EU) dodeljena značajna uloga i pružena mogućnost da funkcioniše na osnovu zakona, a ne pomoću sile ili podređivanja. Poseban kvalitet je što, posmatrano sa bezbedonosnog aspekta, Evropska unija (EU) ne može da stupi u neprijateljske odnose ni sa jednom državom ili međunarodnom organizacijom, jer je apsolutno posvećena očuvanju mira i bezbednosti na svojoj teritoriji, ali i na drugim krajevima sveta. Dosadašnja iskustva su pokazala da je njeno formiranje bio pravi potez i da je imalo smisla i opravdanja. Nekadašnji evropski zvaničnici su želeli da po svaku cenu na teritoriji Evrope izbegnu međunarodne sukobe i ponavljanje ranijih strahota u čemu su napokon uspeali. Konkretizacija ranijih pokušaja je konačno dala rezultate. Ublažene su nekadašnje razlike među evropskim narodima, a sukobi i razjedinjenost su postali istorija. Dakle, želelo se i postiglo pomoću prava, ono što se vekovima nije uspelo „ognjem i mačem“.<sup>1</sup> Nastalo jedinstvo je zasnovano na slobodno donetoj odluci, osnovno je načelo Ugovora<sup>2</sup> kojima je Evropska unija (EU) kakvu danas poznajemo i koja funkcioniše na bazi slobodne trgovine između država članica formirana 7 februara 1992. godine u Mastrohtu (Holandija). Ugovor o osnivanju je stupio na snagu 1 novembra 1993. godine i njegov osnovni kvalitet je što predviđa postojanje četiri osnovne slobode (protok usluga, ljudi, kapitala i informacija) koje garantuju uklanjanje svih vrsta opasnosti, ali i isključuje i najmanju mogućnost oružanih sukoba između evropskih država.

Nedavni brexit<sup>3</sup> (istupanje Velike Britanije posle četiri decenije iz članstva) nije nikakav politički incident, već upozorenje za 27 preostalih država članica na potrebu čvršćeg povezivanja zajedničkih politika i ekonomskih interesa. Zapravo, o celokupnom *acquis-u* niko previše ne razmišlja, jer je u fokusu pristup tržištu. Kako je britanska premijerka Mej vrlo jasno objasnila: „ ... brexit znači potpunu repatrijaciju političkog ovlašćenja iz Brisela. Sve drugo bi bilo neprihvatljivo... To

---

\* Doktorant i saradnik u nastavi na Departmanu za pravne nauke, Internacionalni univerzitet u Novom Pazaru, e-mail: mirzatotic@yahoo.com.

<sup>1</sup> Borhart, K.-D. *Abeceda prava Evropske unije*, Luksemburg: Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2010. godine. (Prevela i štampala Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, 2013. godine).

<sup>2</sup> Official Journal of the European Communities (OJEC), *The Treaty on European Union*, 29.07.1992, No C 191. ISSN 0378- 6986. "Treaty on European Union ", p. 1.

<sup>3</sup> *Brexit* je termin nastao spajanjem dve reči [engleskog](#) jezika *Britain* ([Britanija](#)) i *exit* (izlazak). Vezuje se za politički proces, medijsku kampanju i referendum o britanskom izlasku iz [Evropske unije](#) (EU) koji je održan 23 juna 2016. godine. Rezultat je bio 51,89 % za izlazak i 48,11 % za ostanak u Evropskoj uniji (EU). <http://www.telegraf.rs teme/brexit>. Posećeno: 25 septembar 2016, 21:12.



znači slobodu da donosimo sopstvene odluke u celokupnom spektru različitih pitanja, od načina na koji označavamo našu hranu do toga kako da odaberemo da kontrolišemo imigraciju.”<sup>4</sup> Određena razmišljanja da je Evropska unija (EU) pred raspadom demantovala je budućnost nametnuvši potrebu za daljim širenjem, prvenstveno na području Zapadnog Balkana. Rezultat je pristupanje Republike Hrvatske 2013. godine, dok se intenzivni pregovori vode sa Crnom Gorom i Republikom Srbijom. U skladu sa proširenjem kreću se i izjave, a samim tim i želje velikog broja evropskih zvaničnika, da će evropski projekat biti uspešno okončan tek učlanjenjem preostalih balkanskih država. Mora se istaći da je Evropska unija (EU) zbog sopstvenog opstanka i dobre funkcionalnosti definisala jasna pravila, koja bezpogovorno poštuju sve države članice, ali i države kandidati. Počiva na jasno utvrđenim pravilima i poseduje veliki broj ovlašćenja putem kojih uređuje sopstvenu politiku i odnose sa drugim organizacijama i/ili državama. Glavne karakteristike veoma dobre uređenosti Evropske unije (EU) su: postojanje funkcionalnih evropskih institucija i nezavisan sistem pravnih izvora. Najvažnije institucije su: Evropski parlament (*European Parliament-EP*), Savet Evropske unije (*Council of the European Union-CEU*), Evropska komisija (*European Commission-EC*), Evropski sud pravde (*Court of Justice of the European Union -CJEU*) i Evropska centralna banka (*European Central Bank-ECB*).

Izvori evropskog prava, među kojima najveću pravnu snagu imaju osnivački ugovori, su u velikoj meri rezultat rada navedenih institucija i primene odredbi iz zaključenih međunarodnih ugovora sa drugim organizacijama, savezima, unijama ili državama. Za *acquis communautaire* (evropsko, komunitarno pravo) je karakteristično da na najbolji način oslikava teritoriju primene samog prava, ali i upućivanje na konkretno zakonodavstvo, koje obavezuje sve države članice na poštovanje utvrđenih odredbi evropskih akata, nezavisno da li je reč o ugovorima, direktivama, rezolucijama ili konvencijama. Komunitarno pravo insistira da se ne ugrožava nijedan pravni, politički, ekonomski ili drugi stav i da se po određenom pitanju nijedna država članica ne upravlja isključivo prema sopstvenim interesima.

### **Opravdanost harmonizacije nacionalnih zakonodavstava sa evropskim**

Harmonizacija (grč. *harmonia*) znači usklađivanje, slaganje, usaglašavanje, odnosno stvaranje svih potrebnih uslova da bi određena celina funkcionisala punim kapacitetom i na taj način ostvarila predviđene ciljeve. Činjenica je da Evropska unija (EU) predstavlja zajednicu država koje se u mnogo čemu razlikuju. Na prvom mestu su razlike u političkim sistemima koji su u prošlosti bili na snazi u sadašnjim državama članicama. Posmatrano sa istorijskog aspekta, najveći broj zapadnoevropskih država članica Evropske unije (EU) su paradigma funkcionisanja kapitalističkog sistema i nosioci njegovih vrednosti koje se ogledaju kroz tržišno orjentisanu privredu, izrazitu naklonost preduzetništvu, inokosno vlasništvo,

---

<sup>4</sup> McTague, T., Cooper, C. *Theresa May sets Brexit course on hard*, POLITICO, October 2, 2016.

trgovinu kao rezultat dobrovoljnog ugovora kupca i prodavca i sveprisutan preduzetnički mentalitet. Zapadnoevropski kapitalizam je dete industrijske revolucije koje je odraslo uz evropski imperijalizam i stasalo u vreme velike depresije i Hladnog rata. Države članice Evropske unije (EU) iz Istočne Evrope nemaju identičnu istorijsku pozadinu, jer su gotovo pola veka pripadale bivšem socijalističkom sistemu u kome su sredstva za proizvodnju i krajnji proizvodi bili u državnom, kolektivnom vlasništvu. Njegovi koreni<sup>5</sup> su u učenju marksista i jačanju pokreta radničke klase koja je naročito bila aktivna tokom XIX veka. Sistemske razlike su sasvim logične i zato svi narodi imaju sopstvena istorijska i kulturna nasleđa koja ih u velikoj meri definišu i manje ili više približavaju ili udaljavaju od drugih. Međutim, koliko god da su prisutne, pomenute razlike ne smeju ometati poštovanje jedinstvenih pravila koja su garancija pravilnog funkcionisanja Evropske unije (EU). Svaki scenario koji bi doveo u sumnju opravdanost njenog postojanja bio bi u suprotnosti sa integracionim procesima i morao bi biti odbačen kao nepoželjan i nepodoban za primenu. Opšte je poznato da opstanak Evropske unije (EU) ne sme biti ugrožen interesima pojedinih država članica.

Usklađivanje pravnih sistema država članica sa evropskim pravom je nužnost. Drugačije rečeno, ako neka država želi da postane član kluba 27 (dvadeset sedam), u tom slučaju bezpogovorno mora poštovati pravila koja važe za sve. Sa ciljem olakšavanja postupka harmonizacije zakonodavstava država koje su ranije bile pripadnice „istočnog bloka“ sa *acquis communautaire*, Evropska unija (EU) je ponudila pomoć izdavanjem „Bele knjige“<sup>6</sup> 1995. godine. U knjizi su opisana iskustva država članica tokom pristupnih pregovora, jer su nesumnjivo sve nailazile na izvesne poteškoće, koje su se uglavnom ogledale u odustajanjima od određenih načela ili pravila, koja su isticana kao tradicionalna, ili bolje reći patriotska. Mnoge države članice su nakon pristupanja Evropskoj uniji (EU) značajno podigle kvalitet života svojih građana putem novostvorenih mogućnosti za uživanje raznih benefita koje donosi zajedničko tržište. Prednosti je mnogo, a kao neke od najvažnijih mogu se navesti garantovano pravo svake države članice prvo, da bude kreator sopstvene politike i drugo, da bude sukreator politike Evropske unije (EU) direktnim učesćem svojih zvaničnika u evropskim institucijama, telima i drugim organima. Najvažnije od svega je što su domaći državljani stekli mogućnost slobodnog kretanja, boravka i zapošljavanja na teritoriji drugih država članica, sa uživanjem istog obima prava kao i domicilni

---

<sup>5</sup> Minić, Jelica. et al. *Budućnost EU i Zapadni Balkan - pogled iz Srbije*, Spoljnopolitičke sveske 3. Fondacija Fridrih Ebert: Evropski pokret u Srbiji, Forum za međunarodne odnose, Beograd, 2016, str. 24.

<sup>6</sup> Bela knjiga (*White book*) je dokument Evropske komisije (EK) koji sadrži predloge budućih aktivnosti integracije. U kontekstu približavanja država Srednje i Istočne Evrope Evropskoj uniji (EU), Evropska komisija (EK) je 1995. godine objavila Belu knjigu posvećenu pripremama tih država za integraciju u unutrašnje tržište kao vrstu vodiča u procesu usklađivanja zakonodavstava navedenih država sa pravnim tekovinama Evropske unije (EU). (*Videti više: Majstorović, S. i dr. Bukvar evropskih integracija*, 5-to izmenjeno i dopunjeno izdanje, Vlada Republike Srbije, Kancelarija za evropske integracije, Beograd, 2013, str. 60.).

građani. Posebna pogodnost je što fizička i pravna lica imaju slobodniji pristup velikom broju evropskih fondova iz kojih se finansiraju razne oblasti i projekti (nauka, sport, kultura, poljoprivreda i sl.).

Širi spektar, veća dostupnost internacionalnog obima prava i veliki broj olakšica koje važe za državljane Evropske unije (EU) posledica su napuštanja već pomenutih tradicionalnih, odnosno nacionalnih vrednosti od strane građana pojedinih država članica. To može biti shvaćeno kao nedostatak, ali je potpuno prirodno da tamo gde su prednosti postoje i loše strane. Međutim, do sada je harmonizacija nacionalnih zakonodavstava sa višim, evropskim pravom ponudila takve mogućnosti koje su nekada za mnoge predstavljale samo puki san. Pre svega, jedinstvena pravna pravila služe kao svojevrsna zaštita osnovnim načelima na kojima počiva Evropska unija (EU), što je neobično važno za svaku državu članicu. Glavni cilj, posmatrano sa pravnog aspekta je zaštita prava i interesa građana, a sa ekonomskog aspekta, kvalitetan život ljudi vrednovan visokim životnim standardom. Evropsko pravo predstavlja jednoobrazan pravni sistem koji pomoću vlastitih pravila određuje način života skoro 450 miliona građana. O dobrim stranama i pozitivnim učincima usklađenih nacionalnih propisa sa pravom Evropske unije (EU) najbolje govore primeri država (Norveška, Švajcarska) većitih nečlanica, koje su sva pravna načela koja važe na jedinstvenom evropskom tržištu prihvatile i implementirale u svoja zakonodavstva. Efekti su evidentni u svim sferama života i zato svake godine blizu 3 hiljade švajcarskih studenata i profesora radi edukacije odlazi na univerzitete širom Evropske unije (EU).

Međutim, bitno je istaći da se harmonizacija ne odnosi na sva područja. S tim u vezi, član 6 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (EU) predviđa da se postupak usklađivanja u potpunosti ne odnosi na zaštitu i poboljšanje ljudskog zdravlja, industriju, kulturu, turizam, obrazovanje, sport, zaštitu građana i administrativnu saradnju. Evropska unija (EU) je u pomenutim oblastima ovlašćena da pruža podršku, vrši koordinaciju ili dopunu aktivnosti koje su preduzele države članice. Zato se usklađivanje kao proces odnosi i na traženje najboljih rešenja u oblasti komunitarnog prava koja su bitna za preduzeća, finansijske usluge, konkurencije, zaštitu potrošača, zaštitu zdravlja i zaštitu okoline.<sup>7</sup> Prema tome, harmonizacija zakonodavstva je od krucijalnog značaja za sve oblasti koje uključuju ekonomsku kooperaciju država članica i funkcionalnost jedinstvenog (unutrašnjeg) tržišta, što znači da realizacija primarnog cilja Evropske unije (EU), ničim ne sme biti dovedena u pitanje.

---

<sup>7</sup> Mišević, T., Raičević, N. „Iskustva novih članica EU u procesu harmonizacije“, *Zbornik radova naučne konferencije: Pravni sistem Republike Srbije – usaglašavanje sa pravom Evropske unije*, Niš, 2005, str.170–177.

## Proces usklađivanja propisa kroz nekoliko slučajeva

Među teoretičarima pravne teorije postoji svojevrstan konsenzus, da je slučaj 26/62, ECR 1, 1963, 13, preduzeća *Van Gend en Loos*<sup>8</sup> presudno uticao na razvoj evropskog prava kao nezavisne naučne discipline koja počiva na sopstvenim izvorima. Slučaj se odnosi na presudu Evropskog suda pravde (*Court of Justice of the European Union-CJEU*) iz 1963. godine. Predmet je posledica spora koji je nastao povodom izvoza određene količine urea-formaldehida (UFD) iz Nemačke u Holandiju, jer je preduzeću *Van Gend en Loos* u Holandiji naplaćena *ad valorem* carina od 8%. Naplata je izvršena po osnovu važeće domaće (holandska) carinske tarife koja je uvedena 1960. godine, u kojoj su carinske stope automatski uvećane sa 3% na 8%. Sporno povećanje je moglo nastupiti samo iz dva razloga prvo, kroz jednostrano povećanje carinske stope i drugo, putem reklasifikacije proizvoda u višu nominalnu kategoriju. U konkretnom slučaju nezakonito je primenjena reklasifikacija urea-formaldehida (UFD), odnosno prebacivanje istog iz jednog carinskog razreda u drugi, tako da nema govora, da su posledice nastupile zbog promene carinske stope.

Usled nezadovoljstva zbog naplate carinske tarife preduzeće *Van Gend en Loos* je pokrenulo postupak pred holandskim carinskim sudom (*Tariefcommissie*) sa zahtevom da se poništi odluka carinske uprave. Zahtev se temeljio na sadržini tadašnjeg člana 12 Ugovora<sup>9</sup> o Evropskoj ekonomskoj zajednici (*European Economic Community-EEC*), (zamenjen članom 30) koji je na decidan način propisivao:

1. da se države članice moraju uzdržati od međusobnog uvođenja novih carina na uvoz roba i primanja/korišćenja usluga i
2. povećanja carinskih stopa u međusobnim trgovinskim transakcijama.

Holandski carinski sud (*Tariefcommissie*) je u posebnom postupku po podnešenom zahtevu preduzeća *Van Gend en Loos* zatražio od Evropskog suda pravde (*Court of Justice of the European Union-CJEU*) relevantnu interpretaciju pomenutog člana. Član 12 Ugovora je jasan i prema tumačenju istog carinska uprava Holandije nije imala pravnog osnova za uvođenje veće carinske tarife od one koja je sa pomenutim Ugovorom, 1 januara 1958. godine stupila na snagu. Rešavanje opisanog slučaja je doprinelo da Evropski sud pravde (*Court of Justice of the European Union-CJEU*) prvi put u evropskoj sudskoj praksi prizna neposredno dejstvo jednom primarnom izvoru komunitarnog prava. Odredbu iz člana 12 koja je utvrđivala zabranu, sud je protumačio kao generisanje neposrednog dejstva i davanje prava individualnim subjektima na državnu zaštitu. Sud je pošao od varijante da rešenje dileme: da li se dejstva međunarodnog ugovora protežu do

---

<sup>8</sup> Slučaj 26/62, *Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*, ECR 1, 1963, 12 i 13.

<sup>9</sup> Official Journal of the European Communities (OJEC), *The Treaty on European Union*, 29.07.1992, No C 191. ISSN 0378- 6986. "Treaty on European Union ", p. 1.

individualnog subjekta, treba tražiti u duhu, opštoj šemi i slovu odredbi Ugovora. U skladu sa tim je dao konačnu ocenu, da subjekti komunitarnog prava nisu samo države članice tadašnje Evropske ekonomske zajednice (EEZ) već i njihovi državljani. To znači da se pomenuto pravo dodeljuje individualnim subjektima nezavisno od prava država članica, koje automatski postaje sastavni deo evropskog prava (*acquis communautaire*).

Nadležni sud je razmatrajući podneseni zahtev u vezi sa slučajem preduzeća *Van Gend en Loos* utvrdio, da norme Ugovora kreiraju prava po osnovu kojih se i fizička i pravna lica mogu pozivati pred nacionalnim sudovima. U pitanju je princip direktnog efekta<sup>10</sup> koji predstavlja jedan od osnovnih principa na kome danas počiva pravo Evropske unije (EU). Dakle, stvoreno je sasvim novo nadnacionalno pravo, odnosno nastao je jedan potpuno novi i nezavisan sistem evropskih pravnih normi koji se više od pola veka kontinuirano razvija. Zaključak je, da je Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (*European Economic Community-EEC*), veoma čvrst internacionalni sporazum,<sup>11</sup> čije je sprovođenje doprinelo značajnom smanjenju trgovinskih carina između država članica, usvajanju konkretnih odredbi u vezi sa transportom, komercijalnim privilegijama i u odnosu na kolonije koje su tada bile pod patronatom nekih od država članica Evropske ekonomske zajednice (EEZ). Takođe, pomenutim Ugovorom je izričito zabranjen monopol i jednostrano prekidanje sporazuma, što znači da bi eventualni prekid (i druga odluka) mogao biti izdejstvovan jedino većinskim izglasavanjem unutar Evropske ekonomske zajednice (EEZ).

Prekretnicu na polju usklađivanja domaćih zakonodavstava sa pravom Evropske unije (EU) označio je drugi, takođe čuveni, slučaj Dižon<sup>12</sup> (*Cassis de Dijon*) iz 1979. godine. Povod za nesporazum je bila namera nemačke kompanije *Rewe-Zentral AG* da iz Francuske uveze voćni liker od ribizle koji je proizveden u jednoj tamošnjoj fabrici. Liker je trebao biti uvezen i u supermarketima ponuđen potrošačima na teritoriju tadašnje Zapadne Nemačke, međutim, uvoz je sprečilo odeljenje nemačkog Federalnog Ministarstva finansija (*Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*), koje je utvrdilo, da je liker u sebi sadržao samo 16% alkohola, što je bilo ispod propisane granice, dok je tadašnji nemački zakon uslovljavao, da se piće smatra voćnim likerom ukoliko u sebi sadrži najmanje 25% alkohola. Slučaj je rešen pred Evropskim sudom (*European Court-EC*) koji je utvrdio da je odredba nemačkog zakonodavstva u suprotnosti sa članom 34 Ugovora o funkcionisanju Evropske ekonomske zajednice (*European Economic Community-EEC*) koji je zabranjivao kvantitativne restrikcije proizvoda iz uvoza i sve mere koje su na bilo koji način mogle proizvoditi isti učinak između država članica. Presuda je zasnovna

---

<sup>10</sup> Vehar, P. *Proces pravne harmonizacije sa fokusom na metode i tehnike transponovanja Evropske unije (EU) acquis-a*, Kancelarija za evropske integracije, Vlada Republike Srbije, Beograd, 7 novembar 2014.

<sup>11</sup> Đurđev, A. *Lokalna samouprava*, Centar za izdavačku delatnost, Pravni fakultet, Novi Sad, 2003, str. 33.

<sup>12</sup> <http://en.euabc.com/word/140>. Posećeno: 17 septembar 2016, 20:08.

na činjenici, da se proizvodi jedne države članice moraju smatrati legalnim i na teritoriji drugih država članica i da se države članice moraju međusobno dogovarati u vezi sa zajedničkim standardima. Zaključak je, da je slučaj *Dižon (Cassis de Dijon)* na najbolji način pokazao, da nije dozvoljeno nikakvo razilaženje domaćih propisa sa evropskim, zbog čega je odredba nemačkog zakonodavstva morala biti automatski suspendovana. Dakle, odredba je bila u suprotnosti sa slobodnom trgovinom između država članica u okviru jedinstvenog, unutrašnjeg tržišta, odnosno sa osnovnim postulatom na kome je počivala Evropska ekonomska zajednica (*European Economic Community-EEC*).

Jedan od primera koji se odnosi na odgovornost države članice zbog povrede prava Evropske unije (EU) je i slučaj *Frankovic & Bonifaći* protiv Italije<sup>13</sup> iz 1991. godine. Predmet se odnosio na neuspelu implementaciju direktive broj 80/987 iz 1980. godine, koja je morala biti inkorporirana u zakonodavstva država članica najkasnije do 23. oktobra 1983. godine. Pomenuta direktiva se odnosila na davanje garancija radnicima u smislu minimalne zaštite koja se temelji na pravu tadašnje Evropske ekonomske zajednice (*European Economic Community-EEC*), u slučaju insolventnosti poslodavca. Radnici čija su prava povređena bezuspešno su u više navrata pokušavali da od bivših poslodavaca naplate svoje neisplaćene zarade. Nemoćni u svojim nastojanjima odlučili su da pokrenu sudski postupak protiv svoje matične države (Italija), sa zahtevom da im sva zaostala dugovanja budu isplaćena. U podnesku su se pozvali na direktivu koja je morala biti sedam godina ranije inkorporirana u domaće zakonodavstvo. Prvi poslodavac, preduzeće CDN Elektronika SnC (*CDN Elettronica SnC*) sa sedištem u Veneciji (Italija) dugovalo je gospođi Frankovic 6 miliona lira, dok je drugi poslodavac venecijanska kompanija Gaja Konfeczioni Srl (*Gaia Confezioni Srl*), osim gospođe Bonifaći, oštetila i druge radnike za više od 250 miliona lira. Oštećeni radnici su u konkretnom slučaju uspeli da dokažu, što je sud i potvrdio, da italijanska vlada nije ispunila preuzetu obavezu i da nije pravovremeno inkorporirala direktivu 80/987. Slučaj je završen tako što je Italija bila primorana da postupi u skladu sa presudom Evropskog suda (*European Court-EC*) i da izvrši isplatu svih zaostalih dugovanja oštećenim radnicima. Radnici su uspeli da dokažu postojanje direktne veze između neispunjenja državnih obaveza u smislu implementacije direktive u domaće zakonodavstvo i konkretne finansijske štete koju su pretrpeli.

Pomenuti slučajevi se odnose na period kada se Evropska ekonomska zajednica (*European Economic Community-EEC*), kao vrlo složena i univerzalna integracija svim sredstvima grčevito borila da na svojoj teritoriji uspostavi vladavinu prava, harmonizuje različita zakonodavstva i omogući svojim članicama učešće u zajedničkim interesima. Međutim, posle zaključivanja Ugovora o osnivanju Evropske unije (EU) u Mاستrihtu (Holandija),<sup>14</sup> evropska politika počinje da se

---

<sup>13</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006>

<sup>14</sup> *The Treaty on European Union (TEU)*, signed in *Maastricht* on 7 February 1992, entered into force on 1 November 1993.

menja, pa su mnoga interesovanja pomerena na drugi kolosek. Posebno interesovanje je vladalo na terenu fiskalne (poreska) politike, odnosno poreske harmonizacije (poresko usklađivanje), što je dodatno oplemenilo strukturu *aquis communautaire*. Harmonizacijom poreza težilo se koordinaciji poreskih sistema država članica Evropske unije (EU). Cilj je bio neometana primena adekvatnih fiskalnih mera, odnosno izbegavanje primene nacionalnih poreskih mera koje bi imale negativno dejstvo na funkcionisanje zajedničkog tržišta. Prema pravnim normama koje je sadržao Ugovor, a koje se odnose na poreze, svaka država članica ima pravo da zadrži sopstveni poreski sistem i da uvodi nove oblike poreza, s tim što je u obavezi da određene delove (poreska stopa, osnovica i sl.) uskladi sa odlukama koje su donela relevantna tela Evropske unije (EU). Evropska unija (EU) je donela važne direktive o harmonizaciji pojedinih poreza, čime je postignut određeni minimum usklađivanja poreskih sistema. Postignuta je delimična harmonizacija direktnih poreza, ali je zato izvršeno veoma dobro usklađivanje sistema posrednih poreza (porez na dodatu vrednost-PDV i carine). Pravna osnova za usklađivanje posrednog oporezivanja definisana je članovima 90-93 Ugovora o Evropskoj uniji (EU) koji zabranjuju poresku diskriminaciju koja bi neposredno pogodovala nacionalnim proizvodima na štetu proizvoda iz drugih država članica.

Takođe, izvršena je zamena Šeste direktive (77/388/EEC), usvajanjem Direktive 2006/112/EZ<sup>15</sup> koja je osnovni dokument Evropske unije (EU) i zakonska osnova za harmonizaciju poreza na dodatu vrednost (PDV), jer obezbeđuje njegovu primenu na iste transakcije u svim državama članicama. Harmonizacija je dodatno ojačana dogovorom, da države članice primenjuju standardnu stopu poreza na dodatu vrednost (PDV) koja ne može biti niža od 15%, odnosno jednu ili dve snižene stope, koje ne mogu biti niže od 5%. Što se tiče carina, zajednički sistem, koji posebno tretira promet akciznih proizvoda, dakle, duvana i duvanskih proizvoda, alkohola i alkoholnih pića i energenata, (naftni derivati, ugalj, koks, prirodni gas, električna energija i sl.) uveden je 1993. godine. Pre isteka 1997. godine sistem harmonizacije direktnog oporezivanja u Evropskoj uniji (EU) bio je prilično skroman jer su postojale samo direktive o spajanjima preduzeća i o društvima majka-kći,<sup>16</sup> koje su bile usmerene na rešavanja pitanja

---

<https://www.google.rs/webhp?sourceid=chromeinstant&ion=1&espv=2&ie=UTF8#q=tritz%20of%20european%20umin%20matriht%201992>. Posećeno: 29 septembar 2016, 16:09.

<sup>15</sup> Savet Evropske unije (EU) usvojio je Direktivu 2006/112/EZ kojom je ukinuo Direktivu 77/388/EEZ od 17. maja 1977. godine o harmonizaciji zakona država članica u vezi sa porezom na promet, zajedničkim sistemom poreza na dodatu vrednost (PDV) jedinstvene osnovice utvrđivanja. Šesta direktiva je bila često menjana i iz razloga racionalizacije bilo je prihvatljivije rešenje da se jednostavno ukine. Direktivom 2006/112/EC odredbe su konačno predstavljene na jasan i racionalan način. Promet električne energije i gasa bi trebalo oporezivati prema mestu sedišta potrošača, odnosno korisnika (*Videti više*: Hrustić, H. *Bitne promene u zajedničkom sistemu PDV u Evropskoj Uniji*,. Institut za međunarodnu politiku i privredu, Pravo-teorija i praksa, Beograd, 2009, vol. 26, br. 11-12, str. 15-32).

<sup>16</sup> Sekulić-Grgić, D., 2005. „*Pravna stečevina Evropske unije: usklađenost izravnih poreza*“. Porezni vjesnik, Zagreb, 14 (10), 20-27.

dvostrukog oporezivanja. Nakon 1997. godine države članice su pokrenule široku akciju o kontroli negativnih učinaka poreske konkurencije. Akcije su bile usmerene na harmonizaciju poreskih propisa na područjima: oporezivanje preduzeća, oporezivanje dohotka od štednje i oporezivanje autorskih naknada među preduzećima,<sup>17</sup> zbog čega je Savet Evrope (SE) profilisao poreski paket za suzbijanje štetne poreske konkurencije koji se sastojao od:

1. kodeksa ponašanja prilikom oporezivanja preduzeća (engl. *code of conduct*), kojim su se države članice obavezale da neće uvoditi nikakve nove štetne poreske mere, da će preispitati postojeće poreske zakone i što je moguće pre ukinuti sve štetne poreske mere, da će jedna drugu blagovremeno obavještavati o merama koje su obuhvaćene Kodeksom i da će podsticati ukidanje štetne poreske konkurencije i u državama izvan Evropske unije (EU),

2. instrumenta za smanjivanje razlika u efektivnom oporezivanju dohotka od štednje (kamata na štednju (engl. *savings taxation directive*)), zbog čega su sve države članice morale da osiguraju razmenu informacija o isplatama kamata na štednju nerezidenata i

3. instrumenta za uklanjanje poreza po odbitku pri oporezivanju kamata i autorskih naknada među povezanim društvima u različitim državama članicama (engl. *interest and Royalty Directive*).<sup>18</sup>

Na taj način je Evropska unija (EU) formirala zajednički sistem oporezivanja kamata i autorskih naknada, a cilj je bio da se spreči dvostruko oporezivanje. Prema tome, kamate i autorske naknade se oporezuju samo u državi članici u kojoj korisnik ima centar svog poslovanja ili svoje sedište, a ne u državi u kojoj je iste ostvario. Imajući u vidu da su nacionalni poreski sistemi u nadležnosti 27 država članica, vrlo je teško postići potpunu harmonizaciju sistema. U prilog iznešenoj tvrdnji ide i poslednje proširenje, što je samo dodatno produbilo evropske poreske razlike koje postoje uprkos uvođenju zajedničkog tržišta i ekonomske i monetarne unije. Međutim, ostaje zaključak da u Evropskoj uniji (EU) još uvek ne postoji istinska zajednička poreska politika čemu je doprinelo razmišljanje nekih država članica koje smatraju, da je poreski sistem temelj nacionalnog suvereniteta, tako da se istog nerado odriču prenošenjem u nadležnost Evropske unije (EU).

Sve do zaključivanja Ugovora o osnivanju Evropske unije (EU) u Mastrihtu (Holandija) 1992. godine, Evropska ekonomska zajednica (EEZ) predstavljala je regionalnu organizaciju koja je počivala na sopstvenim pravnim izvorima, ili na primarnom i sekundarnom zakonodavstvu. Stupanjem pomenutog Ugovora na snagu ta svojstva su pripala Evropskoj uniji (EU), tako da svi sporazumi, konvencije, međunarodni ugovori, direktive i drugi akti čine osnovu evropske pravne baštine. Primarno zakonodavstvo (*primary law*) čine:

1. Osnivački ugovori (*Founding Treaties*), zajedno sa protokolima, priložima i deklaracijama,

---

<sup>17</sup> Tadin, H. *Porezna konkurencija ili harmonizacija poreza država članica Europske unije*, Ekonomija, Zagreb, 16 (2009), 2 ; str. 505-523.

<sup>18</sup> Terra, B. J. M., Wattel, P. J. *European Tax Law*, Deventer: Kluwer, 2008, No. 10, p. 613.



2. ugovori pomoću kojih se vrši izmena Osnivačkih ugovora (*Amending Treaties*), ugovori o pristupanju država članica (*Accession Treaties*) zajedno sa protokolima, priložima i deklaracijama i

3. Evropska povelja o osnovnim pravima<sup>19</sup> (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*), usvojena 7 decembra 2000. godine u Strazburu (Francuska), koja ima jednaku pravnu snagu kao i Osnivački ugovori.

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona (Portugalija), (*Lisbon Treaty*), uspostavljeno je funkcionisanje sledećih Osnivačkih ugovora:

1. Ugovor o Evropskoj uniji (EU), 2. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (EU) i 3. Ugovor kojim je stvorena Evropska zajednica za atomsku energiju (*European Atomic Energy Community-EUROATOM*). U svim navedenim Ugovorima su sadržani ciljevi nekadašnje Evropske ekonomske zajednice (EEZ), a danas Evropske unije (EU), koja danas na osnovu evropskog, komunitarnog prava, odnosno primarnog i sekundarnog zakonodavstva uređuje relacije i procedure za donošenje dokumenata i odluka koje važe za sve države članice. Primarno zakonodavstvo (*primary law*) sadrži izvore prava evropskog pravnog sistema koji su na hijerarhijskoj lestvici pozicionirani na najvišem mestu. Posledično, svi drugi pravni propisi Evropske unije (EU) moraju biti usklađeni sa normama primarnog prava, pa se zato mogu posmatrati i kao jedna vrsta prepreke. Naime, nacionalni zakonodavci su obavezni da domaći pravni sistem podrede evropskom, pa samim tim imaju sužen manevarski prostor i ne smeju prilikom donošenja zakonodavnih rešenja postupati suprotno evropskim pravnim normama. Uticaj primarnog prava se manifestuje kroz praksu Evropskog suda pravde (*Court of Justice of the European Union-CJEU*) koji je svojevrsan kreator i zaštitnik evropskog pravnog poretka, jer svojim presudama neposredno utiče na kontinuiran i pravilan razvoj istog. Pomenuti sud je garancija da se zakoni Evropske unije (EU) u potpunosti primenjuju u svim državama članicama, od datuma stupanja na snagu, pa do njihovog prestanka.

Sekundarno zakonodavstvo (*secondary law*) je posledica delovanja institucija Evropske unije (EU), koje na osnovu dobijenih ovlašćenja od strane država članica mogu usvajati razna akta što podrazumeva njihovo dobrovoljno odricanje od sopstvenih nadležnosti.<sup>20</sup> Namera je postizanje što većeg jedinstva u odlučivanju na višem, evropskom nivou. Veoma je bitno istaći, da sekundarni izvori prava ne smeju biti u suprotnosti sa primarnim izvorima prava Evropske unije (EU), odnosno bezuslovno moraju imati garantovanu validnost. Neposredno nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora (*Lisbon Treaty*),<sup>21</sup> sve procedure koje su

<sup>19</sup> Journal Officiel de l'Union européenne C 301/1 od 14.12.2007.

<sup>20</sup> Đurić, Đ., Vasiljević, M. *Harmonizacija propisa Republike Srbije u oblasti zaštite životne sredine sa pravom EU*. (U: Ekologija i pravo. Institut za uporedno pravo : Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2012, str. 134-149.)

<sup>21</sup> Lisabonski ugovor je međunarodni ugovor potpisan 13. decembra 2007. godine. Portugal je, kao država članica Evropske unije (EU), insistirao da ugovor bude potpisan u Lisabonu, što je i učinjeno, a sam naziv je potvrda da se ugovori sklopljeni na nivou Evropske unije imenuju po gradovima u kojima

bile u vezi sa usvajanjem akata sekundarnog zakonodavstva odvijale su se, a i danas se odvijaju, u saradnji tri glavne institucije Evropske unije (EU): 1. Evropskog parlamenta (EP), 2. Evropske komisije (EK) i 3. Evropskog saveta (ES). Među navedenim postoje (iako neznatne) razlike u kompetencijama i funkcionisanju, pa se može reći da je inicijator ili predlagač svih zakona Evropska komisija (EK), bez obzira što se nijedan predlog ne može usvojiti ili stupiti na snagu bez zvanične saglasnosti Evropskog parlamenta (EP) i Evropskog saveta (ES). U Evropskom savetu (ES) koga čine predstavnici država članica, odluke se donose kvalifikovanom većinom, što praktično znači da predstavnici država članica mogu glasati za i protiv konkretnog zakonodavnog predloga Evropske komisije (EK). Međutim, svesni su da će ukoliko budu u manjini, odnosno preglasani, države članice koje zastupaju biti dužne da primene konkretan pravno obavezujući propis u okviru sopstvenog zakonodavstva.

Sekundarni izvori evropskog prava su uredbe (*regulations*), direktive (*directives*), odluke (*decisions*), preporuke (*recommendations*) i mišljenja (*opinions*). Uredbe (*regulations*) imaju opštu pravnu snagu, što znači da u potpunosti obavezuju sve države članice Evropske unije (EU). Donosi ih Evropski savet (ES) samostalno ili u saradnji sa Evropskim parlamentom (EP) ili Evropska komisija (EK). Na snagu stupaju po isteku 20 dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Evropske unije (EU) i od tada se neposredno primenjuju u okviru nacionalnih zakonodavstava. Za njihovo usvajanje i sprovođenje nije neophodna odluka nacionalnog zakonodavstva. Uredbe imaju neposredno dejstvo u pravnim sistemima država članica i odnose se na neodređen broj subjekata i slučajeva na području Evropske unije (EU). Veoma su bitne zbog unifikacije ili utvrđivanja jedinstvenih pravila za konkretna interesna područja, što je ujedno i glavni cilj njihovog donošenja. U slučaju sukoba normi koje su od nacionalnog interesa i uredbe, potonja uvek ima prednost.

Za direktive (*directives*) je karakteristično, da u pogledu ciljeva koji moraju biti ispunjeni obavezuju sve države članice na koje se odnose. Izbor načina i metoda pod kojim se direktive primenjuju nije izričito propisan, što nacionalnom zakonodavcu ostavlja prostor slobodnog izbora. Direktive se inkorporiraju u

---

je izvršena njihova ratifikacija. Glavni cilj donošenja Lisabonskog ugovora je rešavanje pitanja koja se odnose na institucionalno funkcionisanje Evropske unije (EU) u budućem periodu. Ugovor je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, nakon što je ratifikovan od strane parlamenata svih država članica Evropske unije (EU). Na decidan način predviđa ciljeve Evropske unije (EU) i navodi da će ista i u budućnosti biti prostor slobode, pravde i sigurnosti. Takođe, u ugovoru je posebno apostrofirana posvećenost daljoj promociji vrednosti Evropske unije (EU) širom sveta, sa akcentom na zaštiti prava dece i iskorenjivanju siromaštva. Na unutrašnjem planu, Evropska unija (EU) će i dalje nastaviti sa vođenjem ekonomske politike čiji je glavni cilj postizanje najveće moguće stope zaposlenosti i društvenog napretka, ali i vođenje neprestane bitke protiv društvene isključenosti i svih oblika diskriminacije. Lisabonski ugovor je stupanjem na snagu Evropskoj uniji (EU) dodelio status jedinstvenog pravnog lica, što je u velikoj meri omogućilo kvalitetniju saradnju sa organizacijama i državama širom sveta. Donošenju ugovora je prethodila rasprava država članica koja je trajala punih šest godina, a najčešće se diskutovalo u vezi reformi koje moraju biti sprovedene da bi se na najbolji mogući način odgovorilo na izazove koje sa sobom nosi XXI vek.

nacionalni pravni sistem putem domaćih propisa, s tim što se predviđeni rok do kada to mora biti učinjeno, a koji najčešće iznosi dve godine, obavezno mora poštovati. Tačan datum implementacije se određuje prilikom donošenja svake direktive. Odluke (*decisions*) predstavljaju akte koji u potpunosti obavezuju samo subjekte na koje se odnose, a mogu biti naslovljene na fizička i pravna lica, kao i na određenu državu članicu. Imaju neposredno dejstvo, ali ne zahtevaju akt države članice. Preporuke (*recommendations*) i mišljenja (*opinions*) nemaju obavezujuću pravnu snagu, međutim, države članice ih uvažavaju prilikom donošenja domaćih propisa. Međunarodni ugovori (*international treaties*) su akti koji obavezuju Evropsku uniju (EU) i države članice, kao i akti koji se zaključuju sa drugim državama kako bi se ispunile obaveze proistekle iz primarnog zakonodavstva.

Svi ugovori koje je zaključila Evropska unija (EU), od trenutka njihovog stupanja na snagu postaju neodvojivi deo evropskog prava. U članu 216 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (EU) propisano je: "... da ista može u okviru sopstvenih nadležnosti zaključivati sporazume sa drugim međunarodnim organizacijama ili trećim državama..."<sup>22</sup> navodeći pri tom jasne razloge takve inicijative. Nakon zaključivanja ugovor mora biti implementiran. Budući da Evropska unija (EU) za razliku od drugih međunarodnih organizacija ne poseduje takvu vrstu organa, implementaciju međunarodnih ugovora vrše pravne institucije država članica. Do sada je zaključen veliki broj međunarodnih ugovora iz oblasti nauke, obrazovanja, edukacije, kulture, poljoprivrede, finansija i/ili industrije što samo po sebi govori o širokom spektru oblasti na koje se odnose zaključeni sporazumi. Danas Evropska unija (EU) predstavlja razgranat integracioni sistem koji povezuje evropske države, dok Savet Evrope (SE) kao međunarodna organizacija okuplja najveći broj evropskih država radi unapređenja demokratije, ljudskih prava, vladavine prava i sveukupnog ekonomskog i društvenog napretka. Zbog toga se kao najznačajniji dosadašnji integracioni sistemi smatraju:<sup>23</sup>

1. Evropska asocijacija za slobodnu trgovinu (*European Free Trade Association-EFTA*) zaključena između Švajcarske, Islanda, Norveške, Lihtenštajna i Evropske unije (EU), koja od 1994. godine čini poznati evropski ekonomski prostor ili dve integracije spojene u zonu slobodne trgovine,

2. Šengenski sporazum kao posebna integracija koja objedinjuje određeni broj država Evropske unije (EU), bez Kipra, Bugarske i Rumunije, ali sa Švajcarskom, Norveškom, Lihtenštajnom i Islandom,

---

<sup>22</sup> Oblast spoljnjih nadležnosti Evropske unije (EU) definisana je članom 216 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (EU) koji propisuje da ista može zaključivati međunarodne ugovore kada je:

1. reč o slučajevima koji su predviđeni Osnivačkim ugovorima,
2. takva aktivnost propisana pravno obavezujućim aktima,
3. zaključivanje Ugovora neophodno da bi se ostvarili ciljevi Evropske unije (EU) i
4. sam čin zaključenja ugovora od uticaja na zajedničke propise koje je Evropska unija (EU) usvojila na unutrašnjem planu.

<sup>23</sup> Đurović, G. *Evropska unija (EU) i Crna Gora*, Info centar, Podgorica, 2016, str. 136.

3. četiri mikrodržave Evrope (Monako, Andora, San Marino i Vatikan) koje imaju poseban aranžman sa Evropskom centralnom bankom (*European Central bank-ECB*), da iako nisu članice evrozona, mogu štampati € kao posebnu kovanicu i da ga mogu koristiti kao sopstvenu valutu,

4. Centralnoevropski ugovor o slobodnoj trgovini (*Central European Free Trade Agreement-CEFTA*) ili zona slobodne trgovine država Zapadnog Balkana (*West Balkan-6*) i Moldavije,

5. regionalna trgovinska inicijativa četiri post-sovjetske države (Gruzija, Ukrajina, Azerbejdžan i Moldavija-*GUAM*) i

6. carinska unija - Evropska unija (EU), Turska i evropske mikrodržave (koje su suštinski i u Šengenskom sporazumu).

Pored svega navedenog potrebno je naročito istaći i ulogu Evropske komisije (EK)<sup>24</sup> koja se veoma često naziva i vladom Evropske (EU), što se mora posebno ceniti. Sve svoje odluke Evropska komisija (EK) donosi autohtono, dakle, nezavisno od volje država članica što je potvrda da poseduje nadnacionalni status. Najvažniji je izvršni organ Evropske unije (EU) čiji je primarni cilj zaštita interesa svih država članica, pravna i zakonodavna inicijativa, učešće u spoljnoj politici Evropske unije (EU), kao i izvršna i kontrolna funkcija.

## Zaključak

Evropske integracije su naporan, dugotrajan i složen proces koji nameće neminovan kontinuitet u radu, sa ciljem da se ispravno i blagovremeno sprovedu predviđene mere koje bi državama kandidatima za punopravno članstvo u Evropskoj uniji (EU) omogućile lagano usklađivanje svojih institucionalnih, pre svega pravnih tekovina sa modernim, evropskim. Evropska unija (EU) je regionalna zajednica koja je uspešno eliminisala mnoge istorijske prepreke i efektno izvršila povezivanje evropskih država na skoro svim područjima. Međutim, ne može se tvrditi da su sve različitosti nestale, jer su u nekim državama i dan danas veoma prisutne. Nezavisno od navedenog, Evropska unija (EU) je garancija, da razlike koje postoje među državama na Starom kontinentu neće nikada više prizivati tragične događaje, koji su u toku krvavog XX veka, prouzrokovale katastrofalne posledice. Danas su evropske države istrajne u nameri da prisutne različitosti pretvore u prednosti, odnosno u plodan teren za dugotrajno projektovanje razvoja Evropske unije (EU). Neosporna je činjenica, da zajedništvo koje vlada na teritoriji Evropske unije (EU) omogućava državama članicama da putem udruženih snaga na lakši način odgovore predstojećim izazovima. Široko zajedništvo država koje postoji samo još u primeru Sjedinjenih Američkih Država, u savremenim životnim okolnostima predstavlja primer efektnog sistema funkcionisanja.

Višedecenijsko postojanje Evropske unije (EU) ne ogleda se samo u članstvu država koje pomenutu čine, već u funkcionisanju na pravnim osnovama i

---

<sup>24</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2245\\_hr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2245_hr.htm), Pristupljeno: 22 decembar 2016, 17:01.

privrženosti zajedničkim ciljevima i interesima. *Aquis communautaire*, odnosno pravna tekovina Evropske unije (EU) odraz je težnje, da se urede pravila koja će jednako tretirati sve države članice. Iz toga sledi, da proces harmonizacije domaćih pravnih propisa sa pravom Evropske unije (EU) mora da bude smernica prema kojoj će države kandidati trasirati svoj put ka punopravnom članstvu. Upravo iz tog razloga, države iz nekadašnjeg Istočnog bloka (Slovačka, Slovenija, Češka, Poljska, Estonija, Litvanija) mogu biti primer drugim državama, a naročito onima sa teritorije Zapadnog Balkana kako se postiže usklađivanja domaćih propisa sa evropskim pravom. Mora biti istaknuto, da stručnjaci za evropsko pravo, prvenstveno iz Slovenije i Hrvatske, pružaju nesebičnu podršku balkanskim državama na putu ka evropskim integracijama. Treba podsetiti da je Evropska unija (EU) na primerima Rumunije, Bugarske i Hrvatske shvatila da su napravljeni određeni propusti koji su imali negativne posledice prvenstveno po navedene države. Dakle, zaključak je da će Evropska unija (EU) na svaki način pokušati da izbegne ponavljanje istih ili sličnih grešaka sa budućim državama članicama, a sadašnjim kandidatima. Istovremeno je izazov, ali i obaveza balkanskih država da na putu evropskih integracija izvrše korenite reforme svojih unutrašnjih pravnih, ekonomskih i političkih sistema.

Nije sporno da sistemi svih država Balkana trenutno egzistiraju na potpuno različitim temeljima od onih za koje se Evropska unija (EU) zalaže, ali nije nemoguće da budu korenito reformisani. Pozitivnih primera je mnogo, ali glava inicijativa ipak mora biti preduzeta na domaćem nivou.

## Literatura

Borhart, K. D. *Abeceda prava Evropske unije*, Luksemburg: Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2010. godine. (Prevela i štampala Delegacija Evropske unije (EU) u Republici Srbiji, 2013).

Đurđev, A. *Lokalna samouprava*, Centar za izdavačku delatnost, Pravni fakultet Novi Sad, 2003, str. 33.

Đurić, Đ., Vasiljević, M. *Harmonizacija propisa Republike Srbije u oblasti zaštite životne sredine sa pravom EU*. (U: Ekologija i pravo. Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2012).

Đurović, G. *Evropska unija (EU) i Crna Gora*, Info centar, Podgorica, 2016.

Hrustić, H. *Bitne promene u zajedničkom sistemu PDV u Evropskoj Uniji*. Institut za međunarodnu politiku i privredu, Pravo-teorija i praksa, Beograd, 2009, vol. 26, br. 11-12.

Journal Officiel de l'Union européenne C 301/1 od 14.12.2007.

Majstorović, S. i dr. *Bukvar evropskih integracija*, 5-to izmenjeno i dopunjeno izdanje, Vlada Republike Srbije, Kancelarija za evropske integracije, Beograd, 2013.

McTague, T. Cooper, C. *Theresa May sets Brexit course on hard*, POLITICO, October 2, 2016

Minić, Jelica. et al. *Budućnost EU i zapadni Balkan - pogled iz Srbije*, Spoljnopolitičke sveske 3. Fondacija Fridrih Ebert: Evropski pokret u Srbiji, Forum za međunarodne odnose, Beograd, 2016, str. 24.

Miščević, T., Raičević, N. „Iskustva novih članica EU u procesu harmonizacije“, *Zbornik radova naučne konferencije: Pravni sistem Republike Srbije-usaglašavanje sa pravom Evropske unije (EU)*, Niš, 2005.

Official Journal of the European Communities (OJEC), *The Treaty on European Union*, 29.07.1992, No C 191. ISSN 0378- 6986. "Treaty on European Union".

Sekulić-Grgić, D. „*Pravna stečevina Evropske unije: usklađenost izravnih poreza*“. Porezni vjesnik, Zagreb, 2005, 14 (10).

Slučaj 26/62, *Algemene Transport – en Expedite Onderneming van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*, ECR 1, 1963, 12 i 13.

Tadin, H. *Porezna konkurencija ili harmonizacija poreza država članica Evropske unije*, Ekonomija, Zagreb, 16: 2009, 2.

Terra, B. J. M., Wattel, P. J. *European Tax Law*, Deventer: Kluwer, 2008, No. 10.

*The Treaty on European Union (TEU)*, signed in Maastricht on 7 February 1992, entered into force on 1 November 1993.

Vehar, P. *Proces pravne harmonizacije sa fokusom na metode i tehnike transponovanja Evropske unije (EU) acquis-a*, Kancelarija za evropske integracije, Vlada Republike Srbije, Beograd, 7 novembar 2014.

<http://www.telegraf.rs teme/bregzit>.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2245\\_hr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2245_hr.htm).

<http://en.euabc.com/word/140>.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006>

## THE HARMONIZATION OF NATIONAL LEGISLATION WITH EUROPEAN UNION LAW

MSc Mirza Totić

### Abstract

The paper deals with harmonization of the law of European Union (EU), the unique integration that is based on modern principles such as guarantee of peace, stability, respect for human rights, freedom, equality and democratic relations, not only on the European continent, but also on wider international area. The paper analyses the obligations of organs and institutions of the European Union (EU), to give legal and any other assistance to each Member State in finding timely, uniform and high quality solutions necessary for effective harmonization of national legislation with the European law. The main goal is to highlight the importance and role of individual cases established in European legal practice, legal sources and in the large number of legal acts that comprise the *acquis communautaire* or the *acquis* of the European Union (EU), which is today known as European law. The paper offers comments on cases related to Member States, gives the answer on the question how did the countries realized the importance of European law, how and did they accept the fact that the European legal norms are crucial for the survival of complex European family and to what extent they are aware that for the purpose of the correct implementation of mentioned norms the whole system of control and protection was established?

The paper imperatively and by legal terminology warns the countries that want full membership in the European Union (EU), that at first place they have to arrange and align their national legislation with the European union law (*acquis communautaire*), since the same procedure was done by the current Member States. In addition, the fact that the *acquis communautaire* is constantly expanding has to be taken as a proof that the candidate countries in order to achieve their desired objective must make more efforts than the current Member States did while becoming part of the European family one, two or more decades ago. The paper especially emphasizes the necessary time for the successful completion of the process of harmonization, because it has not been and could not be limited by the calendar, since the processes of accession to the European Union (EU) last long and the legal regulations and manner of harmonization differ from one country to another.

**Key words:** European union (EU), institutions, harmonization of national legislation, the *acquis communautaire*.

347.921.6(497.11)

## PRINUDNA NAPLATA NEPORESKIH JAVNIH PRIHODA - PRIMER SUDSKIH TAKSI

Dr Žarko Dimitrijević\*

*Apstrakt:*

*Izmenama zakona o sudskim taksama stvoreni su preduslovi za efikasnu naplatu usluga države koju pruža u sudovima. Naplata se sprovodi u jednostranačakom postupku izvršenja po službenoj dužnosti. Naplata neporeskih prihoda je ozbiljan posao koji je država poverila javnim izvršiteljima i oni trenutno uspešno odgovaraju poverenim zadacima. Ipak, praksa je odgovarajući na procesne i tehničke nedoumice u vezi sprovođenja postupka prinudne naplate notifikovala mogućnosti zloupotrebe sistema od strane nesavesnih građana, te je u tom smislu neophodno izmeniti propise kako bi efikasnost bila dovedena do maksimuma.*

*Ključne reči: sudske takse, prinudna naplata, javni prihodi.*

### Uvod

Neporeski javni prihodi definisani su Zakonom o budžetskom sistemu<sup>1</sup> kao vrsta javnih prihoda<sup>2</sup> koji se naplaćuju pravnim ili fizičkim licima za korišćenje javnih dobara (naknade), pružanje određene javne usluge (takse), zbog kršenja ugovornih ili zakonskih odredbi (penali i kazne) kao i prihodi koji se ostvare upotrebom javnih sredstava<sup>3</sup>. "Za razliku od poreskih prihoda, neporeske prihode karakteriše postojanje protivusluge za naplaćen iznos"<sup>4</sup>.

Dugogodišnja praksa ekskluziviteta deljenja nadležnosti naplate javnih prihoda između organa uprave i sudova prekinuta je izmenama Zakona o sudskim

---

\* Javni izvršitelj, e-mail: [dimitrijevic.zarko@gmail.com](mailto:dimitrijevic.zarko@gmail.com).

<sup>1</sup> "Službeni glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015 - drugi zakon, 103/2015 i 99/2016

<sup>2</sup> Javni prihodi su svi prihodi ostvareni obaveznim plaćanjima poreskih obveznika, pravnih i fizičkih lica koja koriste određeno javno dobro ili javnu uslugu, kao i svi drugi prihodi koje ostvaruju korisnici budžetskih sredstava i sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje. Videti čl.2.st.1.tač.14. Zakona o budžetskom sistemu.

<sup>3</sup> Član 2.st.1.18. Zakona o budžetskom sistemu.

<sup>4</sup> Dašić, Boban; Trklja, Radmila; Trklja, Milan; Budžet Republike Srbije – pregled prihoda i rashoda; Ekonomski signali: poslovni magazin, vol. 10, br. 2, 2015, str.43-55, UDK: 336.14/.153(497.11)"2005/2014" ISSN: 1452-4457



taksama<sup>5</sup> od 21.12.2015. godine<sup>6</sup> kada je važan posao naplate dela budžetskih prihoda poveren privatnom sektoru, odnosno javnim izvršiteljima u skladu sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju<sup>7</sup>.

Šture odredbe člana 40. Zakona o sudskim taksama bile su nedovoljne da se izbore sa procesnim nedoumicama, koje su se pojavile u praksi, kao što su: nadležnost za donošenje rešenja o izvršenju, i uloga poverioca u izvršnom postupku; ali i neprocesnim nedoumicama (tehničkim): obračunavanje i plaćanje poreza na dodatu vrednost (PDVa) na izvršene usluge, obračun i način naplate troškova, budžetiranje troškova od strane sudova, i sl.

I procesne i tehničke nedoumice izazivaju različitu praksu postupanja na teritoriji Republike Srbije i to prilikom vršenja istog posla: naplate javnih prihoda, što dovodi do pravne nesigurnosti i nemogućnosti planiranja uspešnosti naplate, i time preciznijeg projektovanja budžetskih prihoda.

U ovom radu analiziraju se spomemute procesne i tehničke nedoumice, potenciraju se glavni uzroci, daju obrazloženja pojedinih mišljenja i komentariše nastala praksa sa preporukama o daljem razvoju legislative koja bi težila unifikaciji postupanja, i time doprinela ujednačavanju sudske prakse i većoj izvesnosti projektovanja priliva.

## 1. Procesne nedoumice

Procesnim nedoumicama za potrebe ovog rada nazivaju se sva ona pitanja procesne materije koja svoje odgovore ne mogu naći u konkretnoj normi važećeg zakonodavstva. Praksa, suočena sa pritiskom priliva novih predmeta morala je da donese odluku i stvori način postupanja imanentan trenutnom pravničkom razmišljanju većine kolega sa određenog područja, što naravno ne mora i ne može biti garancija pravilnog postupanja. Još uvek se u praksi prinudne naplate neporeskih prihoda, odnosno konkretno sudskih taksi nije utvrdila pravna praksa koja bi snagom svojih rešenja predstavljala opšteprihvaćeni autonomni izvor prava. Umesto unifikacije i jedinstvenosti postupanja, u pravnoj praksi na područjima apelacionih sudova vlada šarolikost u primeni propisa, koja, moglo bi da se pretpostavi, može da proističe iz različitih stavova sudova.

U tom smislu, mogu se postaviti dva procesna pitanja. Prvo, imajući u vidu Zakon o uređenju sudova<sup>8</sup> i propisanoj nadležnosti sudova, koji bi sud bio nadležan za donošenje Rešenja o izvršenju kojim se takseni obveznik obavezuje da plati dugovanu i kaznenu taksu? Drugo pitanje se javlja odmah nakon rešavanja prvog pitanja a to je da li i koga bi trebalo označiti u samom Rešenju o izvršenju kao

---

<sup>5</sup> "Službeni glasnik RS", br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 - drugi zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 - drugi zakon, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014 i 106/2015

<sup>6</sup> Reč je o Zakonu o izmeni zakona o sudskim taksama ("Sl.glasnik RS", br. 106/2015)

<sup>7</sup> "Službeni glasnik RS", br. 106/2015

<sup>8</sup> "Službeni glasnik RS", br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - drugi zakon, 78/2011 - drugi zakon, 101/2011, 101/2013, 40/2015 - drugi zakon, 106/2015, 13/2016 i 108/2016

izvršnog poverioca i na koji način bi se obezbedilo njegovo učešće u izvršnom postupku ?

### **1.1. Nadležnost sudova za odlučivanje o pokretanju postupka**

Članom 40. Zakona o sudskim taksama propisano je da ukoliko stranka ne plati taksu u roku od 8 dana od dana prijema upozorenja sud će doneti Rešenje o izvršenju kojim će obavezati taksenog obveznika da plati dugovanu taksu i kaznenu taksu. Tom prilikom, Zakon o sudskim taksama propušta da kaže koji sud.

Nadalje, Zakon o sudskim taksama propisuje da se postupak sprovođenja izvršenja vodi u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje i obezbeđenje, odnosno u skladu sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju.

Članom 6. Zakona o izvršenju i obezbeđenju propisano je da o predlogu za izvršenje odlučuje Osnovni, odnosno Privredni sud.

O naplati sudskih taksi odlučuje sud bez predloga. Ovlašćenje za podnošenje predloga bi eventualno imao državni pravobranilac. Međutim, sistem podnošenja predloga bi proizveo ogromnu administraciju koja ničemu ne bi služila do samoj sebi. Stoga se pribeglo uvođenju tzv. izvršenja po službenoj dužnosti koje se spominje u čl.3. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, ali je zakonodavac propustio da da njegovu definiciju.

Ovako definisan postupak, gde postupajući sud u predmetu u kome nije plaćena taksa donosi Rešenje o izvršenju koje sprovodi javni izvršitelj na prvi pogled ne bi trebalo da izaziva nedoumice. Međutim, postavlja se pitanje na koji način će javni izvršitelji sprovoditi Rešenja o izvršenju sudova za čija područja nisu imenovani. Hipotetički primer je da je ortačko društvo, koje je u međuvremenu prestalo da postoji, takseni obveznik po rešenju Vrhovnog kasacionog suda iz člana 41. Zakona o sudskim taksama. Koji javni izvršitelj bi mogao da prihvati nadležnost imajući u vidu odredbu člana 10.st.1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju: Javni izvršitelj sprovodi izvršenje rešenja o izvršenju na osnovu izvršne ili verodostojne isprave i rešenja o prethodnoj ili privremenoj meri koje donese sud za čije područje je imenovan (mesna nadležnost javnog izvršitelja). Javni izvršitelji se imenuju za područja viših i privrednih sudova, a ne za područje Vrhovnog kasacionog suda.

Očigledno je da bi zakonodavac mogao da detaljnije definiše pojedine odredbe, međutim, cilj zakona i nije bio da se obuhvate sve moguće situacije, već da se izvršenje naplate sudskih taksi kao javnih prihoda prebaci sa neefikasne državne uprave na efikasni sistem naplate. "Sasvim je logično da zakonodavac uspostavljanjem pravila kojima reguliše određeni postupak mora voditi računa da resurse iskoristi na najbolji način, radi ostvarivanja postavljenog cilja. Pod resursima u navedenom kontekstu možemo smatrati odgovarajuću organizaciju organa pred kojim se postupak vodi, obezbeđenje tehničkih uslova, kao i stručnu afirmaciju subjekata koji primenjuju norme u postupku."<sup>9</sup> Republika Srbija se

---

<sup>9</sup> Petrović, Zdravko; Stošić, Slobodan; O osnovnim načelima izvršnog postupka, Pravo i privreda, br.1-3, 2016, str.27-40, ISSN 0354-3501, UDK: 347.7

opredelila za dvodelni sistem. Sud dozvoljava izvršenje protiv taksenog obveznika, izvršnog dužnika i predaje dalje predmet javnom izvršitelju na sprovođenje, u kom trenutku uloga države, odnosno državnih organa postaje drugačija.

## 1.2. Aktivno učešće države u prinudnom postupku naplate sudskih taksi

U paragrafu 2.1. bilo je reči o iluzornosti eventualnog pisanja predloga za izvršenje od strane državnog pravobranioca, te je čitalac upućen na termin izvršenja po službenoj dužnosti. Takvo tumačenje se brani decidnom zakonskom normom koja izričito nameće obaveze sudu da u konkretnoj situaciji donese Rešenje o izvršenju. Nadalje, nameće se obaveza Predsednika suda da doneta Rešenja o izvršenju dalje prosleđuje, odnosno prema zvaničnom registru dostavlja javnim izvršiteljima na sprovođenje<sup>10</sup>.

Međutim, nizam odredaba Zakona o izvršenju i obezbeđenju predviđeno je obavezno učestvovanje poverioca. Članom 57. propisano je da se u rešenju o izvršenju radi namirenja novčanog potraživanja, po pravilu, određuju sredstvo i predmet izvršenja koji su naznačeni u predlogu za izvršenje. Ako je u predlogu za izvršenje naznačeno više sredstava i predmeta izvršenja koja istovremeno treba da se sprovedu, u rešenju o izvršenju određuju se sva. U posmatranom postupku naplate sudskih taksi, predloga za izvršenje nije ni bilo. Sudovi najčešće na formalnom obrascu donose rešenje kojim nije određeno sredstvo niti predmet izvršenja. Stoga se može smatrati da je određeno izvršenje na celokupnoj imovini izvršnog dužnika, u kom slučaju javni izvršitelj određuje predmet i sredstvo izvršenja. Stoga se smatra da u slučaju određivanja izvršenja na celokupnoj imovini izvršnog dužnika nije neophodno primenjivati član 58. i insistirati na predlogu izvršnog poverioca za promenu predmeta i sredstva izvršenja ukoliko se određenim ne može naplatiti potraživanje. Ako javni izvršitelj ima pravo da sam odredi predmet i sredstvo, sigurno je da primenom pravila *a maiore ad minus*, zaključkom može promeniti sredstvo i predmet izvršenja ili odrediti da se izvršenje nastavi i drugim sredstvima i predmetima pored već određenih.

Postavlja se pitanje, da li javni izvršitelj može, u postupku sprovođenja izvršenja po službenoj dužnosti, i formalno upravljati naplatom javnih prihoda.

---

<sup>10</sup> “Postoji jedna teškoća kod pisanja zakona, a to je želja za kratakim izražavanjem, koja je suprotna preciznosti izraza. Slučaj je to i sa odredbom Zakona o sudskim taksama koja glasi: Izvršitelja koji sprovodi izvršenje određuje predsednik suda, tako što rešenje o izvršenju dostavlja izvršitelju čije se sedište nalazi na području suda koji je doneo rešenje o izvršenju, a kao više izvršitelja ima sedište na području tog suda, rešenja o izvršenju dostavljaju se ravnomerno, prema redosledu po kome su izvršitelji upisani u Imenik izvršitelja i zamenika izvršitelja (član 40. stav 4. Zakona o sudskim taksama). Ideja odredbe je da se ustanove pravila za dodelu predmeta i reši problem kad na području istog suda ima više izvršitelja i toj svrsi treba da služi i tumačenje norme. Pošto se izvršitelji imenuju za područje višeg suda i područje privrednog suda, predmeti se tako i dodeljuju. Recimo, ako je rešenje doneo osnovni sud x, a ako ima više izvršitelja, primenjuje se redosled po kome su oni upisani u imenik za područje višeg suda.“ – iz mišljenja Ministarstva pravde br.011-00-505/2015-35 od 31.12.2015. godine izraženog u odgovoru na postavljeno pitanje Komore javnih izvršitelja.

### 1.2.1. Formalno upravljanje naplatom javnih prihoda

Javni izvršitelj je u pogledu trajanja izvršnog postupka omeđen kaučuk pojmom koji proističe iz člana 10. Zakona o parničnom postupku<sup>11</sup>: razuman rok. U poslu vremenskog upravljanja postupkom, javnom izvršitelju pomažu zakon, propisivanjem određenih rokova, poverilac i dužnik, eventualnim izborom predmeta i sredstva izvršenja, ali i procesni instituti kao što su odlaganje izvršenja i medijacija.

Vreme utrošeno u medijaciji ili tokom trajanja odlaganja, može biti dobra investicija ako dovede do naplate potraživanja: dužnik uzeo kredit i izmirio potraživanje, neko je u ime izvršnog dužnika izmirio obaveze i sl.

U Zakonu o pravobranilaštvu<sup>12</sup>, nažalost, ne bi mogla da se nađe potpora za određene ruke državnog pravobranioca u pogledu slobode odlučivanja o visini materijalnopravnog zahteva, već su njegova ovlašćenja više procesne prirode. Stoga bi eventualno uključivanje pravobranioca u izvršni postupak po službenoj dužnosti bilo još spornije, pa čak i ako je cilj po državu dobar: naplata javnih prihoda. Praksi ostaje da pokaže da li bi državni pravobranilac prihvatio posredovanje u vezi naplate sudske takse shodno odredbama Zakona o posredovanju u rešavanju sporova<sup>13</sup>. " Analizirajući zastupničku funkciju očigledno je da Pravobranilaštvo treba da ima status državne advokature - zastupanje u svim postupcima pred sudovima, upravnim ogranima i davanje najsloženijih pravnih mišljenja na ugovore i po drugim pravnim pitanjima, postupanja kao stranke - posebnog državnog organa sa zakonskim obavezama i ovlašćenjima."<sup>14</sup>

Vrlo je slična situacija i u pogledu odlaganja izvršenja. Čini se da je u postupku sprovođenja izvršenja po službenoj dužnosti sporazum stranaka o odlaganju isključen kao kategorija, jer nema jedne stranke – države, odnosno niko se ne pojavljuje u njeno ime. Stoga se postavlja pitanje da li javni izvršitelj sme da o eventualnom takvom zahtevu odlučuje.

U praksi, vrlo je česta situacija da javni izvršitelji, pod okriljem odredbe čl. 137. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, odnosno nametnute dužnosti posredovanja između stranaka radi postizanja dogovora, faktički odlažu izvršenje bez sačinjavanja pisanog traga o tome. Slično se događa i u pogledu naplate javnih prihoda.

Faktičkim odlaganjem izvršenja po zahtevu izvršnog dužnika kako bi on dobijanjem na vremenu obezbedio dodatna sredstva koja bi namenio izmirenju novčanih obaveza prema državi, javni izvršitelji pokušavaju da povećaju procenat

<sup>11</sup> "Službeni glasnik RS", br. 72/2011, 49/2013 - Odluka US RS, 74/2013 - Odluka US RS, 55/2014

<sup>12</sup> "Službeni glasnik RS", br. 55/2014

<sup>13</sup> "Službeni glasnik RS", br. 55/2014

<sup>14</sup> Navedeno prema: Rašević, Živorad; Pravni zapisi, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, br.1, 2012, str.177-197, UDK: 347.964.1(497.11), ISSN: 2217-2815

naplate, ali takođe time i odlažu naplatu javnih prihoda. Za to vreme za koje ne preduzimaju radnje, preduzimanje radnji bi možda bilo moguće nešto naplatiti.

Posebni problem predstavljaju tzv. nepostojeće stranke. Naime, u praksi se pojavio problem nemogućnosti pronalaženja izvršnih dužnika, odnosno taksenih obveznika. Nije redak slučaj da lica koja imaju punomoćnika, sudu daju lažne podatke o svom prebivalištu, boravištu, upravo da bi onemogućili kasniju naplatu javnih prihoda.

U takvim situacijama, javni izvršitelji su prinuđeni da tragaju za podacima iz samog sudskog predmeta u kome je nastala takseni obaveza što često nije lak posao i što ne mora nužno da dovede do pravih podataka. Traganje za podacima iziskuje ogroman period vremena, te nije retkost da javni izvršitelji čekaju da se broj takvih predmeta nagomila kako bi bilo rentabilno angažovati lica koje će se za veću grupu predmeta baviti pribavljanjem podataka, a opet, sve u cilju većeg procenta naplate javnih prihoda bez obzira na vremenski opseg naplate.

Nedoumice nisu manje ni po pitanju tehničkog sprovođenja postupka naplate sudskih taksi.

## **2. Nedoumice tehničkog karaktera**

Za potrebe analize u ovom radu, nedoumice po pitanju tehnike sprovođenja nazivaju se tehničkim nedoumicama, a zapravo predstavljaju skup važnih pitanja (PDV, naplata troškova, budžetiranje ... ) koja suštinski zadiru u prava i obaveze svih učesnika u postupku: sudova, kao donosioca rešenja, javnih izvršitelja kao nosioca funkcije javnih ovlašćenja kojima je povereno pravo sprovođenja izvršenja, i na posletku izvršnih dužnika, odnosno taksenih obveznika.

Sudovima je poverena sudijska funkcija. Međutim, ne manje važan zadatak jeste naplata neporeskih javnih prihoda, odnosno sudskih taksi. Sudovi imaju i kontrolnu ulogu. Kontrolom rada javnih izvršitelja u postupcima naplate sudskih taksi po zahtevima za otklanjanje nepravilnosti, sudovi se staraju i o zakonitom vođenju postupka. Javni izvršitelji imaju obavezu da zakonito vode postupak – poštovanje procesnih normi, i vrše transfer novca poveriocu u skladu sa zakonom – materijalno pravni aspekt, umanjen za iznos pdv-a kako bi se izjednačili iznosi utvrđeni u fazi određivanja izvršenja i kasnije sprovođenja – klauzula izjednačavanja.

### **2.1. Klauzula izjednačavanja**

Iako naplatom javnih prihoda, javni izvršitelji obavljaju direktno posao u državnom interesu, nisu oslobođeni obaveze plaćanja PDVa. Članom 40.st.6. Zakona o sudskim taksama, propisano je da od sredstava ostvarenih naplatom takse javni izvršitelj na ime nagrade zadržava za sebe 10% naplaćene vrednosti takse i kaznene takse, a ostatak uplaćuje na račun propisan za naplatu sudskih taksi. Jezičkim tumačenjem norme, jasno je da 10% na ime nagrade predstavlja naknadu

za uspešnost sprovođenja izvršenja. Merila za utvrđivanje naknade za uspešnost sprovođenja izvršenja utvrđena su Javnoizvršiteljskom tarifom, međutim, u slučaju naplate javnih prihoda, način obračuna je utvrđen zakonom.

Naknada predstavlja 10% naplaćenog u skladu sa Rešenjem o izvršenju. S obzirom da su javni izvršitelji koji su u sistemu PDVa u obavezi da obračunaju i plate PDV na osnovicu, a da osnovica upravo predstavlja 10% naplaćenog iznosa, to javni izvršitelji imaju obavezu da na taj iznos obračunaju vrednost PDVa.

Postavlja se pitanje, da li javni izvršitelji imaju pravo da naplate iznos PDVa od izvršnog dužnika, ili će iznos PDVa da zadrže na uštrb poverioca ?

Zaduživanjem dužnika za iznos PDVa na osnovicu, od izvršnog dužnika bi se protivzakonito naplaćivao dodatni iznos. Naime, rešenjem o izvršenju je utvrđeno koliko izvršni dužnik ima da plati na ime takse i kaznene takse. To što je deo tog novca naknada za rad javnog izvršitelja ne može da ide na štetu izvršnog dužnika.

Nadalje, obveznik plaćanja troškova jeste uvek poverilac koji ima pravo regresa od izvršnog dužnika. Javni izvršitelji izdaju račun za svoju uslugu u skladu sa zakonom i na tu uslugu obračunavaju PDV, koji iznos je sastavni deo računa. Račun se dostavlja donosiocu Rešenja, odnosno sudu, a kao platac fakture označava se Republika Srbija Visoki savet sudstva konkretni sud.

O ovom pitanju izjašnjavalo se i Ministarstvo pravde. Mišljenjem br.011-00-505/2015-35 od 31.12.2015. godine izraženom u odgovoru na postavljeno pitanje Komore javnih izvršitelja Ministarstvo je objasnilo prirodu i svrhu Rešenja o izvršenju donetom u postupku naplate sudskih taksi, kao i prirodu naknade za uspešnost sprovođenja izvršenja. "Rešenje o izvršenju ... ima posebnu prirodu i predstavlja oblik (podvrstu) rešenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave koje se izvršava tek ako izvršni dužnik (takseni obveznik) ne ispuni obavezu koja mu je nametnuta prvim delom rešenja (koji predstavlja latentnu izvršnu ispravu) ... Kada je reč o tome šta sve ulazi u troškove izvršenja koji se naplaćuju od izvršnog dužnika ... nagrada od 10% naplaćene vrednosti takse i kaznene takse predstavlja neto iznos".

Dakle, klauzulom izjednačavanja, postiže se da izvršni dužnik ne može snositi dodatne posledice ukoliko postupi po Rešenju o izvršenju u ostavljenom roku od 5 dana. Platiće isključivo ono što piše u Rešenju o izvršenju a javni izvršitelj će se zadovoljiti iznosom od 10% naplaćenog iznosa, na koji će obračunati PDV i platiti ga, opet iz sredstava već naplaćenih od izvršnog dužnika. U praksi to znači da će javni izvršitelj zadržati 12%, od kojih će 10% preneti na svoj račun, a 2% na račun uplate PDVa.

## **2.2. Obračun i naplata troškova u postupku naplate neporeskih javnih prihoda na osnovu Zakona o sudskim taksama**

Generalno pravilo je da javni izvršitelj nakon prijema predmeta, formira spis i vrši procenu troškova neophodnih za vođenje postupka, te poziva izvršnog poverioca da iste predujmi kako bi se izvršenje uspešno sprovelo.

Zakon o sudskim taksama izričito predviđa da sud ne plaća predujam javnom izvršitelju. Citirana odredba člana 40. direktno je suprotna odredbi iz čl.33.st.5. Zakona o izvršenju i obezbeđenju koja predviđa da troškove postupka koji je pokrenut po službenoj dužnosti predujmljuje sud iz svojih sredstava, a nadoknađuje ih izvršni dužnik. Naravno, to ne isključuje obavezu suda da u nekim drugim postupcima po službenoj dužnosti plaća predujam, mada autoru nije poznato da takvi postupci trenutno postoje.

Odredba člana 40. koja predviđa da se ne predujmljuju troškovi postupka otvara nekoliko pitanja. Prvo, kako je moguće sprovesti postupak oduzimanja stvari od izvršnog dužnika i poveravanje trećem licu uz prisustvo stručnog lica – bravara, ukoliko niko ne predujmi te troškove postupka ? Da li će Republički geodetski zavod, služba za katastar nepokretnosti, izvršiti upis zabeležbe prodaje nepokretnosti u predmetima u kojima je država poverilac, bez naknade ? Da li će ovlašćeni broker sprovesti postupak pretrage akcionara bez prethodne uplate troškova za tu radnju ? Može se u praksi postaviti još mnogo pitanja i vrlo je verovatno da će opet odgovor biti negativan. Dakle, javni izvršitelj će o svom trošku finansirati postupak u vezi radnji koje sam može da preduzme bez angažovanja drugih stručnih lica. Ukoliko je neophodno angažovati druga stručna lica, teško da će do njihovog angažovanja doći jer niko neće finansirati te troškove, u kom slučaju će vrlo verovatno doći do obustave postupka, što nije bila ideja zakonodavca, niti to ide u korist javnim izvršiteljima.

Troškovi postupka zavise od vrste predmeta i sredstva izvršenja. Po prijemu predmeta iz suda, javni izvršitelj prvo pokušava da otkrije da li stranka ima advokata, i ukoliko ima, direktnim kontaktom sa punomoćnikom pokušava da predupredi nastanak troškova, već obaveštava punomoćnika o nastaloj obavezi po Rešenju o izvršenju i poziva ga da sa tim upozna stranku.

Nije retka situacija da advokat obavesti stranku i ista izmiri svoju obavezu. Međutim, često se dešava da advokat tvrdi da više ne zastupa stranku i da sa njom više nema kontakt.

Javni izvršitelj potom pokušava da, preko nadležne jedinice MUPa dobije JMBG izvršnog dužnika, ukoliko isti ne postoji u sudskom predmetu. Ukoliko JMBG dobije, javni izvršitelj će proveriti da li je dužnik zaposlen, penzioner, da li ima račune u bankama, i da li ima vozilo ili nekretninu na svoje ime. Ukoliko je odgovor negativan javni izvršitelj će pokušati da izvrši popis, i opet kasnije uz prisustvo policije, ako je prvi put izvršni dužnik odbio popis. Nakon izvršenog popisa pokretnih stvari i eventualne njihove prodaje, javni izvršitelj će angažovati policiju radi njihove predaje, međutim, ukoliko je neophodno angažovati i stručno lice koje

bi trebalo da otvori prostorije, javni izvršitelj će proceniti da li je iz kupoprodajne cene moguće finansirati postupak primopredaje. Ukoliko nije, javni izvršitelj će obustaviti postupak. Ta činjenica da se postupak po službenoj dužnosti sprovodi bez prisustva nekog lica koje bi diktiralo strategiju vođenja postupka pred javnim izvršiteljem može dovesti do letargije izvršnih dužnika, taksenih obveznika, i može im poslužiti kao poziv da lažiraju podatke u samim podnescima pred sudom kako nikada takseni obaveza ne bi mogla da im se naplati.

Davanjem lažnih podataka, i praksom suda da od stranaka ne prikupljaju lične podatke, jer za to i nema zakonskog osnova, na kraju može rezultirati izigravanjem državnih interesa.

Naplata javnih prihoda, bez obzira na njihov karakter, jeste važan posao za državu i prema tom poslu se svi učesnici moraju pažljivo ophoditi. Naplata sudskih taksi jeste po svojoj prirodi naplata cene izvršenih usluga. "Preciznije, taksa je cijena za uslugu koju obveznik plaća, tražeći od određenog državnog organa (sudskog, upravnog, carinskog, konzularnog i dr.) da za njega obavi određenu radnju (npr. izda uvjerenje, sudski ovjeri prepis nekog dokumenta, donese sudsku odluku, sprovede neku radnju u postupku raspravljanja zaostavštine i dr.)."<sup>15</sup> Takođe, i javnim izvršiteljima je u interesu da se postupak naplate uspešno okonča, ali nije realno od njih očekivati da u istom postupku budu i poverilac i javni izvršitelj jer ne postoji zvaničan protok informacija između donosioca odluka u naplati neporeskih javnih prihoda i sproveditelja postupka. Uključivanje državnog pravobranilaštva, ili posebne službe, moglo bi da dovede do inicijative za izmenu propisa i sprečavanju zloupotrebe sistema kako bi se došlo do besplatne sudske zaštite. Sudska zaštita je garantovana svim građanima, a oslobađanje od plaćanja takse moguće je isključivo u skladu sa zakonom. Korišćenje nesavršenosti sistema nikako ne treba zloupotrebiti, a opet ukoliko se to i dogodi, država mora da ima rešenje i za takve slučajeve.

I povrh manjkavosti koje su se pokazale u praksi, sistem treba da omogući da naplata javnih prihoda bude predvidiva, odnosno da se sa izvesnom dozom sigurnosti može predvideti količina, odnosno procenat naplate javnih prihoda.

Procenat naplate može se gledati u odnosu na ukupan iznos očekivanih prihoda, ali i analitički kroz naplatu takse za izdavanje opomene, naplatu osnovne i naplatu kaznene takse.

Kada bi bilo moguće zanemariti trenutno zakonsko rešenje: da sudovi nemaju obavezu plaćanja predujma javnim izvršiteljima u postupku naplate sudskih taksi kao neporeskih javnih prihoda, postupak naplate bi se mogao posmatrati kroz prizmu troškova, odnosno pre samog odlučivanja o predmetu bilo bi neophodno budžetirati celokupni posao.

---

<sup>15</sup> Vukčević, Ilija; Marković, Milorad; Pravo na pristup sudu i sudske takse: praksa Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Crne Gore, Harmonius, Beograd, 2015. str.280-296, UDK 342.722:347.962.6 ; 347.921.6(497.11), UDK 340.137 ISSN 2334-6566



### 2.3. Budžetiranje troškova od strane sudova

Ideja koja se propagira u ovom radu nije nova. Ona je na ekonomskom tržištu nezaobilazna i podrazumeva da se nešto mora dati da bi se očekivalo. Teško je ekonomski opravdati velika očekivanja ukoliko nisu prethodila investiciona ulaganja.

Stoga se ne može bezrezervno opravdavati stav zakonodavca da država ne treba javnim izvršiteljima da plaća predujam za sprovođenje izvršenja naplate sudskih taksi. Takav stav, kako je objašnjeno u delu 3.2. ovog rada, dovodi do svojevrsnog zasićenja, i u trenutku nastanka troška koji se ne može direktno pripisati radu javnog izvršitelja već radu nekih trećih, postupak gubi svoj smisao jer se ne može ići dalje u postupak ukoliko neko ne snosi te troškove.

Problem budžetiranja nije samo problem obezbeđivanja novca, već i problem poveravanja ovlašćenja nekom licu, državnom pravobranilaštvu na primer, da odlučuje o trošenju tog novca.

Ukoliko bi javni izvršitelj u vođenju postupka po službenoj dužnosti, dakle bez učešća poverioca, naložio uplatu određenog iznosa na ime rada trećih lica, državni pravobranilac bi trebalo da sagledava celishodnost takvog zahteva i odlučuje o odobravanju takvog troška (u iščekivanju većeg dobitka).

Zakonodavac, iako formalno tako nije napisao, upravo smatra da takve situacije ne mogu nastati, odnosno da nikako ne mogu biti opravdane jer nijednom svojom odredbom nije razradio mogućnost nastavka postupka i u situacijama kada je neophodno finansiranje.

Usled zabrinutosti da bi dalji rigidan stav države po pitanju finansiranja troškova mogao biti zloupotrebljen, sugerise se budžetiranje troškova od strane sudova i nužna izmena propisa koja bi takav sistem podržala.

Pre svega neophodno je jasnije definisati pojam sprovođenja postupka po službenoj dužnosti i detaljnije definisati prava i obaveze svih aktera. Zatim, nužno je propisati da u određenim okolnostima organ ili telo zastupa interese države u cilju veće naplate javnih prihoda. I treće, važno je da država obezbedi sredstva koja bi uložila u dodatnu naplatu svojih prihoda. Obezbeđenje sredstava se može opet prevaliti na posao naplate javnih neporeskih prihoda i to izdvajanjem određenog procenta za te namene, a sve sa ciljem približavanju graničnoj vrednosti naplate koja bi se mogla smatrati optimalnom.

### 3. Zaključak

Nastala praksa naplate sudskih taksi kao neporeskih javnih prihoda daje mnogo bolje rezultate u odnosu na sistem naplate preko državne uprave.

Ipak, usled specifičnih zakonskih rešenja, javljaju se procesno-pravne i tehničke nedoumice koje potencijalno mogu predstavljati opasnost za uvećanje naplate i za projektovanje visine priliva ostvarenih prinudnom naplatom.

Da bi sistem nastavio trend ubrzanog razvoja neophodno je promeniti propise u cilju: 1) definisanja izvršnog postupka po službenoj dužnosti sa jasno određenim ili odredivim akterima (strankama), njihovim pravima i obavezama; 2) uvođenja instituta budžetiranja troškova izvršnog postupka koji bi podrazumevao kontrolisano ulaganje države u proces naplate sudskih taksi kao javnih prihoda i 3) davanja ovlašćenja državnom pravobranilaštvu ili drugom organu da upravlja troškovima izvršnog postupka, odnosno ceni njihovu neophodnost u cilju veće naplate.

### **Literatura**

- 1) Dašić, Boban; Trklja, Radmila; Trklja, Milan; Budžet Republike Srbije – pregled prihoda i rashoda; Ekonomski signali: poslovni magazin, vol. 10, br. 2, 2015, str.43-55, UDK: 336.14/.153(497.11)"2005/2014" ISSN: 1452-4457.
- 2) Petrović, Zdravko; Stošić, Slobodan; O osnovnim načelima izvršnog postupka, Pravo i privreda, br.1-3, 2016, str.27-40, ISSN 0354-3501, UDK: 347.7.
- 3) Rašević, Živorad; Pravni zapisi, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, br.1, 2012, str.177-197, UDK: 347.964.1(497.11), ISSN: 2217-2815.
- 4) Vukčević, Ilija; Marković, Milorad; Pravo na pristup sudu i sudske takse: praksa Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Crne Gore, Harmonius, Beograd, 2015. str.280-296, UDK 342.722:347.962.6 ; 347.921.6(497.11), UDK 340.137 ISSN 2334-6566.

### **FORCED COLLECTION OF NON-TAX REVENUE PUBLIC - EXAMPL OF COURT FEES**

**PhD Zarko Dimitrijevic**

#### **Abstract:**

Amendments to the Law on Court Fees Preconditions for efficient collection of payment for service provided by the States in the courts. Payment is carried out in the process of execution one-sided proceedings according ex officio. Naplaja nont-tay revenue is a serious business that the state is entrusted to bailiffs and they now effectively correspond to fiduciary duties. However, the practice was in response to procedural and technical concerns regarding the implementation of enforced collection notifying the possibilities for abuse of the system by unscrupulous citizens, and in this sense necessary amend regulations so that the efficiency was maximized.

**Keywords:** court fees, forced payment, public revenues.

342.4(497.11)

341.217(4-672EU:497.11)

## PROMENA USTAVA KAO USLOV PRISTUPANJA REPUBLIKE SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

**MSc Emir Bećirović\***

*Apstrakt:*

*Republika Srbija se nalazi u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Imajući u vidu da države koje žele da pristupe moraju da obezbede potpunu i pravilnu primenu tekovina EU na svojoj teritoriji, pa se javlja potreba da i Ustav Republike Srbije mora biti izmenjen kako bi se ispunila ova obaveza. Ustavom Republike Srbije u članu 194. je predviđeno da je Ustav najviši pravni akt u jednoj zemlji. Da su potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo pravnog poretka Republike Srbije. Potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom. To znači da Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji kao i obaveze koje proističu iz članstva moraju biti u skladu sa Ustavom Srbije. Obzirom da su obaveze poznate, jasno je da će Ustav Republike Srbije morati da se menja.*

*Ključne reči: ustav, promene, harmonizacija, pristupanje Evropskoj uniji.*

### UVOD

Evropska unija je najmoćnija regionalna organizacija koja trenutno postoji u svetu. Oformljena je pod sadašnjim imenom Ugovorom o Evropskoj uniji (Mastrihtski ugovor) 1993. godine, mada mnogi aspekti EU su postojali i prije potpisivanja ovog ugovora preko raznih organizacija oformljenih 50 tih godina dvadesetog veka (Ugovor u Parizu 1951 godine) kojim je osnovana Evropska zajednica za uglj i čelik između šest evropskih država. Glavna oblast na koju EU počiva jeste jedinstveno tržište koje se bazira na carinskoj uniji, jedinstvenoj moneti, zajedničkoj agrokulturnoj politici i zajedničkoj politici u sferi ribarstva. Ona je međunarodna organizacija koja je osnovana pod idejom otvorenosti za pristupanje novih država članica, koje da bi pristupile moraju da ispune određene uslove. Od prvog proširenja 1973. godine (Danska, Irska, Velika Britanija) pa do 2013. kada se desilo sedmo proširenje prijemom u članstvo Republike Hrvatske, Evropska unija sa prvobitnih 6 članica se proširila na 28 članica.<sup>1</sup>

---

\* Saradnik u nastavi na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: [becirovic.emir@gmail.com](mailto:becirovic.emir@gmail.com).

<sup>1</sup> [https://bs.wikipedia.org/wiki/Evropska\\_unija](https://bs.wikipedia.org/wiki/Evropska_unija)

Unija je da bi olakšala proces pristupanja uspostavila jedinstvene standarde po kojima države mogu postati članice to su kriterijumi iz Kopenhagena (1993. god.). Ovi kriterijumi obuhvataju nekoliko aspekata 1) stabilnost institucija koje obezbeđuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina, te prihvatanje političkih ciljeva Unije, 2) postojanje efikasne tržišne privrede, sposobnost domaćih preduzeća da izdrže konkurenciju na zajedničkom tržištu EU i 3) prihvatanje pravnih tekovina EU i sposobnost preuzimanja obaveza koje proizlaze iz članstva, uključujući sprovođenje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije. Dve godine kasnije, na samitu u Madridu, kriterijumi iz Kopenhagena dopunjeni su još jednim kriterijumom: 4) neophodnost postojanja adekvatnih administrativnih struktura za doslednu primenu pravnih tekovina EU. Obzirom da je prihvatanje pravnih tekovina EU uslov za stupanje u članstvo, one su za potrebe pregovora o pristupanju, podeljene na 35 poglavlja koja, ujedno, predstavljaju i poglavlja pregovora. Pregovori predstavljaju usklađivanje zakonodavstva države kandidata sa pravnim, vrednosnim, privrednim i društvenim strukturama Evropske unije.<sup>2</sup> Ovaj složeni proces, pored administrativnih, često zahteva i određene institucionalne promene, uključujući i promene ustava. S tim u vezi, važno je istaći da Evropska unija funkcioniše na osnovu ovlašćenja koje su joj dodelile države članice prenoseći na nju deo svojih ustavnih ovlašćenja. Zbog toga, „na teritoriji država članica Evropske unije osim unutrašnjeg prava važi i pravo EU. Unutrašnji pravni poredak zasniva se na supremaciji ustava, dok se pravni poredak EU zasniva na osnivačkim ugovorima (Ugovoru o EU i Ugovoru o funkcionisanju EU). Ovi akti, ustav i osnivački ugovori, istovremeno predstavljaju spone između nacionalnog prava i prava EU.“<sup>3</sup>

Republika Srbija se nalazi u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Imajući u vidu da države koje žele da pristupe moraju da obezbede potpunu i pravilnu primenu tekovina EU na svojoj teritoriji, pa se javlja potreba da i Ustav Republike Srbije mora biti izmenjen kako bi se ispunila ova obaveza. Ustavom Republike Srbije u članu 194. je predviđeno da je Ustav najviši pravni akt u jednoj zemlji. Da su potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo pravnog poretka Republike Srbije. Potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom. To znači da Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji kao i obaveze koje proističu iz članstva moraju biti u skladu sa Ustavom Srbije. Obzirom da su obaveze poznate, jasno je da će Ustav Republike Srbije morati da se menja.

Dve vrste promene Ustava RS su neophodne. Prve se tiču promena koje su morale sve države članice EU da prilikom ili nakon pristupanja da izvrše. Među njima je najpoznatija uvođenje takozvane „integrativne klauzule“ koja obezbeđuje da odluke organa EU kao i pravo EU koje one stvaraju, može da važi neposredno na teritoriji Republike Srbije i da ima nadređenu snagu u odnosu na domaće

---

<sup>2</sup> „Bukvar evropskih integracija“, šesto, dopunjeno izdanje, Kancelarija za evropske integracije, Beograd, 2014, str. 33-34.

<sup>3</sup> V. Međak, Analiza politike - Da li je potrebno menjati Ustav Republike Srbije usled pristupanja Evropskoj uniji?

zakonodavstvo, kao i obaveze koje proističu iz političkog ustrojstva EU, tj. Obaveze proizašle iz korpusa prava tzv. „evropskog građanstva“ misleći se na aktivno i pasivno biračko pravo građana EU, nedržavljana Republike Srbije u Srbiji. Drugi tip promena koje su neophodne su promene koje su potrebne zbog osobenosti postojećeg ustavnog poretka Republike Srbije. To su promene u domenu obezbeđivanja nezavisnosti pravosuđa, definisanim akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava. Takođe promene Ustava kojim bi se ojačalo ostvarivanje prava nacionalnih manjina, kao i promene koje stiču dijaloga o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine.

Ono što je potrebno pre same promene promene Ustava pokrenuti javne rasprave na ovu temu, kako bi kada dođe vreme za promenu Ustava postigao konsenzus o svim važnim pitanjima sa svim društvenim činiocima da se nebi donosio na brzinu kao Ustav iz 2006.godine

Postojeće promene Ustava usled pristupanja EU podeljene su u četiri grupe:

1. Promene proistekle iz potrebe da se regulišu pitanja poveravanja dela suverenih prava Evropskoj uniji, kao i odnos EU i domaćeg prava (Integrativna klauzula)
2. Promene kako bi se u Srbiji obezbedila primena prava proisteklih iz domena „Evropskog građanstva“
3. Promene potrebne kako bi se obezbedila nezavisnost pravosuđa
4. Promene kojim bi se ojačalo ostvarivanje prava nacionalnih manjina na teritoriji Republike Srbije

### **Integrativna klauzula**

Pristupanjem Evropskoj uniji Republika Srbija prihvata da organi EU donose pravno obavezujuće akte koji će se neposredno primenjivati na njenoj teritoriji. Takođe pravni poredak EU zahteva da pravne tekovine Evropske unije imaju jaču pravnu snagu u odnosu na domaće pravne akte.<sup>4</sup>

Sadašnjim Ustavom Republike Srbije u čl. 99 st. 7 se utvrđuje da Narodna Skupština „... donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije „ Ovakve odredbe govore da je našim zakonodavstvom predviđeno da je samo Narodna Skupština nadležna za donošenje najvažnijih pravnih akata u našoj državi. Pristupanjem Evropskoj uniji država članica prihvata da na njenoj teritoriji važe i primenjuju se akti, koji imaju snagu zakona (uredbe egl. Regulations), a koje nije doneo njen parlament niti su potvrđeni u parlamentu. Iz ovog razloga EU jeste nadržavna organizacija, različita od drugih međunarodnih organizacija.

Samom integrativnom klauzulom se regulište pitanje vršenja suverenih prava u koje spada donošenje akata zakonske snage koje donose institucije EU, koje važe na teritoriji Srbije a u čije donošenje učestvuju predstavnici Srbije u Evropskom parlamentu. Sadržina integrativne klauzule je bitna sa stanovišta

---

<sup>4</sup> Ibid.

regulisanja odnosa sa EU, kao i rasprave o gubitku/očuvanju suvereniteta nakon ulaska u EU. U Sloveniji je npr. Integrativnom klauzulom pored propisivanja uslova za ulazak u EU, propisani kriterijumi za ulazak Slovenije u NATO. Rasprava o sadržini integrativne klauzule treba da bude široka i dugotrajna, da u njoj učestvuju predstavnici Vlade RS, sudije Ustavnog suda, predstavnici akademske zajednice i civilnog društva.<sup>5</sup>

### **PROMENE POTREBNE KAKO BI SE U SRBIJI OBEZBEDILA POTPUNA PRIMENA PRAVA PROISTEKLIH IZ DOMENA TZV. EVROPSKOG GRAĐANSTVA**

Ustavom RS članom 52 je regulisano izborno pravo u Republici Srbiji: Da svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije ima pravo da bira i da bude biran. Ulaskom Srbije u EU, građani Republike Srbije će dobiti pravo da biraju svoje predstavnike i da budu birani u Evropskom parlamentu, čime se prava građana šire. S druge strane ulaskom Srbije u EU, Srbija preuzima na sebe da obezbedi prava koja EU, kao organizacija obezbeđuje svojim građanima, tj. da „građanima EU“ dodeli ista prava koja uživaju i državljani Srbije na izborima u RS. I to se radi o izborima za Evropski parlament i lokalnim izborima.<sup>6</sup>

Dok izbori za državne organe (Narodnu skupštinu i predsednika Republike) ostaju rezervisani samo za državljane Republike Srbije. Kako bi mogli da se usvoje zakoni koji bi ovo omogućili mora se pre toga obezbediti ustavni osnov i to dopunom čl. 52 Ustava RS. Izmena Ustava kojim bi se omogućilo ovo pravo bi glasilo: „ Pravo da bira i da bude biran na izborima za Evropski parlament i na lokalnim izborima će i imati i građani Evropske unije u skladu sa zakonom i tekovinama EU“

### **PROMENE POTREBNE KAKO BI SE OBEZBEDILA NEZAVISNOST PRAVOSUĐA**

Venecijanska komisija Saveta Evrope je u svom mišljenju 2007.godine<sup>7</sup> o Ustavu Republike Srbije iznela niz zamerki o Ustavu Republike Srbije iz 2006.godine na račun ustrojstva sudske grane vlasti u Republici Srbiji i obezbeđivanja nezavisnosti sudstva. Stavovi Evropske komisije su izneti u izveštajima sa skrininga za poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava u kojem se navodi da Srbija treba da utvrdi temeljnu analizu postojećih rešenja, vodeći računa o preporukama Venecijanske komisije. Izmene bi trebale da obuhvate između ostalog pitanja zapošljavanja sudija, predsednike sudova i tužilaca, način njihovog odabira, imenovanja, prebacivanja i uklanjanja sa funkcija, kao i uloga i sastav Državnog veća tužilaštva i Visokog saveta sudstva.

<sup>5</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb)

<sup>6</sup> „Bukvar evropskih integracija“, šesto, dopunjeno izdanje, Kancelarija za evropske integracije, Beograd, 2014

<sup>7</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb)

Cilj ove promene jeste da se u potpunosti eliminiše uticaj izvršne i zakonodavne vlasti na sudstvo, da se potpuno obezbedi nezavisnost sudstva. Pa su najveće zamerke postavljene na član 147 Ustava koji reguliše da Narodna skupština bira sudije koji prvi put stupaju na dužnost, zatim čl. 153 koji reguliše da Narodna skuština bira i članove Visokog saveta sudstva koji je nadležan da predlaže sudije koje bira NS, kao i čl. 164 koji reguliše da Narodna skuština bira i članove Državnog veća tužilaštva. Konačni cilj utvrđen akcionim planom je da potrebne promene Ustava budu usvojene do kraja 2017.godine. Budući da je vladinim planom predviđena javna debata na ovu temu, civilno društvo i akademska zajednica moraju biti uključene u toj raspravi.<sup>8</sup>

### **PROMENE USTAVA POTREBNE KAKO BI SE OJAČALO OSTVARIVANJE PRAVA NACIONALNIH MANJINA**

Ustavni poredak RS garantuje zaštitu prava nacionalnih manjina u skladu sa važećim međunarodnim i evropskim standardima i dokumentima. U tom cilju Vlada RS je 3.marta 2016.godine usvojila akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina u RS. Na prvom mestu u delu Akcionog plana koji se tiče obezbeđivanja ostvarivanja prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina pod jednakim uslovima, razvijanje tolerancije i sprečavanja diskriminacije.

U delu akcionog plana usmerenog na razvoj efikasnih mehanizama demokratskog učešća nacionalnih manjina u političkom procesu, sprovođenje uporedno – pravne analize i identifikacije najboljih praksi i odgovarajućeg učešća nacionalnih manjina u izbornom procesu. Takođe razmatranje predloga da se za manje nacionalne manjine koje ne mogu da pređu izborni cenzus za manjine garantuje određena zastupljenost u Republičkom, pokrajinskom i lokalnom parlamentu. Ono što je potrebno jeste i izmena zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i uvođenje kaznenih odredbi u ovom zakonu, jer sadašnji zakon ne predstavlja pravu zaštitu nacionalnih manjina bez dela o sankcijama.<sup>9</sup>

### **IZMENE USTAVA KAO POSLEDICA DIJALOGA NA VISOKOM NIVOU O NORMALIZACIJI ODNOSA BEOGRADA I PRIŠTINE**

Dijalog između Beograda i Prištine je započeo 2012.godine pod pokroviteljstvom Evropske unije. Ovaj dijalog se odvija već četiri godine pod koordinacijom Visoke predstavnice Evropske unije za spoljnu i bezbedonosnu politiku. Prvi rezultati ovog dijaloga su rezultirali postizanjem prvog sporazuma o principima koji reguliše normalizaciju odnosa aprila 2013.godine.

---

<sup>8</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb)

<sup>9</sup> „Analiza politike - Da li je potrebno menjati Ustav Republike Srbije usled pristupanja Evropskoj uniji?“ Dr Vladimir Medak

Nakon postizanja ovog sporazuma dijalog je nastavljen i raspravlja se o stavljanju novih tema na dnevni red. Veza između Beograda i Prištine kao i pristupnih pregovora sa EU uspostavljena je u poglavlju 35 Pregovora sa EU u okviru kog se prati dijalog sa Prištinom. Sam pregovarački okvir predviđa postizanje „Pravno obavezujućeg sporazuma“ koji će biti dogovoren kao rezultat dijaloga sa EU.

## **DINAMIKA IZMENE USTAVA**

Imajući u vidu sve ovo gore pomenuto možemo doneti zaključak da će Republika Srbija u toku pristupnih pregovora menjati Ustav najmanje dva puta. Ono što će se prvo morati menjati je predviđeno akcionim planom za poglavlje 23 i to je planirano za 2017. godinu, kako bi se ostvarile ustavne pretpostavke za nezavisnost pravosuđa u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i prihvaćenim standardima u Evropi.<sup>10</sup>

Druga vrsta promena Ustava će uslediti na kraju pregovora, tj. nakon potpisivanja ugovora o pristupanju RS Evropskoj uniji, kada budu poznati svi parametri pod kojima Republika Srbija pristupa u članstvo u EU. Tada bi u Ustavu RS trebalo da budu unete integrativna klauzula i izmene vezane za omogućavanje uživanja prava koja proističu iz korpusa „Evropskog građanstva“. Tada će takođe biti poznato šta će doneti sveobuhvatna normalizacija odnosa između Srbije i Kosova u formi obavezujućeg sporazuma.<sup>11</sup>

## **PITANJE REFERENDUMA O PRISTUPANJU REPUBLIKE SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI**

Po sadašnjem Ustavu je jasno utvrđeno da će građani morati na referendumu da odluče da li će Republika Srbija postati članica EU ili neće. Vlada RS je na prvoj međuvladinoj konferenciji 21.januara 2014.godine u tački 35 uvodne izjave Republike Srbije, predstavljene tom prilikom, iznela svoj stav da će konačnu odluku o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, po potpisivanju Ugovora o pristupanju RS Evropskoj uniji, dati građanima na referendumu.

Ovde je određeno i kada će se referendum održati, to jest u periodu posle potpisivanja Ugovora o pristupanju EU, a pre nego što Narodna skupština potvrdi potpisani ugovor. Optimalno bi bilo da se građani izjasne na referendumu i o samom tekstu izmene Ustava koje treba da budu donete da bi Srbija postala članica EU, kao i o samom ugovoru o pristupanju Evropskoj uniji. Kako bi građani bili informisani o čemu se izjašnjavaju na referendumu, neophodno je da Vlada i dalje kontinuirano predstavlja javnost o čemu se pregovara, da bi se obezbedila

---

<sup>10</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb)

<sup>11</sup> „Bukvar evropskih integracija“, šesto, dopunjeno izdanje, Kancelarija za evropske integracije, Beograd, 2014



adekvatna obaveštenost građana i stvorili uslovi za visoku izlaznost i izbegla situacija iz 2006 godine i slabe izlaznosti za donošenje prethodnog Ustava.

## **PRIMERI PROMENA USTAVA ZEMALJA KOJE SU PRISTUPILE U EVROPSKOJ UNIJI**

### **NEMAČKA**

Kao jedna od država osnivača Evropske unije i republika Nemačka je sprovodila ustavnu reformu nekoliko puta. Kada je 1992.godine donesen Ugovor o Evropskoj uniji (Ugovor iz Mاستrihta) kojim se između ostalog stvorena Evropska unija zasnovana na tri stuba i uveden princip supsidijarnosti. To je učinjeno i kroz čl. 23 kojim je definisano da u „cilju ostvarenja ujedinjene Evrope, Savezna Republika Nemačka učestvuje u razvoju EU, koja je posvećena demokratskim, socijalnim i federalnim principima, vladavini prava principu supsidijarnosti. 2006. godine je takođe menjan Nemački ustav radi stvaranja pravnog okvira za sprovođenje evropskog naloga za hapšenje. 2009 godine u toku procesa ratifikacije Lisabonskog sporazuma ponovo menjala ustav čime su oba parlamentarna doma stekla pravo na podnošenje tužbe pred sudom EU u slučaju povrede principa supsidijarnosti u aktima unije<sup>12</sup>

### **FRANCUSKA**

Republika Francuska menjala je Ustav dva puta i to prilikom ratifikacije Ugovora iz Mاستrihta kada je dodato poglavlje o EU. Drugi put 2008. godine neposredno pred donošenje Lisabonskog ugovora kada su ustavne promene stupile na snagu

### **BUGARSKA**

Počela pregovore 2000.godine, ali je zbog nespremnosti u oblasti politike i privrede propustila priliku da u petom talasu (tzv.istočno proširenje) 2004.godine, postane članica EU. Prvi put Ustav je menjala 2003.godine i to u oblasti pravosuđa gde su menjane odredbe koje su se odnosile na stalnost sudijske funkcije, imunitet sudija i tužioca kao i nadležnost Veća Vrhovnog suda.2005. godine obzirom da je bilo izvesno članstvo Bugarske u EU, urađena je još jedna promena Ustava Promene su se odnosile na prenošenje dela suvereniteta na EU institucije, pravo odlučivanja na izborima za Evropski parlament zatim i pravo glasa po osnovu EU građanstva i vlasništva na nepokretnostima za EU građane kao i uloge Bugarske Narodne Skupštine o obavezama proizašlih iz članstva u EU. Republika Bugarska je 2007.godine postala članica EU.

---

<sup>12</sup> [www.emins.org](http://www.emins.org)

## **SLOVENIJA**

Republika Slovenija je usvojila amandmane na Ustav pre pristupanja Uniji i to u vezi prenošenja nadležnosti, pravom vlasništva i ekstradicije, u cilju harmonizacije domaćih zakona sa pravnim tekovinama EU. Amandmani kao i zakonske i administrativne reforme su doveli da pristupni pregovori završe 2002.godine. 2003.godine je Sporazum o pristupanju je usvojen i potvrđen na referendumu većinom glasova.Slovenija je postala punopravna članica EU 2004.godine

## **HRVATSKA**

Predlog za promenu Ustava 2009.godine je podnela Vlada Hrvatske i poslanici Hrvatskog sabora iz reda opozicije.Amandane na Ustav je usvojila 2010.godine, odnosno godinu dana pre završetka pregovora i potpisivanju Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji.Izmene kao što je pitanje zaštite nacionalnih manjina i nezavisnosti pravosuđa su odmah stupile na snagu, dok su druge u vezi EU i prava građana, stupile na snagu tek nakon stupanja Hrvatske u članstvo unije 2013.godine.U javnoj raspravi su učestvovali članovi vlade, poslanici, sudije ustavnog suda,profesori pravnih fakulteta i civilni sektor.2013.godine Republika Hrvatska je postala članica EU<sup>13</sup>

## **ZAKLJUČAK**

Sve analize pokazuju da će Ustav Republike Srbije morati najmanje dva puta da se menja u toku pristupanja Srbije Evropskoj uniji.Prilikom izmena Ustava biće potrebno održavati najšire javne rasprave koje bi pokrenula vlada, kako bi se obezbedio legitimitet tih izmena izbegavajući negativna iskustva sa usvajanjem ustava 2006 godine koji je donet na brzinu bez održavanja javnih rasprava i podrške različitih državnih činilaca. U Ustavu je potrebno uneti integrativnu klauzulu čime bi se regulisala značajna pitanja za proces pristupanja Srbije evropskoj uniji: Poverevanja određenih prava EU, odnos domaćeg i evropskog pravnog sistema; potrebna većina za potvrđivanje Ugovora o pristupanju u NS; odnos Vlade i Skupštine nakon ulaska Srbije u Evropskoj uniji

Neophodno je potrebno održavati javne rasprave na temu pristupanja EU, kako bi se razvejavale i otklonile nedoumice oko pitanja očuvanja suvereniteta nakon pristupanja u EU kao i članstva u vojne saveze. Potrebno je Ustavom omogućiti aktivno i pasivno biračko pravo „građanima EU“ na izborima za Evropski parlament i na lokalnim izborima u Srbiji, tj. Dati ustavni osnov za donošenje zakona.Obezbediti izmenama Ustava nezavisnost pravosuđa, posebno obezbediti nezavisnost VSS i DVT, izmeniti njihov sastav kao i način izbora sudija i tužioca, onemogućiti uticaj narodne skupštine. Potrebno je takođe izmeniti Ustav kako bi se

---

<sup>13</sup> [www.emins.org](http://www.emins.org)

ojačala zaštita nacionalnih manjina, posebno ispoštovati primedbe venecijanske komisije.

Potrebno je u zakonu koji se tiče nacionalnih manjina uvesti i sankcije za one koji krše prava nacionalnih manjina. Takođe u zavisnosti od dijaloga između Beograda i Prištine i kuda će se on kretati, da li će biti potrebno menjati preambulu Ustava. Vlada Republike Srbije je na prvoj Međuvladinoj konferenciji 21. januara 2014. godine potvrdila da će konačnu odluku o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji po potpisivanju ugovora o pristupanju, dati građani RS na referendumu.

#### **LITERATURA:**

- „Bukvar evropskih integracija“, šesto, dopunjeno izdanje, Kancelarija za evropske integracije, Beograd, 2014,
- „Analiza politike - Da li je potrebno menjati Ustav Republike Srbije usled pristupanja Evropskoj uniji?“ Dr Vladimir Međak
- <http://www.venice.coe.int>
- <https://bs.wikipedia.org>
- [www.emins.org](http://www.emins.org)

### **AMENDING THE CONSTITUTION AS A CONDITION OF ACCESSION REPUBLIC OF SERBIA IN EUROPEAN UNION**

**MSc Emir Becirovic**

#### **Abstract:**

The Republic of Serbia is in the EU accession process. Bearing in mind that the state wishing to join must provide a full and proper implementation of the heritage of EU in their territory, so there is a need that the Serbian Constitution should be amended in order to fulfill this obligation. Serbian Constitution in Article 194 provided that the Constitution is the highest legal act in one country. That the ratified international treaties and generally accepted rules of international law, part of the legal order of the Republic of Serbia. Ratified international treaties may not be contrary to the Constitution. This means that the Treaty of Accession to the European Union and the obligations stemming from membership shall be in accordance with the Serbian Constitution. Since the obligations known, it is clear that the Constitution of the Republic of Serbia have to be changed.

**Key words:** constitution changes, harmonization, accession to the European Union.

341.3  
355.4(567)"2003"

## REZOLUCIJE SAVETA BEZBEDNOSTI UJEDINJENIH NACIJA I OKUPACIJA IRAKA 2003. GODINE

Dr Milan Tesla\*

*Apstrakt:*

*U ovom članku obrađen je slučaj okupacije Iraka od strane koalicioni snaga SAD i Velike Britanije. Razmotren je, između ostalog, odnos između relevantnih rezolucija Saveta bezbednosti UN i prava okupacije odnosno odnos rezolucija prema normama ius cogens. Kao što je poznato, pod normama ius cogens podrazumevaju se opšteobavezne norme međunarodnog prava od kojih nije dopušteno nikakvo odstupanje. Povelja UN izričito utvrđuje da Savet bezbednosti ima ovlašćenje da odstupi od normi međunarodnog humanitarnog prava. Sve rezolucije Saveta Bezbednosti donete u vezi sa okupacijom Iraka afirmišu stav da međunarodno humanitarno pravo i pravo okupacije važe bez izuzetka, takođe one ne sadrže izričito odstupanje od važećeg prava ratne okupacije. One su samo potvrdile i opravdale primenljivost osnovnih međunarodnih ugovora. U svakom slučaju, rezolucije moraju biti u skladu sa pravnim režimom ratne okupacije.*

*Ključne reči: Savet Bezbednosti, rezolucije, međunarodno humanitarno pravo, ius cogens, pravo ratne okupacije, Povelja Ujedinjenih Nacija.*

### UVOD

Dana 19. marta 2003. godine Sjedinjene Američke Države i njeni koalicioni partneri započeli su neprijateljski sukob protiv Iraka. Vazdušni napadi koji su počeli 20. marta jasno predstavljaju međunarodni oružani sukob između država koalicije i Iraka. Razorno bombardovanje izazvalo je prestanak formalnog vršenja vlasti od strane BAAT partije odnosno režima Sadama Huseina. Nakon što su SAD i Velika Britanija, podržane od strane manjeg broja trupa iz Australije i Poljske porazile iračku armiju, one su postale de facto vlast u Iraku. U jednom trenutku ovog perioda, SAD i Velika Britanija postale su okupacione sile prema međunarodnom humanitarnom pravu. Pravilnik o zakonima i običajima rata na kopnu iz 1907. godine i Četvrta Ženevska konvencija iz 1949. godine sadrže odredbe o okupaciji. Član 42. Haškog pravilnika navodi da se teritorija smatra okupiranom kad je stvarno potčinjena vlasti neprijateljske vojske. Okupacija se

---

\* Asistent na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazru, e-mail: [mtesla192@gmail.com](mailto:mtesla192@gmail.com).

prostire samo na teritoriju gde je ta vlast uspostavljena i gde je u stanju da se održava. Navedeni član jasno govori o tome da je pitanje da li je teritorija okupirana ili nije, faktičko pitanje. Okupacija Iraka je po svojoj prirodi specifična, jer je sprovedena s jedne strane primenom klasičnih ratnih pravila o okupaciji, a s druge strane u skladu sa rezolucijama Saveta Bezbednosti UN. Rezolucije Saveta Bezbednosti priznaju važenje i primenljivost postojećih pravila o ratnoj okupaciji, uz izvesne specifične obaveze i postupke okupacione sile koje proizilaze iz Rezolucija. Postojeće rezolucije ipak ostaju u domenu primene klasičnih pravila o okupaciji, bez obzira na posebne akte Saveta Bezbednosti. Rezolucije kojima se u stvari pobliže određuju, tj. preciziraju obaveze i ovlašćenja okupacione sile. Naglašava se primena pravila o zaštiti, pre svega civilnog stanovništva i njihove imovine, takođe i zaštita kulturnih i istorijskih spomenika. Neophodno je dakle, da se na okupiranoj teritoriji obezbedi podnošljiv sistem okupatorske vlasti i da se stanovništvo zaštiti od zloupotrebe okupacione sile. Iako je ratna okupacija već regulisana Haškim pravilnikom i Četvrtom Ženevskom konvencijom, Savet bezbednosti doneo je nekoliko rezolucija o Iraku. Najvažnija od njih je Rezolucija 1483 kojom se ustvari, potvrđuje se primenljivost ovih međunarodnih ugovora. Navedenom Rezolucijom priznaje se status koalicioni snaga kao okupacionih snaga u Iraku. Njima se priznaju specifična ovlašćenja, odgovornosti i obaveze prema postojećem međunarodnom humanitarnom pravu tih država kao okupacionih snaga, a koje se nalaze pod jedinstvenom komandom. Savet Bezbednosti je konstatno, tokom okupacije Iraka potvrđivao značaj poštovanja međunarodnog humanitarnog prava.

### **REZOLUCIJA SAVETA BEZBEDNOSTI UJEDINJENIH NACIJA BR. 1483**

Tri nedelje nakon što je predsednik SAD Džordž Buš objavio prestanak neprijateljstva u Iraku, Savet Bezbednosti UN jednoglasno je usvojio rezoluciju 1483. Čak i bez te Rezolucije, okupacija je regulisana Haškim pravilnikom iz 1907. godine i Četvrtom Ženevskom konvencijom iz 1949. godine. Rezolucija 1483 je samo potvrdila primenljivost ovih ugovora. Rezolucija ima politički značaj za koalicione snage. Pre svega, ona je priznala ovlašćenja okupacionim snagama da upravljaju Irakom, sve dok se ne konstituiše odgovorna iračka vlada. Za razliku od početne invazije, koalicione snage su bile u mogućnosti da se pozovu na Rezoluciju 1483 koja im je pružila nedvosmisleni mandat za tekuću okupaciju Iraka. Rezolucija takođe pokazuje međunarodno priznavanje činjenice okupacije, i bavi se važnim pitanjima uključujući potrebu za obezbeđivanjem humanosti i autentičnih interesa iračkog naroda.<sup>1</sup>

Rezolucija Saveta Bezbednosti 1483 usvojena je 22. maja 2003. godine u skladu sa glavom VII Povelje Ujedinjenih Nacija. Glava VII Povelje ovlašćuje Savet Bezbednosti da donese odluke koje su obavezujuće za sve države članice UN.

---

<sup>1</sup> Ben Clarke, "Military Occupation and the Rule of Law; The Legal Obligation of Occupying Forces in Iraq", Murdoch University, *Electronic Journal of Law*, no. 8, 2005, p.9.

Rezolucija je usvojena sa 14 glasova za, nijednim protiv, a jedna država članica, Sirija uzdržala se od glasanja. Rezolucija obuhvata niz pitanja koja se tiču budućnosti Iraka do vremena formiranja nove vlade. Rezolucija čuti o zakonitosti vojne operacije. U preambuli, Rezolucija potvrđuje suverenitet i teritorijalni integritet Iraka i naglašava pravo iračkog naroda da slobodno određuje svoju političku budućnost i kontroliše svoje prirodne resurse. Ona takođe pozdravlja prve korake iračkog naroda u pravcu formiranja reprezentativne vlade, i uzima u obzir saopštenja koja proizilaze iz sastanaka u Nasiriji i Bagdadu.<sup>2</sup> Preambula Rezolucije priznaje status koalicioni snaga kao okupacionih sila u Iraku, priznajući im specifična ovlašćenja, odgovornosti i obaveze prema važećem međunarodnom pravu tih država kao okupacionih sila pod jedinstvenom komandom. Stav 5. Rezolucije predviđa da Savet Bezbednosti 'postupajući u skladu sa glavom VII Povelje UN poziva sve strane u sukobu da u potpunosti ispoštuju svoje obaveze prema međunarodnom pravu, uključujući naročito Ženevske konvencije iz 1949. godine i Haški pravilnik iz 1907. godine."

Značajna novina u Rezoluciji 1483 je stvaranje kancelarije Specijalnog predstavnika UN za Irak. Specijalni predstavnik ima važnu ulogu u nadgledanju poštovanja prava okupacije, a kao predstavnik međunarodne zajednice nezavisan je od okupacionih snaga. Tekst rezolucije i karakterizacija uloge UN bila je, međutim kritikovana. Benvenisti npr. sugeriše da je to "prilično komplikovan i nezadovoljavajući način da ubacite pitanje ljudskih prava u sferu okupacione politike." On je, međutim pohvalio Savet Bezbednosti za stvaranje kancelarije Specijalnog predstavnika UN u Iraku, navodeći da je to prvi put da UN imaju nezavisnu nadzornu ulogu tokom ratne okupacije.<sup>3</sup>

Tragično, samo nekoliko meseci posle njegovog imenovanja na tu poziciju, Specijalni predstavnik UN za Irak Serđio Vijera de Melo ubijen je 19. augusta 2003. kada je sedište UN u Iraku uništeno u napadu bombaša samoubice. De Melo nije zamenjen nekim drugim, a osoblje UN u Iraku povučeno je u kancelarije UN na Kipru i Jordanu gde je i ostalo. Odsustvo Specijalnog predstavnika UN značajno je umanjilo sposobnost UN da odigra svoju ulogu u Iraku prema mandatu Saveta Bezbednosti.<sup>4</sup> Rezolucija 1483 je prva rezolucija Saveta Bezbednosti koja obezbeđuje detaljan okvir za upravljanje ratnom okupacijom. To je verovatno najobimniji mandat Saveta Bezbednosti u upravljanju okupiranim teritorijama ikada izdat od strane UN. Rezolucija izričito predviđa da su okupacione sile dužne da poštuju ugovorno pravo ratne okupacije. Čini se da je jasna namera Saveta Bezbednosti da celu rezoluciju treba čitati i tumačiti u skladu sa relevantnim odredbama Haškog pravilnika i Četvrte Ženevske konvencije.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Paul Bowers, "Iraq; law of occupation", *International affairs & Defence Section, House of commons library, Research Paper* 03/51, 2. june 2003, p. 13.

<sup>3</sup> Eyal Benvenisti, "Agora; Future implication of the Iraq conflict; Water conflicts during the occupation of

Iraq", *American Journal of International Law*, no. 97. p. 860 I 863.

<sup>4</sup> B. Clarke, op.cit. p. 14.

<sup>5</sup> Ibid, p. 25.

Rezolucija Saveta Bezbednosti 1483 kao što je rečeno, priznaje status okupacionih sila Sjedinjenim Američkim Državama i Velikoj Britaniji u Iraku, istovremeno stvarajući neke izuzetke od ograničenja inherentnih pravu okupacije. Npr. Savet Bezbednosti poništio je određene principe očuvanja postojećeg stanja odobravajući ekonomsku obnovu, pravnu reformu i stvaranje nove vlade. Takođe je promovisao blagostanje iračkog naroda kroz uspostavljanje Fonda za razvoj Iraka, a ohrabrio je ulazak Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda u Irak angažujući svoju podršku i pomoć u ekonomskim strategijama. Pored toga, Savet Bezbednosti postavio je standarde za očuvanje kulturnih dobara i postavio razoružanje kao prioritet za okupacione snage. Samim tim, modifikovao je i ažurirao postojeće pravo okupacije, dok je isto vreme reafirmisao princip da suverenitet Iraka leži na samim Iračanima. Štaviše, UN su u ovom slučaju imale ograničeni mandat, i verovatno manje sukobljenih interesa sa lokalnim stanovništvom nego tipična okupaciona sila. Preporuke Saveta Bezbednosti su prilagođene situaciji u Iraku, i uzele su u obzir dominantnu ulogu nafte u nacionalnoj ekonomiji. Fond za razvoj Iraka stvoren je da bi upravljao imovinom proisteklom iz naftne industrije, koja predstavlja 90% iračkih nacionalnih prihoda.<sup>6</sup> Iako rezolucija 1483 poziva okupacione snage da poštuju svoje obaveze u skladu sa međunarodnim pravom, ona je često kritikovana zato što nije izričito navela da će okupator platiti ratnu odštetu i troškove rekonstrukcije Iraka. Ugovori prava okupacije i prava oružanih sukoba ne obavezuju okupacionu silu da mora platiti ratnu štetu i naknadu žrtvama rata. Međutim, okupaciona sila u Iraku mogla bi se proglasiti odgovornom za plaćanje reparacija prema principima odgovornosti države, ako nadležni sud utvrdi da je početna invazija bila nezakonita i neopravdana prema međunarodnom pravu.

### **REZOLUCIJA SAVETA BEZBEDNOSTI UN BR. 1546.**

U rezoluciji Saveta Bezbednosti 1546. koja je doneta 2004. godine određuje se kraj okupacije. Rezolucija potvrđuje da će okupacija Iraka prestati 30. juna 2004. godine. Ovaj datum je zakazan za primopredaju vlasti od Privremene koalicione uprave ka Privremenoj vladi Iraka. Ipak, u preambuli Rezolucije Savet Bezbednosti konstatuje privrženost svih snaga u očuvanju bezbednosti i stabilnosti u Iraku ponašajući se u skladu sa međunarodnim pravom, uključujući i obaveze prema međunarodnom humanitarnom pravu. Poznato je da je pravo ratne okupacije deo međunarodnog humanitarnog prava. Okupaciono pravo izgleda da više nije primenljivo, ali kroz primenu međunarodnog humanitarnog prava može, u izvesnoj meri da održi svoju poziciju kroz efekat samih Rezolucija Saveta Bezbednosti.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Kristen Boon, "Obligations of the new occupier, the contours of a jus post bellum", *Lay. L. A. international & comp. law review*, vol. 31, 2008. p.73.

<sup>7</sup> Robert Kolb, "Occupation in Iraq since 2003 and the powers of the UN Security Council", *International Review of the Red Cross*, volume 90, no. 869, march 2008, p.40.

Kao što je navedeno, Savet Bezbednosti konstatuje da će vlast okupacione sile preći na Privremenu vladu 30. juna 2004. Time Savet Bezbednosti izražava zadovoljstvo, u smislu da će iračka vlada uživati de iure i de facto suverenitet nad svojim teritorijama. Ova izjava je u skladu sa principom efektivnosti koji je sadržan u članu 42. Haškog pravilnika: ako je neprijateljska vojska praktično predala vlast legalnoj vladi, i ako je irački suverenitet ponovo uspostavljen, okupacija će prestati od tog trenutka. Poznato je da se primopredaja vlasti desila tri dana pre datuma navedenog u rezoluciji, tj. 27. juna 2004. godine. Ako se posmatra motivacija, predmet i cilj okupacije, umesto slova rezolucije, može se zaključiti da je okupacija prestala 27. juna. Izjava Saveta Bezbednosti je deklarativna, a ne konstitutivna; ona se odnosi na aktuelnu situaciju. Ona je prema tome fleksibilna, a ne fiksna odredba. Ako je efektivnost okupacije prestala 27. a ne 30. juna, sama okupacija takođe je okončana 27. juna. Situacija na terenu ne ide u prilog ideje da je primopredajom vlasti 27. juna stvorena jasna situacija. SAD posebno su vodile računa da se u iračkoj vladi instaliraju pojedinci koji imaju bliske veze sa njima i da isključi one snage koje smatra neprijateljskim prema svojim interesima.<sup>8</sup>

U svakom slučaju, treba priznati da Rezolucija 1546. ne uključuje jasno odstupanje niti od člana 42. Haškog pravilnika, niti od običajnog prava. I član 42. Haškog pravilnika i običajno pravo zasnivaju se na kriterijumu efektivnosti. Član 17 Rezolucije navodi da su se sile u pitanju obavezale da deluju u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom. Ovaj član je takođe deklarativan. Primećuje se da su relevantne države obezbedile usklađenost sa onim što su u svakom slučaju njihove zakonske obaveze. Sada bi trebalo razmotriti član 1 Rezolucije. On nameće Privremenoj Vladi obavezu da se uzdrži od preduzimanja bilo kakvih akcija koje bi uticale na sudbinu Iraka izvan ograničenog prelaznog perioda dok se ne izabere iračka vlada koja preuzima dužnost. Savet Bezbednosti očigledno smatra da ovaj organ ne poseduje punu i kompletnu suverenost. U scenariju koji je predvideo Savet Bezbednosti, dakle više ne postoji okupacija u striktnom smislu reči, ali ni iračka vlada nije u posedu prave i potpune nezavisnosti. Zbog toga se došlo u dvosmislenu, sui generis situaciju. Dokle god suverenost iračkog naroda nije u potpunosti uspostavljen, pravo ratne okupacije mora da obezbedi adekvatne minimalne garancije.<sup>9</sup> Postavlja se pitanje prirode prisustva Multinacionalnih snaga u Iraku. Na osnovu Rezolucije 1546, odobrenje prisustva Multinacionalnih snaga u Iraku od strane Privremene Iračke Vlade se pretpostavlja. Istovremeno, u odsustvu sporazuma između iračke vlade i rukovodstva Multinacionalnih snaga, narastajuće iračke snage ostaju pod komandom tih snaga u skladu sa pomenutom Rezolucijom, i to u članu 11. Rezolucije. Ovo je u suprotnosti sa uslovima dogovorenim između Iraka i vlade SAD-a u njihovim dva pisma od 5. juna 2004. godine upućenim predsedniku Saveta Bezbednosti UN-a, obezbeđujući prenos odgovornosti za bezbednost na iračku vladu, koja bi preuzela komandu i vlast nad iračkim snagama. Rezolucija 1546 može se posmatrati kao osnova za zvaničan kraj okupacije, sa

---

<sup>8</sup> Ibid, p. 44

<sup>9</sup> Ibid, p. 46.



prenošenjem političke vlasti na Iračane od 30. juna 2004. godine u skladu sa rezolucijom 1511 iz 2003. koja je pozvala Privremenu Koalicionu Vlast da vrati odgovornost i ovlašćenja narodu Iraka čim to bude izvodljivo. Rezolucija 1511 takođe dozvoljava formiranje multinacionalnih snaga da zameni Privremenu Koalicionu Vlast koja je okupirala Irak, tako da to ne bi trebalo smatrati okupacijom. Postoji jasna razlika između onoga što je rečeno od strane Saveta Bezbednosti u članovima 1. i 2. Rezolucije 1546 u pogledu kraja okupacije, rasformiranja Privremene Koalicione Vlasti, potvrđivanja punog iračkog suvereniteta i formiranja suverene vlade Iraka koja preuzima celokupnu odgovornost i ovlašćenja od 30. juna 2004. godine, i potčinjenosti iračkih snaga Multinacionalnim snagama. Potčinjenost iračkih snaga multinacionalnim snagama u saglasnosti je sa članom 11. navedene Rezolucije. Ova nesrazmera imala je negativan uticaj na dešavanja na terenu, jer su multinacionalne snage postupale više kao okupacione snage u skladu sa Rezolucijom 1483 iz 2003. godine, nego kao savezničke snage što proizilazi iz rezolucije 1546 postupajući suprotno željama iračke vlade da preuzme odgovornost za bezbednost u Bagdadu i drugim pokrajinama u okviru svog teritorijalnog suvereniteta. Ova želja iračke vlade izražena je u Rezoluciji 1511 (član 3), u Rezoluciji 1546 (član 8) i potvrđena je u pismu pridodatom Rezoluciji 1637 Saveta Bezbednosti iz 2005. godine.<sup>10</sup>

### **OVLAŠĆENJA SAVETA BEZBEDNOSTI UJEDINJENIH NACIJA U REGULISANJU PRAVA OKUPACIJE; ODNOS PREMA NORMAMA IUS COGENS**

Odstupanja od prava okupacije koja su dozvoljena preko Saveta Bezbednosti UN-a mogu izgledati korisno i konstruktivno. Npr. da li bi imalo smisla zahtevati striktno poštovanje domaćeg zakonodavstva, ako međunarodna zajednica ima za cilj da sprovede strukturne reforme u okupiranoj zemlji kako bi se tamo konsolidovao mir na duže staze. S druge strane, takve ad hoc manipulacije Saveta bezbednosti nose brojne rizike. Najveći rizik je da političko telo prisvoji za sebe ulogu sudije u primenljivosti humanitarnog prava tako što postavlja selektivne pravne režime od slučaja do slučaja, u skladu sa političkim interesima date supersile. U takvom scenariju, sama ideja objektivnog prava da štiti interes lokalnog stanovništva što je sadržano u pravu okupacije, može biti ugroženo polirtičkim subjektivizmom odražavajući partikularne interese.<sup>11</sup>

Na ovom mestu treba da utvrdimo šta su norme ius cogens? Norma ius cogens je po definiciji, norma opšteg međunarodnog prava koja je od strane međunarodne zajednice priznata kao norma od koje nije dozvoljeno nikakvo odstupanje. Sa formalnog stanovišta, bitno obeležje normi ius cogens-a je njihova peremptornost odnosno apsolutno obavezna snaga. Norme ius cogens-a ne trpe derogaciju, budući da sadrže безусловne zapovesti od kojih se ne može odstupiti u

<sup>10</sup> Zouhair Al Hassani, "International humanitarian law and its implementation in Iraq", International review of the Red Cross, volume 80, no. 869, march 2008, p. 51.

<sup>11</sup> R. Kolb, op.cit. p. 30.

međusobnim odnosima država na bazi saglasnosti. Usled činjenice da norme *ius cogens*-a poseduju apsolutno obaveznu snagu, nijedan konkurentni režim bilo da je ustanovljen jednostranim ili dvostranim aktom, ne može steći pravnu snagu, već ostaje u sferi prostih akata. Koji su to razlozi koji normama *ius cogens* daju karakter apsolutno obaveznih pravila ponašanja? Oni leže u činjenici da ove norme izražavaju suštinske interese međunarodne zajednice kao celine, interes čije je poštovanje imperativ uporednog postojanja suverenih država. Pravila *ius cogens*-a prihvaćena su zbog toga što su nužna za zaštitu javnih interesa država ili za očuvanje standarda morala koje su one priznale.<sup>12</sup>

Mogu se, *exempli causa*, sa velikim stepenom izvesnosti navesti kogentna pravila u pozitivnom međunarodnom pravu. Utvrđivanje kogentnog karaktera norme može se izvesti na bazi materijalnog kriterijuma, tj. pažljivog ispitivanja pozitivne prakse država u kontekstu viših interesa međunarodne zajednice kao celine. Možemo reći da danas kogentni karakter poseduju osnovna načela Povelje i miroljubive aktivne koegzistencije (suverena jednakost, zabrana upotrebe i pretnje upotrebe sile, načelo neintervencije, mirnog rešavanja sporova, ravnopravnosti, samoopredeljenja i druga), neka načela iz običajnog prava kao što su sloboda otvorenog mora, zabrana ropstva, piraterija, kao i principi koji se odnose na zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda, zabranu genocida i dr. Norme *ius cogens*-a nisu jednom zauvek date već prate socijalnopolitičku evoluciju međunarodne zajednice.<sup>13</sup> Ključni pojam u odnosu na ovaj koncept *jus cogens* je odstupanje ili odstupljivost. Odstupanje, kada je dozvoljeno, jeste izmena normativnog režima koji ima primat između ugovornih strana, normativnim režimom koji je mnogo uopšteniji. U takvim slučajevima, opšti režim se i dalje primenjuje između onih strana koji nisu pristupile posebnom režimu. Poseban režim, međutim, reguliše pravne odnose između strana koje su ga prihvatile. *Jus cogens* onda znači neodstupanje. Cilj neodstupanja jeste da zaštiti normativni integritet opšteg režima koji se smatra neophodnim. Naše istraživanje pratiće tu liniju mišljenja da bi se utvrdilo da li se od međunarodnog humanitarnog prava i prava okupacije može odstupiti, bilo od strane država uz obostranu saglasnost, ili od strane Saveta Bezbednosti UN jednostranom Rezolucijom. Povelja UN izričito potvrđuje da Savet Bezbednosti ima ovlašćenje da odstupi od normi međunarodnog humanitarnog prava.<sup>14</sup>

To ne čudi jer Povelja ne može da navede iscrpno, *pro futuro*, sve norme od kojih bi Savet mogao da odstupi. Za jasnije odgovore potrebno je, stoga, ispitati implicitna ovlašćenja ili naknadnu praksu Saveta. Savet je stalno potvrđivao značaj poštovanja međunarodnog humanitarnog prava, i čak je smatrao u nekoliko slučajeva da kršenje međunarodnog humanitarnog prava predstavlja pretnju miru. U pogledu primata poglavlja VII Povelje, kako je to navedeno i u samoj Povelji u čl.

---

<sup>12</sup> Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Javno preduzeće "Službeni glasnik", Beograd, 2011, str. 500.

<sup>13</sup> M. Kreća, *op.cit.* str. 501.

<sup>14</sup> R. Kolb, *op.cit.* p. 31.

25. i 103. mora se smatrati da koje god pravilo međunarodnog prava izvan Povelje je suprotno ostvarenju tog vrhovnog cilja, u odnosu na to pravilo trebalo bi dati prednost Povelji. Ovakvo tumačenje Povelje moglo bi dati Savetu povećana ovlašćenja.<sup>15</sup> Savet Bezbednosti mogao bi da odgovori na specifične potrebe određenih okupacija kroz sveobuhvatne i po meri napravljene rezolucije. Takve rezolucije mogu obraditi pitanja koja nisu izričito obuhvaćena pravom okupacije. To je pristup koji je uveo Savet Bezbednosti u Rezoluciji 1483. Povelja UN predviđa da Rezolucija Saveta Bezbednosti ima primat nad ugovornim odredbama u slučaju sukoba između ova dva izvora. Shodno tome. Savet Bezbednosti ima ovlašćenje da prilagođenim Rezolucijama zadovolji potrebe okupatora i okupiranih u određenim ratnim okupacijama. Ako međutim, Savet ne obradi najbitnija pitanja, on mora da pribegne relevantnim ugovorima o pravu okupacije.<sup>16</sup>

### **DA LI SAVET BEZBEDNOSTI MOŽE ODSUPITI OD PRAVA OKUPACIJE UOPŠTE I U SLUČAJU IRAKA?**

Povelja UN i opšte međunarodno pravo predstavljaju izvore ovlašćenja Saveta Bezbednosti UN. Povelja UN je ugovor, stoga organizacija i njeni organi moraju poštovati podelu nadležnosti i ograničenje ovlašćenja koja proističu iz tog ugovora. Član 24. Povelje UN priznaje posebnu ulogu Savetu Bezbednosti u strukturi organizacije. Ovaj član predviđa da Savet ima primarnu odgovornost za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti. U obavljanju te dužnosti, međutim, Savet Bezbednosti postupa u skladu sa ciljevima i načelima UN. Ciljevi organizacije navedeni su u članu 1, Povelje, st.1. propisujući da je jedan od ciljeva organizacije održavanje međunarodnog mira i bezbednosti. U uvom članu se navodi da Savet deluje u skladu sa načelima pravde i međunarodnog prava, uređuje ili rešava međunarodne sporove i situacije koje bi mogle dovesti do narušavanja mira. Međutim, ne postoji slična obaveza kada Savet postupa u skladu sa glavom VII Povelje UN. Odluke Saveta Bezbednosti na osnovu glave VII Povelje su obavezujuće za države članice. Članovi 24. i 1. jasno pokazuju da takva odluka može odstupiti od međunarodnog prava koje bi inače bilo primenjeno. Dakle, Savet može odstupiti od međunarodnog prava kada donosi odluke prema glavi VII Povelje UN. Princip da Savet Bezbednosti UN može odstupiti od međunarodnog prava koje bi inače bilo primenjeno podržano je članom 103. Povelje. Navedeni član propisuje da u slučaju sukoba između obaveza članova UN na temelju ove Povelje i njihovih obaveza na temelju bilo kog drugog međunarodnog sporazuma, prevladavaju njihove obaveze na osnovu ove Povelje.<sup>17</sup>

Član 103 odnosi se samo na ugovorne obaveze, a ne na obaveze prema međunarodnom običajnom pravu. To ne znači, međutim, da obaveze prema Povelji

---

<sup>15</sup> Ibid, p. 32.

<sup>16</sup> B. Clarke, op.cit. p. 24.

<sup>17</sup> Marten Zvanenburg, "Exintentialism in Iraq; Security Council 1483 and the law of occupation", *International review of the Red Cross*, vol. 856. Decembar 2004. p.759 i 760.

nemaju prednost nad običajnim međunarodnim pravom. Ovaj rezultat je postignut članom 25. Povelje, kojim se države članice slažu da prihvataju i sprovode odluke Saveta Bezbednosti u skladu sa Poveljom. Član 103 se mora posmatrati u svetlu opštih pravila o rešavanju sukoba između ugovora. On ima specifičnu namenu da jasno stavi do znanja da se opšta pravila o sukobima između ugovora ne primenjuju.<sup>18</sup> Neki komentatori tvrde da je u svakom slučaju, bez obzira na članove 25. i 103. Povelje, Savet Bezbednosti vezan normama *ius cogens*. Oni tvrde da je karakter tih normi hirjerarhijski nadređen svim drugim normama međunarodnog prava, što dovodi do zaključka da je Savet dužan da ih poštuje. Ovaj argument takođe je iznesen od strane ad hoc sudija Loterpahta u slučaju *Genocid*<sup>19</sup> Niti član 25. ni član 103. Povelje ne predviđaju u slučaju da Savet bezbednosti odstupi od određenih pravila međunarodnog prava, koji alternativni režim treba primeniti. Teško je prihvatiti, međutim, da su sastavljači Povelje imali za cilj da stvore pravni vakuum kada Savet čini odstupanje od međunarodnog prava. Pravni argument mogao bi biti taj da Savet Bezbednosti treba da označi alternativni standard. Drugi pravni argument mogao bi biti da Savet Bezbednosti ima obavezu da postupa u dobroj veri Član 2 Povelje UN zahteva od država članica da ispunjavaju svoje obaveze prema Povelji u dobroj veri. Na prvi pogled ovo izgleda kao uslov koji se odnosi samo na države članice, ali ako se čita zajedno sa prvom rečenicom člana 2. izgleda da bi se to moglo primeniti na UN kao celinu. U svakom slučaju, princip se odnosi na države članice koje učestvuju u procesu donošenja odluka u organizaciji UN. Moglo bi se tvrditi da je otvoreno odstupanje od prava okupacije neodgovorno ponašanje dela Saveta. Čak i ako ne postoji zakonska obaveza da Savet obezbedi alternativni standard, to bi bio mudar politički potez. U tom smislu slučaj podrške mirovnim operacijama je poučan. Tvrđilo se, naime, da se pravo okupacije ne primenjuje na mirovne operacije jer su one regulisane alternativnim pravnim režimom npr. Rezolucijom Saveta Bezbednosti. Ukratko, Savet Bezbednosti može odstupiti od prava okupacije barem u odnosu na neimperativne norme, ali ako tako deluje trebalo bi da obezbedi alternativni standard ponašanja.<sup>20</sup>

Može se poći od pretpostavke da Povelja UN daje Savetu Bezbednosti ovlašćenje da odstupa samo od specifičnih pravila međunarodnog humanitarnog prava i prava okupacije, ali ne od ovih pravila uzetih u celini. Ovlašćenja koja su tako dalekosežna i suprotna samoj praksi Saveta ne mogu se podrazumevati niti razvijati kroz naknadnu praksu.. Odstupanje, ako je uopšte prihvatljivo ne može biti

---

<sup>18</sup> Ibid,p,761.

<sup>19</sup> “Koncept *ius cogens* deluje kao superiorni koncept kako u odnosu na međunarodno običajno pravo, tako i u odnosu na ugovore. Olakšice koje član 103. Povelje može dati Savetu Bezbednosti u slučaju sukoba između njegove odluke i operativnih ugovornih obaveza ne može – kao stvar jednostavne hijerarhije normi – proširiti se na sukob između Rezolucije Saveta Bezbednosti i *ius cogens*”. *Primena Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina geno-cida, Bosna i Hercegovina protiv Jugoslavije*(Srbije I Crne Gore), izdvojeno mišljenje sudije Loterpahta, 1993. ICJ Re-ports, 4, p. 440

<sup>20</sup> M. Zvanenburg, op.cit. p. 763.

pretpostavljeno i može se sprovesti samo uz poštovanje specifičnih pravila međunarodnog humanitarnog prava koja nisu suštinske humanitarne prirode.<sup>21</sup>

Da li može Savet Bezbednosti odstupiti od prava okupacije u slučaju Iraka, stvar je tumačenja Rezolucije 1483. Glavna autoritativna izjava u ovoj oblasti je odlomak iz Savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda Pravde u slučaju Namibija: "Jezik Rezolucije Saveta Bezbednosti treba pažljivo analizirati pre no što se donese zaključak o njenom obavezujućem dejstvu s obzirom na prirodu ovlašćenja u skladu sa članom 25. Povelje. Pitanje da li se on zapravo sprovodi treba utvrditi u svakom konkretnom slučaju, s obzirom na odredbe u Rezoluciji koje treba tumačiti, diskusije koje su dovele do nje, odredbe Povelje na koje se Rezolucija poziva, i uopšte, sve okolnosti koje mogu pomoći u određivanju pravnih posledica Rezolucije Saveta Bezbednosti."<sup>22</sup> Odgovor na pitanje da li je Savet Bezbednosti u Rezoluciji 1483 izmenio status država koje doprinose svojim trupama stabilizacionim snagama ne može se naći u odredbama Rezolucije. S jedne strane, stav 14. preambule sugeriše da je Savet promenio pravni status ovih država. Sa druge strane, stav 5. Rezolucije poziva sve zainteresovane strane da se u potpunosti pridržavaju svojih obaveza prema međunarodnom pravu, uključujući naročito Ženevske konvencije iz 1949. godine i Haški pravilnik iz 1907. godine. Ovaj stav se može protumačiti tako da ove konvencije važe sa sve države u pitanju uključujući i države koje rade za koalicionu vlast. Međutim, ako se u preambuli stava 14. smatra da je utvrđeno da države koje rade za vlast nisu okupacione sile, onda u slučaju tih država njihove obaveze jednostavno ne uključuju obaveze okupacione vlasti. Međutim, oni su ipak u obavezi da poštuju odredbe prava okupacije koje se odnose na sve države potpisnice Ženevskih konvencija uključujući npr. obaveze iz člana 59. Ženevskih konvencija gde se kaže: "kad je stanovništvo okupirane teritorije nedovoljno snabdeveno, okupirajuća Sila prihvatiće akcije pomoći koja se pruža u korist tog stanovništva i olakšavaće te akcije svim sredstvima koja joj stoje na raspolaganju." Razgovori koji su doveli do usvajanja Rezolucije 1483 u najvećem delu nisu javno publikovani. Veći deo pregovaračkog procesa u vezi Rezolucije Saveta Bezbednosti obično se odvija u neformalnim konsultacijama.<sup>23</sup>

Zapisnik o sednici Saveta Bezbednosti na kojoj je usvojena Rezolucija može da pomogne tumačenjem, ali u ovom konkretnom slučaju ne daje mnogo smernica. Jedna delegacija je napravila jasnu razliku između okupacionih sila i država članica koje će u bliskoj budućnosti biti uključene u obnovu Iraka. Ona nije precizirala da li će te druge države članice, u odsustvu Rezolucije, biti okupacione sile. Naknadna praksa država pokazuje koliko Rezoluciju u stvari tumače države, manje ili više

---

<sup>21</sup> R. Kolb, op.cit. p. 53.

<sup>22</sup> Legal Consequences for States of the Continued Presence of Sout Africa in Namibia(South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276(1970), Advisory Opinion of 21. june 1971, ICJ Reports 1971, p. 53.

<sup>23</sup> M. Zvanenburg, op. cit. p. 764.

direktno uključene što može biti dodatni način tumačenja.<sup>24</sup> Holandija se pozvala na Rezoluciju 1483 da bi afirmisala svoj status kao neokupacione sile. Novi Zeland izgleda da je učinio isto. U saopštenju izdatom 11. augusta 2003. premijer Novog Zelanda je ukazao da Rezolucija 1483 obezbeđuje potrebno multilateralno pokriće za raspoređivanje trupa Novog Zelanda u Iraku. On je izjavio da: "Prema Rezoluciji 1483, možemo napraviti koristan doprinos na bilo koji način bez da postanemo okupaciona sila.". S druge strane, u odgovoru na pitanje članova Parlamenta Novog Zelanda ministar inostranih poslova je naglasio da njegove trupe neće obavljati zadatke karakteristične za okupacione snage na isti način kao što je učinila vlada Danske. On je tom prilikom izjavio: "Predloženi raspored snaga odbrane inženjerskih jedinica je u stvari odgovor na Rezoluciju 1483 koja je doneta jednoglasno, od strane Ujedinjenih Nacija. Ovi inženjeri nisu deo okupacionih snaga. Oni su tu da rade posao za koji smo uvek rekli da će raditi, a to je pomoć u civilnoj rekonstrukciji Iraka."<sup>25</sup>

Sve rezolucije u pitanju afirmišu, pozivanjem bilo direktno bilo indirektno na rezoluciju 1483, da međunarodno humanitarno pravo i pravo okupacije važe bez izuzetka. U pomenutoj Rezoluciji, u st. 13 Preambule navodi se da Savet bezbednosti konstatuje pisma predstavnika SAD-a i Velike Britanije u kojima su priznata specifična ovlašćenja, odgovornosti i obaveze tih država kao okupacionih sila pod jedinstvenom komandom, a u skladu sa važećim međunarodnim pravom. Stav 13 preambule i operativni član 5. zabranjuju odstupanja od važećeg prava okupacije. Takođe, nijedan drugi član to ne dozvoljava, izričito ili implicitno. Nijedna odredba u Rezolucijama Saveta Bezbednosti ne poziva na akciju koja prekoračuje ili izlazi van okvira prava okupacije. Dakle, relevantne rezolucije Saveta Bezbednosti ne sadrže izričito odstupanje od formalno važećeg prava okupacije.<sup>26</sup>

Situacija u Iraku je ponovo fokusirala pažnju na pravo okupacije. Retkost je da države prihvate status okupacionih sila, kao što su to uradile SAD i Velika Britanija. Međutim, usvajanje Rezolucije 1483 u kombinaciji sa aktivnostima SAD i Velike Britanije i država koje im pomažu u Iraku izazvalo je pitanje odnosa između te Rezolucije i prava okupacije. Savet Bezbednosti UN, postupajući prema glavi VII Povelje UN, izgleda da je odstupio barem od pravila okupacije koja ne predstavljaju imperativne norme međunarodnog prava. Tvrdnje da je Savet Bezbednosti upravo to uradio u Rezoluciji 1483 nisu niti jasno potvrđene niti odbačene analizom Rezolucije i ispitivanjem okolnosti pod kojima je ona usvojena. Nedostatak jasnoće u tom pogledu je analiziran od komentatora koji tvrde da je Savet izišao van okvira mandata civilnih i vojnih obaveza i nadzora UN.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Ibid, p. 765.

<sup>25</sup> Debates of Parliament, 30. July 2003. The Hon. Phill Goff.

<sup>26</sup> R. Kolb, op.cit. p. 47.

<sup>27</sup> David Scheffer, "Beyond occupation law", American journal of international law, vol. 87.no.4. 2003, p.850.

## ZAKLJUČAK

Oružani napad i invazija na Irak izvršen je od strane koalicioni snaga SAD i Velike Britanije pod obrazloženjem da se radi o neophodnoj vojnoj meri s obzirom da se tvrdilo da Irak, odnosno režim Sadam Huseina poseduje i razvija oružje za masovno uništenje te da predstavlja potencijalnu opasnost za celokupnu međunarodnu zajednicu. Nakon izvršene invazije, koalicione snage su zauzele i preuzele kontrolu nad većinom iračke teritorije te su tako u praksi uspostavile režim ratne okupacije. U jednom trenutku ovog perioda, one su postale i okupacione snage prema međunarodnom humanitarnom pravu. Vazdušni napadi koji su izvedeni početkom rata jasno su označili da je nastao međunarodni oružani sukob između država članica koalicije i Iraka. U pogledu međunarodnog humanitarnog prava, očigledno je da je Haški pravilnik iz 1907. godine i četiri Ženevske konvencije iz 1949. godine ugovori koji su primenljivi na ovaj sukob. Međutim, Dopunski Protokoli I i II nisu mogli biti primenjeni jer ni SAD ni Irak nisu države potpisnice Protokola. U vezi iračkog sukoba, posebno značajan je zajednički član 2. Ženevskih konvencija koji predviđa da se Konvencije primenjuju u svim slučajevima okupacije cele teritorije jedne strane ugovornice ili njenog dela, čak ako ta okupacija ne naiđe ni na kakav vojni otpor. Iako je ratna okupacija već regulisana Haškim Pravilnikom i Četvrtom Ženevskom konvencijom, Savet Bezbednosti UN doneo je Rezoluciju 1483 kojom je, u stvari, potvrdio primenljivost ovih ugovora. Naime, tom Rezolucijom priznaje se status koalicioni snaga kao okupacionih snaga u Iraku. Njima se priznaju specifična ovlašćenja i obaveze u skladu sa postojećim međunarodnim humanitarnim pravom tih država kao okupacionih sila i koje su pod jedinstvenom komandom. Savet Bezbednosti je tokom okupacije kontinuirano priznavao značaj poštovanja međunarodnog humanitarnog prava.

Ovde se pojavljuje i problem da li se od važećeg međunarodnog humanitarnog prava i prava ratne okupacije može odstupiti od strane država ili od strane Saveta Bezbednosti posebnim Rezolucijama. Nesumnjivo je da Povelja UN eksplicitno utvrđuje da Savet Bezbednosti ima ovlašćenje da odstupa od normi međunarodnog humanitarnog prava. Takođe, Povelja UN predviđa da Rezolucija Saveta Bezbednosti ima primat nad ugovornim odredbama u slučaju sukoba između ova dva izvora. Pojava koncepta apsolutno obaveznih normi odnosno normi *ius cogens*, nije ipak dovelo do izmene Povelje UN. Čak i ako je tačno da Savet Bezbednosti ne može odstupiti od norme *ius cogens*, ostaje pitanje da li kategorija normi *ius cogens* obuhvata obaveze koje proističu iz prava okupacije. Ako bi Savet Bezbednosti mogao da utvrđuje obaveze okupacione sile u svakom konkretnom slučaju, to bi omogućilo Savetu da odgovori na specifične potrebe konkretnih okupacija kroz prikladne rezolucije, a one bi mogle regulisati pitanja koja nisu obuhvaćena pravom okupacije. Savet Bezbednosti ima ovlašćenje da specifičnim Rezolucijama uskladi potrebe okupacionih snaga i okupirane države u ratnim operacijama. Rezolucija 1483 izričito zabranjuje odstupanje od važećeg prava ratne

okupacije. Kada Savet Bezbednosti postupa u skladu sa glavom VII Povelje, odluke Saveta su obavezujuće za sve države članice. Međutim, sve Rezolucije o Iraku koje je usvojio Savet Bezbednosti potvrđuju stanovništvo da međunarodno humanitarno pravo odnosno pravo ratne okupacije važi u potpunosti. U Rezolucijama Savet Bezbednosti poziva sve strane učesnice u sukobu da se pridržavaju svojih obaveza prema međunarodnom pravu, posebno imajući u vidu Ženevske konvencije i Haški pravilnik. Praktično sve odredbe u Rezolucijama Saveta Bezbednosti ne prelaze okvir prava ratne okupacije. Treba međutim, naglasiti da stalni članovi Saveta Bezbednosti mogu staviti veto na takve vrste Rezolucija. Shodno tome, one države koje imaju moć da stave veto mogu sprečiti Savet da nametne obaveze okupacionim snagama. Veto je teško oružje koje lebdi nad odlukama Saveta Bezbednosti kao nevidljiv Damoklov mač. Samo njegovo postojanje je dovoljno da spreči stavljanje pitanja koja jasno predstavljaju pretnju međunarodnom miru i bezbednosti na dnevni red Saveta Bezbednosti.

## LITERATURA

1. AL HASANI Zouhair, "International humanitarian law and its implementation in Iraq", *International review of the Red Cross*, vol. 90. No. 869. march 2008.
2. BENVENISTI Eyal, „Agora: Future implications of the Iraq conflict; water conflicts during the occupation of Iraq“, *American journal of international law*, no. 97.
3. BOON Kristen, „Obligations of the new occupier; the contours of a jus post bellum“, *Lay. L.A. international&comp. Law review*, vol. 31, 2008.
4. BOWERS Paul, "Iraq: law of occupation" *House of common library, Internationals affairs&defence section, research paper 03-51*, 2. june, 2003.
5. CLARK Ben, „Military occupation and the rule of law; the legal obligation of occupying forces in Iraq“, *Murdoch University, Electronic Journal of law*, no. 8, 2005.
6. KOLB Robert, „Occupation in Iraq since 2003. and the powers of the UN Security Council“, *International review of the Red Cross*, vol. 90, no. 869, march 2008.
7. KREĆA Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Javno preduzeće "Službeni glasnik", Beograd, 2011.
8. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia*, Notwithstanding Security Council Resolution 276(1970), Advisory Opinion of 21. june 1971, ICJ Reports 1971, p. 53.
9. SCHEFFER David, "Beyond occupation law", *American journal of international law*, vol. 97. no.4. october 2003.
10. ZVANENBURG Marten, "Exitentialism in Iraq; Security Council 1483 and the law of occupation", *International review of the Red Cross*, vol. 856, decembar 2004.

## RESOLUTIONS OF UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL AND MILITARY OCCUPATION OF IRAQ IN 2003.

PhD Milan Tesla



**Abstract:**

In this article specifically elaborated in detail is the case of occupation of Iraq by the coalition forces of U.S. and U.K. Among other things, the relationship between relevant resolutions of UN Security Council and rights of occupation i.e, relationship of resolutions in accordance with standards jus cogens was discussed. As is well known standards jus cogens mean universally binding norms of international law from which no derogation is permitted. The UN Charter explicitly provides that Security Council has the authority to deviate from the norms of international humanitarian law. All resolutions of Security Council made in connection with the occupation of Iraq affirm the view that International Humanitarian Law and the Law on Occupation are valid without exception. They also do not contain explicit departure from current Law on Military Occupation. They only confirmed and justified the applicability of the basis international agreements in the case of Iraq. In any case, the resolutions must be in accordance with the law regime of military occupation.

**Key words:** Security Council, Resolutions, International humanitarian law, jus cogens, law of military occupation, United Nations Charter.

340.134:347.61/.64(497.11)

## PORODIČNI ZAKON U REPUBLICI SRBIJI- STANJE, IZAZOVI I PERSPEKTIVE

Msc Jasmina Nikšić\*

*Apstrakt:*

*Porodični zakon Republike Srbije<sup>1</sup> (dalje: Zakon) donet je 2005. godine i kao takav u vreme u kojem je donet predstavljao je značajnu novinu u odnosu na prethodni Zakon o braku i porodičnim odnosima iz 1981. g.<sup>2</sup> U radu predstavljamo trenutno stanje i mesto Porodičnog zakona u pravnom sistemu Republike Srbije. S obzirom na to da je od donošenja Zakona protekla jedna decenija, neophodno bi bilo uvesti novine u ovoj oblasti. Poseban problem kojim se bavimo u radu jesu pravne praznine koje se pojavljuju usled tehnološkog i razvoja medicinskih sredstava kao i promena u sveukupnoj realnosti. Tako, mnoge društvene pojave ostaju izvan zakonskog regulisanja u našoj zemlji. Ono čime smo se, takođe, bavili jesu i moguća rešenja gore navedenih problema.*

*Ključne reči: Porodični zakon, pravne praznine, izmene zakona, Građanski zakonik, porodičnopravni odnosi.*

### 1. Stanje i mesto Porodičnog Zakona Republike Srbije

Zakon o braku i porodičnim odnosima Republike Srbije donet je 1980.godine, dakle pre četvrt veka. U međuvremenu na ovom prostoru promenile su se tri države, raspala se ideološka matrica pravnog sistema, menjala se zakonodavna nadležnost u oblasti porodičnih odnosa, evoluirala su shvatanja o značaju i ulozi porodice u društvu, i, što je posebno značajno, tokom poslednje decenije dvadesetog veka pod okriljem Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope usvojeno je nekoliko važnih međunarodnih dokumenata, koji su uspostavili nove standarde u porodičnom zakonodavstvu i praksi.<sup>3</sup>

Materiji porodičnog prava Ustav R Srbije<sup>4</sup> (dalje: Ustav) posvećuje pažnju u drugom delu pod nazivom "Ljudska i manjinska prava i slobode" članovi 62-66. Tako, posebnim članovima Ustav reguliše pravo na zaključenje braka i ravnopravnost supružnika, slobodu odlučivanja o rađanju, prava deteta, prava i

---

\* Asistent na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: [j.pljakic@uninp.edu.rs](mailto:j.pljakic@uninp.edu.rs)

<sup>1</sup> Porodični zakon R Srbije, 2005. g. ("Sl. glasnik RS", br. 18/2005.)

<sup>2</sup> Zakon o braku i porodičnim odnosima, ("Sl. glasnik RS" br. 22/80)

<sup>3</sup> Porodični zakon-novo porodično zakonodavstvo u Srbiji, Projuris, 2005., Beograd, uvodna objašnjenja

<sup>4</sup> Ustav R Srbije, 2006. g., ("Službeni glasnik RS" br. 98/2006)

dužnosti roditelja, posebnu zaštitu porodice, majke, samohranog roditelja i deteta kao i zabranu diskriminacije u čl. 15. i čl. 21. koja je temelj svih pravno normiranih odnosa. Kada je u pitanju pravo na zaključenje braka i ravnopravnost supružnika član 62. Ustava naglašava da svako ima pravo da slobodno odluči o zaključenju i raskidanju braka, te da se brak zaključuje na osnovu slobodno datog pristanka muškarca i žene pred državnim organom. Takođe, u istom članu vanbračna zajednica se izjednačava sa brakom. Sloboda odlučivanja o rađanju regulisana je članom 63. gde je određeno da svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece i da će R. Srbija voditi podsticajnu politiku po tom pitanju. O pravima deteta Ustav govori u članu 64. gde se naglašava da deca uživaju ljudska prava primereno svom uzrastu i duševnoj zrelosti i da svako dete ima pravo na lično ime, upis u matičnu knjigu rođenih, pravo da sazna svoje poreklo i pravo da očuva svoj identitet. Prava i dužnosti roditelja regulisana su članom 65. Ustava. Ovim članom Ustav izjednačava roditelje u njihovim pravima i dužnostima izdržavanja, vaspitavanja i obrazovanja dece. Ustav, takođe, u prvi plan ističe interes deteta naglašavajući da prava roditeljima mogu biti oduzeta ili ograničena u sudskom postupku. U poslednjem stavu Ustav izjednačava u pravima decu rođenu van braka i decu rođenu u braku. Član 66. govori o posebnoj zaštiti porodice, majke, samohranog roditelja i deteta.

Donošenje Porodičnog zakona 2005.g. imalo je za cilj da se u Republici Srbiji u oblasti porodičnih odnosa uspostavi normativni sistem, kompatibilan savremenom evropskom zakonodavstvu i praksi, uz puno uvažavanje novog karaktera porodičnih odnosa i savremenog koncepta prava čoveka, posebno prava deteta. Pretenzije zakonodavca su da kroz ovaj zakon utvrdi bolju i potpuniju pravnu zaštitu porodice, obezbeđivanje najboljih mogućih životnih i zdravstvenih uslova za pravilan i potpun razvoj deteta i utvrđivanje mehanizama za efikasnu realizaciju prava deteta.<sup>5</sup> Porodičnim zakonom se uređuju: brak i odnosi u braku, odnosi u vanbračnoj zajednici, odnosi deteta i roditelja, usvojenje, hraniteljstvo, starateljstvo, izdržavanje, imovinski odnosi u porodici, zaštita od nasilja u porodici, postupci u vezi sa porodičnim odnosima i lično ime.<sup>6</sup>

Zakon ima dvanaest delova i to: Osnovne odredbe, Brak, Odnosi deteta i roditelja, Usvojenje, Hraniteljstvo, Starateljstvo, Izdržavanje, Imovinski odnosi, Zaštita od nasilja u porodici, Postupci u vezi sa porodičnim odnosima, Lično ime i Prelazne i završne odredbe. Zakon sadrži materijalnopravne i procesnopravne norme u oblasti porodičnih odnosa, težeći da te odnose uredi u celosti, tako da sa svojih 363 člana predstavlja, izvesno, kodifikaciju porodičnog prava u Srbiji. Zakon se, naravno, "oslanja" i na druge zakone. Tako, prema članu 196, na imovinske odnose supružnika, vanbračnih partnera, deteta i roditelja te članova porodične zajednice koji nisu uređeni Porodičnim zakonom, primeniće se odredbe zakona kojima se uređuju svojinskopravni odnosi i obligacioni odnosi. Neophodnu sponu sa Zakonom o parničnom postupku, Porodični zakon utemeljuje u članu 202, dok u

---

<sup>5</sup> Porodični zakon-novo porodično zakonodavstvo u Srbiji, Projuris, 2005., Beograd, uvodna objašnjenja.

<sup>6</sup> čl.1., Porodični zakon R Srbije, 2005. g. ("Sl. glasnik RS", br. 18/2005.).

odnosu na Zakon o vanparničnom postupku to čini u članu 360. i drugim odredbama.

Zakon definiše i određuje porodicu, brak, vanbračnu zajednicu, majčinstvo, roditeljstvo, rađanje, izdržavanje, imovinske odnose članova porodice, nasilje u porodici, starateljstvo, sklapanje braka, srodstvo i oblike srodstva, dejstva braka, bračne smetnje, načine poništenja i prestanka braka, odnose roditelja i dece, porodičnoravni status djeteta, utvrđivanje i osporavanje materinstva kao i utvrđivanje i osporavanje kako bračnog tako i vanbračnog očinstva, vršenje, lišenje, prestanak i produženje roditeljskog prava, usvojenje, nastanak, dejstva i prestanak, hraniteljstvo.

U šestom delu Zakon određuje uslove za nastanak, dejstva i prestanak starateljstva da bi u sedmoj glavi bilo regulisano izdržavanje. Takođe, regulisani su i imovinski odnosi kako između supružnika i vanbračnih partnera, tako i između srodnika i članova porodične zajednice.

U devetom dijelu nalaze se odredbe o zaštiti od nasilja u porodici. Nadalje, zakonom su regulisani i daju se opšta procesna pravila postupaka u vezi sa porodičnim odnosima. Na kraju se nalaze odredbe koje definišu određivanje, upis i promjenu ličnog imena.

Porodični zakon centralno mesto daje detetu, postavljajući u brojnim odredbama imperativni zahtev da sud, organ starateljstva i drugi organi uprave, kao i bračna i porodična savetovališta i druge specijalizovane ustanove, kad rešavaju o porodičnim odnosima, treba da se rukovode "najboljim interesom deteta".

Termin "bračni drugovi" koji je korišćen u prethodnom Zakonu o braku i porodičnim odnosima zamenjen je u pravno precizniji i neutralniji termin: "supružnici". Kad se radi o roditeljskom pravu, Zakon govori o utvrđivanju ili osporavanju "materinstva i očinstva", a ne "očinstva i materinstva" kao do sada, stavljajući, za razliku od prethodnog zakona, majku na prvo mesto, što je i pravno i biološki ispravnije jer se polazi od pretpostavke: "majka deteta jeste žena koja ga je rodila" (član 42).<sup>7</sup> Porodični zakon uvodi i neke nove pravne standarde, kao što je "najbolji interes deteta" (član 6.stav 1 i dr.), ili "minimalna suma izdržavanja" (član 160. stav 4).

## 2. Izazovi porodičnog zakonodavstva danas

Porodični zakon reguliše veliki broj porodičnopravnih odnosa ali isto tako veliki broj odnosa ostaje izvan pravnog regulisanja.

Rukovođeni ustavnim načelima jednakosti i ravnopravnosti i Porodični zakon izjednačava bračne i vanbračne partnere u pravima i obavezama, kao i bračnu i

---

<sup>7</sup> Porodični zakon-novo porodično zakonodavstvo u Srbiji, Projuris, 2005., Beograd, uvodna objašnjenja.

vanbračnu djecu. Međutim, u pojedinim postupcima prava vanbračnih partnera nisu u potpunosti izjednačena sa pravima supružnika.

Nadalje, prema PZ čl. 5, st.1., (“Žena slobodno odlučuje o rađanju”) pravo na slobodno odlučivanje o rađanju rezervisano je samo za ženu. Ovakva odredba protivna je kako Ustavu R Srbije tako i mnogobrojnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima. Naime u čl. 63 Ustava R Srbije ovo pravo je zagantovano kao pravo o slobodnom odlučivanju o rađanju kako muškaraca tako i kod žena (“Svako ima pravo da slobodno odluči o ražanju dece”).

Porodični zakon sadrži i odredbe koje po mišljenju mnogih autora ne bi trebale biti deo zakonskog teksta i sasvim neopravdano i bez argumenata egzistiraju u praksi. To je slučaj kod dela Zakona koji reguliše prestanak braka po tužbi, te medijaciju, posredovanje kao njegov sastavni deo. Naime, u čl. 230, st. 4, gde se nabrajaju slučajevi kada se posredovanje ne sprovodi navodi se između ostalog i “ ako jedan ili oba supružnika žive u inostranstvu”. Ostaje nejasno zašto je na ovaj način oduzeto pravo supružnika koji živi u inostranstvu da učestvuje u postupku medijacije ako to želi.

Ono što svakako predstavlja veliki nedostatak ovom zakonu jesu pravne praznine po mnogim pitanjima, tj. neusaglašenost faktičkog i pravnog stanja. Jedna od takvih je i transeksualitet tj. nepodudarnost između biološkog pola i polnog identiteta. Ni po ovom pitanju ne postoji zakonsko rješenje i naše pozitivno zakonodavstvo ne prepoznaje ovu pojavu koja *de facto* postoji u društvu. Postoji samo sporadična praksa organa uprave da se ovim osobama nakon obavljene operacije promjene pola dozvoli upisivanje promjene pola u matičnim knjigama i to kao da se radilo o pogrešno upisanoj činjenici pola. Prema Porodičnom zakonu stoji pravna pretpostavka da je majka djeteta žena koja ga je rodila. Postavlja se pitanje šta ako se radi o surogat materinstvu, tj. o mogućnosti da dijete sa genetskim materijalom jednog muškarca i jedne žene rodi sasvim druga žena. Da li je i u tom slučaju majka djeteta žena koja ga je rodila i sa druge strane da li uopšte dozvoliti surogat materinstvo i pod kojim uslovima iz etičkih razloga.

Zatim, napredovanjem i usavršavanjem medicine kao i medicinskih tehnologija došli smo kao društvo u situaciju da su mnogi nekada nezamislivi medicinski zahvati mogući. U vreme kada je zakon donet medicinske intervencije te vrste nisu bile u velikoj meri rasprostranjene u našoj zemlji te su zbog toga i ostale izvan zakonskog regulisanja. Pa su tako promjena pola, začće uz pomoć najsavremenih med. sredstava, surogat materinstvo, istoplotni brakovi, eutanazija ostali izvan zakonskog regulisanja.

### **3. Perspektive porodičnog zakonodavstva**

Teorija i sudska praksa dale su smernice i odgovore po mnogim pitanjima iz oblasti porodičnog prava što je rezultiralo pokretanjem postupka za donošenje Građanskog zakonika u kojem će između ostalog biti regulisana i izmenjena rešenja kojima se bavimo u ovom radu.

Posebnu novinu predstavlja norma kojom se, u skladu sa ustavnim pravom na dostojanstvo ličnosti, predlaže kao alternativno rešenje novi pravni institut. To je pravo na dostojanstvenu smrt (eutanaziju), kao pravo fizičkog lica na saglasni, dobrovoljni i dostojanstveni prekid života. Prema Prednacrtu građanskog zakonika, samo ako se kumulativno steknu humani, psiho-socijalni i medicinski razlozi, može se ostvariti pravo na eutanaziju. Kumulativni uslovi i precizan postupak za ostvarivanje tog prava, nakon komparativne analize zakonskih rešenja i prakse u primeni eutanazije u zemljama gde se legalno sprovodi, razradili bi se posebnim zakonom. U njemu bi se obezbedila autonomija volje u ostvarivanju prava na život. Posebno bi se sankcionisala zloupotreba prava na eutanaziju. Usvajanjem tog instituta zahtevalo bi da se izvrši odgovarajuća promena u Krivičnom zakoniku. S obzirom na to da o ovom institutu postoje različita mišljenja, kao i da je on legalizovan samo u četiri evropske države (Švajcarskoj, Belgiji, Holandiji i Luksemburgu), predlog je dat kao alternativna mogućnost, o čemu će se konačan sud doneti posle javne rasprave. U alternativnom zakonskom članu predloženo je da se ovo pravo izostavi.<sup>8</sup>

Značajna novina se odnosi i na legalizaciju surogat materinstva. Cilj je doslednije ostvarivanje prava na roditeljstvo, koja su predviđena i našim Ustavom i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Na ovaj način se doprinosi i primeni ustavnog i konvencijskog principa zabrane diskriminacije prema polu, koji je sada grubo prekršen zabranom lečenja ženske neplodnosti na ovaj način, za razliku od dopuštenosti svih vidova lečenja muške neplodnosti. To je relikv prošlosti i nerazumevanja dubine porodičnih problema parova koji ne mogu da imaju decu prirodnim putem ili uz dopuštene vidove biomedicinske pomoći, a žele da postanu roditelji.

Rađanje za drugog je predviđeno isključivo kao metod lečenja neplodnosti, a ne kao vid slobode izbora načina začeća. Predviđeno je da surogat majka može biti i srodnica i nesrodna žena, uz ponuđene alternative za samo jednu od te dve mogućnosti. Isto tako je predviđeno da se za oplodnju surogat majke može koristiti jajna ćelija nameravane majke, koja ne može da nosi i rodi dete iz zdravstvenih razloga, ili darovana jajna ćelija treće žene, a ne surogat majke, što znači da se prednost daje gestacijskoj, a ne genetskoj surogaciji. Nije dopušteno ugovaranje naknade za rađanje za drugog, ali može biti ugovoreno plaćanje troškova izazvanih trudnoćom i rađanjem. Međusobni odnosi nameravanih roditelja i žene koja će roditi detese regulišu ugovorom koji podleže sudskoj overi. Sudija je dužan da upozori stranke na posledice ugovora, a naročito da će žena koja je rodila dete morati po rođenju da ga preda nameravanim roditeljima. Pre zaključenja ugovora nameravani roditelji i žena koja se obavezuje da rodi dete za njih, moraju se obratiti savetovani- štu radi psiho-socijalne pripreme. Ugovor može biti zaključen samo između državljanina Srbije ili lica koje imaju prebivalište u našoj zemlji najmanje tri godine, uz otvorenu alternativu da to bude pet godina. Eventualne sporove oko

---

<sup>8</sup> Šta donosi Građanski zakonik, specijalan dodatak Novosti, 23. okt. 2015. g., str. 21., Komisija za izradu GZ.

roditeljstva rešavaće sud. Surogat materinstvo je inače dopušteno u Ruskoj Federaciji, Ukrajini, Estoniji, Grčkoj, Izraelu, Rumuniji, Slovačkoj, Poljskoj, Gruziji, Belgiji, Velikoj Britaniji, Luksemburgu, Holandiji, Australiji (u državama Viktorija i Kvinslend), u nekim državama SAD, Indiji i drugim.

Značajnije novine su predviđene i u delu koji se odnosi na bračni ugovor. Npr. sudiji je data mogućnost da odbije overu ugovora ako njime nisu zaštićeni interesi obe strane i on je prilikom overe dužan da upozori supružnike na posledice ugovora, posebno da nezaposleni supružnik ili onaj koji tokom trajanja braka ostane bez posla neće imati prava na deo u imovini stečenoj tokom braka. Bitno je da sudija upozori na tu posledicu ugovora, jer budući supružnici ne moraju imati saznanja šta njihov ugovor praktično znači i u kakvoj se situaciji mogu naći ako dođe do prestanka braka. To je podjednako značajno i ako je jedan od njih u momentu sklapanja braka nezaposlen, kao i ako su oba zaposlena, jer sigurnost radnog mesta nije izvesna. U Prednacrtu su zatim dati i modeli mogućih klauzula bračnog ugovora, što sadašnji Zakon ne predviđa.<sup>9</sup>

Deo Prednacrtu GZ koji reguliše porodične odnose baziran je na sadašnjem Porodičnom zakonu, čije odredbe su novelirene u skladu sa ratifikovanim međunarodnim konvencijama, sa naučnim dostignućima značajnim za porodično-pravne odnose i zahtevima savremenog života, kao i dostignutog stepena društvenog razvoja. Pri tome su uzeta u obzir i iskustva sudske prakse domaćih sudova kao i Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. U nastojanju da se doprinese poboljšanju demografske slike zemlje, Prednacrtom je predviđena dužnost države i lokalne samouprave da raznim spektrom mera (finansijskim, poreskim, stambenim, radnopravnim, ekonomskim, socijalnim) utiče na podsticanje rađanja. U tom cilju se preporučuje osnivanje demografskog fonda. Veoma loša demografska situacija je poznata, pa je stoga potrebno preduzeti opsežne mere kako bi se to stanje bar donekle promenilo. Bolja porodičnopravna zaštita posebno osetljivih lica, kao što su maloletnici ili lica nesposobna za rasuđivanje, koja su zasnovala vanbračnu zajednicu, najčešće baš voljom drugog vanbračnog partnera. Njima se priznaju pravna dejstva koja su priznata i supružnicima, iako maloletstvo i nesposobnost za rasuđivanje predstavljaju bračne smetnje usled kojih im po sadašnjem zakonu ta prava nisu priznata.

Jedan od alternativnih članova predviđa i mogućnost sklapanja braka u crkvenoj formi kao punovažnoj, bez potreba sklapanja građanskog braka. Za ovo je, međutim, potrebna promena Ustava. U skladu sa Konvencijom o pravima deteta, stavovima Komiteta za prava deteta i stavovima brojnih relevantnih stručnjaka i udruženja, kao i akademija iz naše zemlje i inostranstva, predložena je zabrana telesnog kažnjavanja deteta. Svi oni su se izjasnili protiv fizičkog kažnjavanja dece, jer najčešće ostavlja štetne posledice na zdravlje i razvoj mališana. Ova zabrana je do sada uvedena u 47 zemalja, kao što su Grčka, Albanija, Kipar, Makedonija, Malta,

---

<sup>9</sup> Šta donosi Građanski zakonik, specijalan dodatak Novosti, 13. nov. 2015. g., str. 21., prof. dr Olga Cvejić Jančić, član Komisije za izradu GZ.

Hrvatska, Austrija, Nemačka, Bugarska, Rumunija, Mađarska, Ukrajina, Izrael, Poljska, Holandija, Španija, Portugalija, sve skandinavske zemlje i mnoge vanevropske zemlje. Prednacrt takođe detaljnije uređuje imovinske odnose između članova porodične zajednice, poboljšava odredbe o zaštiti od porodičnog nasilja i slično. Na primer, regulisano je upućivanje člana porodice koji vrši nasilje na lečenje od alkoholizma, narkomanije i ostalih bolesti zavisnosti. U delu koji je posvećen pravima deteta uneta su neka poboljšanja. Na primer, pravo na lične kontakte sa detetom je priznato ne samo detetu nego i srodnicima i licima koji su sa detetom razvila odnose posebne bliskosti, ako je priznavanje tog prava u najboljem interesu deteta. Radi zaštite interesa deteta, maloletniku, bez obzira na uzrast, nije priznato pravo da odbije medicinsku intervenciju bez saglasnosti organa starateljstva, ako je ona potrebna da bi se sprečilo teško narušenje zdravlja ili smrt. Ovo je predviđeno da bi se onemogućio eventualni štetni uticaj roditelja pripadnika određenih verskih konfesija na odluku deteta o odbijanju medicinskog pristanka.

Vraćena je i mogućnost nepotpunog usvojenja, jer ima mišljenja da će to doprineti povećanju broja usvojenja, posebno dece starijeg uzrasta, za koju u praksi vlada manje interesovanje od usvojenja sasvim male dece.

U delu koji se odnosi na starateljstvo izvršena su znatna poboljšanja položaja šticećenika. Njemu su priznata brojna prava ukoliko je sposoban za rasuđivanje i u granicama te sposobnosti. Pre svega je istaknuto da se starateljstvo zasniva na poštovanju ljudskih prava, osnovnih sloboda i dostojanstva lica pod starateljstvom. Šticećeniku je priznato pravo da predloži da mu određena osoba bude ili ne bude postavljena za staraoca, uz obavezu organa starateljstva da obrazloži odluku kojom se šticećenikov predlog odbija. Poboljšanju položaja šticećenika doprinosi i obaveza staraoca da preduzme sve mere kako bi se lice pod starateljstvom uključilo u svakodnevni život i slobodne aktivnosti, u skladu sa njegovim zdravstvenim stanjem, sklonostima, željama i sposobnostima. Tu je i obaveza da jednom mesečno posećuje šticećenika (ako ne žive zajedno) i neposredno se obaveštava o uslovima u kojima živi. Naime, u praksi se dešava da staralac ne posećuje šticećenika ili to čini retko, pa šticećenik nema ni mogućnost da se izjasni ili požali na uslove u kojima živi ili postupke lica u ustanovi u koju je smešten. Staralac je, zatim, dužan da pre preduzimanja značajnijih mera koje se tiču ličnosti i imovinskih interesa šticećenika pribavi i razmotri njegovo mišljenje, stavove i želje, a zatim i da ga obaveštava o poslovima upravljanja njegovom imovinom.<sup>10</sup>

Opšti zaključak koji je donet bavljenjem ovom tematikom jeste da mora doći do izmena na planu porodičnog prava, te da porodičnopravni odnosi ne smeju poznavati pravne praznine, tj. ostajati izvan zakonskog regulisanja. Takođe, u postojećim pravnim rešenjima doneti izmene gde će biti u potpunosti ispoštovana Ustavom zagarantovana načela ravnopravnosti pred Zakonom i jednakosti prilikom njegove primene.

---

<sup>10</sup> Šta donosi Građanski zakonik, specijalan dodatak Novosti, 13. nov. 2015. g., str. 22., prof. dr. Olga Cvejić Jančić, član Komisije za izradu GZ



**Literatura:**

1. Babić, Ilija. 2014. *Komentar Porodičnog zakona*, Beograd:Službeni glasnik.
2. Drakšić, Marija. 2007. *Porodično pravo i prava deteta*, Beograd:Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
3. Građanski zakonik Republike Srbije, Radna verzija, Vlada R. Srbije, 29. maj 2015.g.
4. Mladenović, Marko. 1995. *Porodično pravo*, Beograd.
5. Ponjavić, Zoran. 2007. *Porodično pravo*, Beograd.
6. Porodični zakon R Srbije, 2005. g. ("Sl. glasnik RS", br. 18/2005.)
7. *Porodični zakon-novo porodično zakonodavstvo u Srbiji*, 2005., Beograd: Projuris.
8. Šta donosi Građanski zakonik, specijalan dodatak Novosti, 13. nov. 2015. g., komentar Komisije za izradu Građanskog zakonika
9. Šta donosi Građanski zakonik, specijalan dodatak Novosti, 23. okt. 2015. g., komentar Komisije za izradu Građanskog zakonika
10. Ustav R Srbije, 2006. g., ("Službeni glasnik RS" br. 98/2006)
11. Zakon o braku i porodičnim odnosima, ("Sl. glasnik RS" br. 22/80)

## **FAMILY LAW IN REPUBLIC OF SERBIA: STATUS, CHALLENGES AND PROSPECTS**

**MSc Jasmina Niksic**

### **Abstract:**

The Family Law of the Republic of Serbia (hereinafter: the Law) was passed in 2005, and as such at the time when it was adopted represented a significant innovation compared to the previous Marriage and Family Relations Law from 1981. In this paper we present the current status and place of the Family Law in the legal system of the Republic of Serbia. Given the fact that since the adoption of the Law one decade passed, it would be necessary to introduce the innovations in this field. A particular problem that we emphasize is that there are legal gaps that occur due to technological development and medical devices as well as changes in the overall reality. Thus, many social phenomena remain outside the legal regulation in our country. The issue we are engaging as well are the possible solutions to the above problems.

**Keywords:** Family Law, legal gaps, changes in the law, the Civil Code, family relations.

351.78:343.9.02  
005.334:343.9.02  
343.341

## SPREGA TERORIZMA I ORGANIZOVANOG KRIMINALA KAO BEZBEDNOSNI RIZIK

**Bojan Teofilović\***  
**Dr Tatjana Terofilović\***  
**Prof. dr Nebojša Teofilović\***

*Apstrakt:*

*Dominantna pretnja bezbednosti u savremenim međunarodnim odnosima je kriza takozvane "nekonvencionalne", odnosno meke bezbednosti, a njeni najkarakterističniji primeri su organizovani kriminal, terorizam, sistemska korupcija, ali i etnički, unutrašnji konflikt*

*Iako su različiti osnovni motivi i ciljevi organizovanog kriminala (sticanje profita kriminalnim aktivnostima) i terorizma (ideološki, verski, nacionalni i politički ciljevi), njihove metode i oblici delovanja postaju sve sličniji, neretko i istovetni, a međusobna saradnja sve efikasnija. Otuda danas mnoge terorističke organizacije imaju razvijenu klasičnu kriminalnu delatnost, kao sopstveni izvor prihoda, približavajući se tako sebi sličnim organizacijama.*

*S druge strane, sličnu transformaciju, samo u suprotnom smeru, doživljavaju i organizovane kriminalne organizacije koje su, osim bavljenjem kriminalnim aktivnostima u cilju sticanja velikog profita, sve više upućene i na politizaciju svoje delatnosti.*

*Ključne reči: terorizam, organizovani kriminal, sprega, rizik, bezbednost.*

### Uvod

Bez obzira što su različiti osnovni motivi i ciljevi organizovanog kriminaliteta (sticanje profita kriminalnim aktivnostima) i terorizma<sup>1</sup> (ideološki,

---

\* Diplomirani politikolog – specijalista iz oblasti političke teorije i metodologije političkih nauka, e-mail: [teofbob@yahoo.com](mailto:teofbob@yahoo.com).

\* Ministarsvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, e-mail: [tatjanateofilovic79@gmail.com](mailto:tatjanateofilovic79@gmail.com).

\* Redovni profesor Departmana za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: [n.teofilovic@uninp.edu.rs](mailto:n.teofilovic@uninp.edu.rs).

<sup>1</sup> Definicija terorizma od strane američkog FBI-a (FBI – American Terrorism Research Centre) : “Terorizam je nezakonita primena sile ili nasilja prema ljudima ili imovini da bi se zastrašila ili suzbila vlada, civilno stanovništvo ili neki njegov deo, a u svrhu postizanja političkih ili društvenih

verski, nacionalni i politički ciljevi), njihove metode i oblici delovanja postaju sve sličniji, neretko i istovetni, a međusobna saradnja sve efikasnija.<sup>2</sup> Tako da, danas, mnoge terorističke organizacije imaju razvijenu klasičnu kriminalnu delatnost, kao sopstveni izvor prihoda, približavajući se tako sebi sličnim organizacijama koje *Bartoš Stanislavski* (Bartosz Stanislawski) ispravno naziva *kriminalnim terorističim organizacijama*,<sup>3</sup> uz napomenu da takav naziv nimalo ne sadrži pejorativnost. Sličnu transformaciju, samo u suprotnom smeru, doživljavaju i organizovane kriminalne organizacije koje su, sem bavljenjem kriminalnim aktivnostima u cilju sticanja velikog profita, sve više upućene i na politizaciju svoje delatnosti. Na primer, "albanski kriminalni lobiji sa Kosova koji su radili pretežno kurirske poslove rasturanja droge po Evropi i svetu, sa narastanjem svoje finansijske i organizacione moći po prirodi stvari su težili većem političkom uticaju kako bi razvili svoje poslove. To ih je odvelo u dva pravca. Jedan je približavanje koruptivnim političkim vrhovima Kosova, a drugi je direktan spoj sa islamističkim organizacijama na Bliskom istoku koje su spojene sa trgovinom drogom. Ukoliko pripadnik albanske mafije hoće da nabavi povoljnije, kao i svaku drugu robu, drogu u Avganistanu, nailazi na pitanje "Da li si dobar vernik?" koje u Evropi nije neophodno pri takvoj transakciji. Ukoliko neko jeste dobar vernik, cena droge za njega u Avganistanu, Pakistanu ili Turskoj je povoljnija. Tako, prividno ili stvarno, ekonomski motivisani kriminalci postaju deo sveta islamističkog ekstremizma. Braća po poslu postaju sve više braća po veri. To se uostalom, kako pokazuju podaci i isplati. U novije vreme svedoci smo i takozvanih poslovnih brakova između kriminalnih porodica Albanaca sa Kosova i onih iz Avganistana".<sup>4</sup> "Tradicionalni šverc oružjem na Kosovu danas je ogledalo simbiotičkog odnosa terorista i kriminalaca. Kurdski teroristi se sve više snabdevaju oružjem od kosovskih Albanaca, a oni od njih drogom. Nema sumnje da ih povezuje i Islam kao garancija uzajamne solidarnosti".<sup>5</sup>

---

ciljeva". - Škulić, M., "Organizovani kriminalitet, Pojam i krivičnoprocesni aspekti", Dosije, Beograd, 2003, str. 31.

<sup>2</sup> "Odnos organizovanog kriminaliteta i terorizma, najjednostavnije i najpreciznije je objašnjen u izveštaju američke Nacionalne savetodavne komisije za standarde i ciljeve krivičnog pravosuđa (*National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals*). Tu se izričito navodi da, iako organizovani kriminalci i teroristi imaju niz zajedničkih karakteristika, uključujući i tipove zločina koje vrše i striktnu organizacionu strukturu, delatnost terorističkih grupa ne spada u organizovani kriminalitet jer je usmerena ka političkim promenama / President's Commission on Organized Crime: Task Force, 1967/. Ovo gledište deli i Reid koji izričito napominje da organizovani kriminalitet ne uključuje delovanje terorista. (Reid, S., "Crime Problem", New York, 1950).

<sup>3</sup> Bartosz Stanislawski, *Flexible Intelligence Against Elusive Threats: Evolution of Transnational Criminal/Terrorist Organizations and the Rising Challenges to Intelligence Gathering*, ISA 46th A.C. March, 2005.

<sup>4</sup> Simeunović, D., "Terorizam", Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, str. 224.

<sup>5</sup> Isto, str. 233.

## SPREGA TERORIZMA I ORGANIZOVANOG KRIMINALA KAO BEZBEDNOSNI RIZIK

Mnoge terorističke organizacije ne bi mogle da "funkcionišu" bez finansijskih sredstava (pogotovo ako ih ne finansira neka država), pa su stoga prinuđene da se bave različitim oblicima organizovanog kriminala kao što su pljačke, prevare, reket i iznude, otmice, trgovina drogom i ljudima i tako dalje. "Uobičajena je metoda terorističkih organizacija u prikupljanju sredstava ubiranje revolucionarnog "poreza" od tvrtki i obitelji u etničkoj bazi dotične terorističke grupe".<sup>6</sup> Iz tih razloga, terorističke organizacije koje imaju samo ideološke, verske, nacionalne i političke ciljeve su prošlost, jer "danas je terorizam postao vrlo unosan biznis. Razlozi za to su pretežno finansijske prirode budući da su prihodi od svakog spoja kriminala i politike, pa i terorizma kao izopačene i nelegalne, ali ipak politike, veoma veliki. Osim toga, akcije međunarodne zajednice na planu presecanja dotoka novca terorističkim organizacijama od strane raznih legalnih fondova i nevladinih dobrotvornih organizacija su prirodno uputile teroriste i ekstremiste na manje legalne izvore finansiranja. Kada novac ide iz poslova organizovanog kriminala u ruke terorista, izlišno je pričati o nekakvoj borbi protiv pranja novca...Kada novac ide iz jedne ilegalne sfere u drugu, kao kada je reč o organizovanom kriminalu i terorizmu, nikakva legalizacija, pa ni pranje novca nisu neophodni. Prljavo stečeni novac, obično u "kešu", danas ide za prljave političke aktivnosti kao što je terorizam, po principu – iz ruke u ruku. Takve tragove je mnogo teže pratiti nego recimo kod finansijskih aktivnosti nevladinih organizacija ili kod velikih donacija".<sup>7</sup>

Tako, primera radi, PKK<sup>8</sup>, za razliku od sredine 90-ih godina prošlog veka, kada je najveći deo prihoda pribavljala od iznuda, u prvoj deceniji novog milenijuma veliki (ako ne i najveći) deo finansija obezbeđuje od trgovine drogom, zbog čega je upućena na saradnju sa kriminalnim organizacijama na Bliskom Istoku, koje "Sveti rat" podržavaju tako što Al Kaidi daju deo svoje robe u formi priloga.

U slučaju Al Kaide to znači i uvođenje raznovrsnih metoda u terorističku mrežu koja osim ostalog obuhvata i dijamante, drugo drago kamenje i falsifikate.<sup>9</sup>

Talibani su, dok su bili na vlasti u Avganistanu (1996. – 2001), u skladu sa fundamentalističkim sunitskim učenjem, bili protiv proizvodnje i upotrebe opijuma (koji se ipak proizvodio, samo u znatno manjim količinama). Međutim, primer proizvodnje opijuma u 2008. godini, koja je iznosila 8 500 tona sirove droge, govori da je proizvodnja opijuma, njegova prerada i prodaja, glavni izvor finansiranja talibana u XXI veku. "Tako imamo paradoks da je, dok su nazadni talibani bili na

<sup>6</sup> Wilkinson, P., "Terorizam protiv demokracije", Golden marketing, Zagreb, 2002, str. 89.

<sup>7</sup> Simeunović, D., "Terorizam", Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, str. 225.

<sup>8</sup> **Kurdistsanska radnička partija (Parti Karkare Kurdistan - PKK)**, osnovana je 1978. godine, sa ciljem ujedinjenja svih Kurda i stvaranja kurdske države, a po principu "mi lako umiremo u borbi za slobodu", što nailazi na neodobranje država u kojima žive Kurdi, jer bi to značilo separaciju njihovih teritorija i ugrožavanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta.

<sup>9</sup> "Evroatlantska revija" - Tromesečnik u organizaciji Evroatlantske inicijative, br.7/2007.

vlasti, svet bio zaštićeniji od upotrebe i širenja heroina i uopšte svake vrste teških droga koje se prave od opijuma, nego sada kada se ta droga proizvodi u Avganistanu u ogromnim količinama takoreći u prisustvu međunarodnih vlasti. Potreba za novcem je očigledno uticala i na najtvrdokornije verske fanatike da odstupe od nekih verskih principa kako bi mogli da nastave oružanu borbu”.<sup>10</sup>

Takođe, albanski separatistički pokret se, u cilju ilegalnog naoružavanja, u svom finansiranju, najviše koristio trgovinom drogom, saradujući sa islamistima bliskoistočnih i uopšte muslimanskih zemalja. U poslednje vreme, okrećući se sve više islamizmu, albanski ekstremisti na Kosovu, kao i nekadašnji članovi OVK, svoje kriminalno finansiranje ostvaruju uglavnom trgovinom ljudima, pre svega, prostitutkama sa Istoka za potrebe oružanih snaga međunarodne zajednice smeštenih na Kosovu, ali njima snabdevaju i kriminalnu mrežu Evrope.

Sve više se teroristi bave organizovanim kriminalom, a organizovane kriminalne organizacije sve intenzivnije koriste terorističke metode, odnosno između kriminalnih i terorističkih organizacija dolazi do čvršćih veza, interakcija, sprege, pa i simbioze, tako da se ubrzano briše granica i razlika između organizovanog kriminaliteta (imovinski i neideološki karakter) i terorizma (ideološki, verski, nacionalni i politički karakter). Njihovo uzajamno povezivanje, kako na nacionalnom, tako i na globalnom nivou, dodatno komplikuje situaciju. Sinergija ovih, na početku, što se tiče motiva, ciljeva i metoda, različitih organizacija, dodatno ugrožava svaku bezbednost i sve vitalne društvene, državne i međunarodne vrednosti i interese.<sup>11</sup>

Zbog ovih uzajamnih veza, terorizam se najčešće i definiše kao vid organizovanog kriminaliteta. Očit primer je ETA, koja je egzistirala od *revolucionarnog poreza* koji su prikupljali na "dobrovoljnoj" osnovi od baskijskog stanovništva. Onaj koji je odbio da plati bio je izložen okrutnom nasilju. U junu 1996. godine, sa više hitaca iz vatrenog oružja u predelu u leđa, dok se vraćao kuć, ubijen je poslovni čovek Isdira Usabiage, jer je odbio da plati revolucionarni porez; aprila 1998. godine u Severnoj Irskoj, u Belfastu, posle sklopljenog mirovnog sporazuma "Velikog petka", teroristi su hicima iz vatrenog oružja ranili u predelu kolena čoveka, starog 79 godina.<sup>12</sup>

**Prof. dr Andreja Savić** ističe da su "kriminalni i politički ciljevi često povezani, a terorističke organizacije bi, po logici stvari, postale kriminalne organizacije, ako bi eliminisali političku agendu. Jedan od razloga leži u, po

<sup>10</sup> Simeunović, D., "Terorizam", Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, str. 211.

<sup>11</sup> Šire: Mijalković, S., "Nacionalna bezbednost", Kriminalističkopolicijska akademija, Beograd, 2009, str. 221 – 257.

<sup>12</sup> Simptomatično je da su u ovim kaznenim napadima i deca bila cilj napada. "U dokumentu upućenom Britanskom psihološkom društvu 27. ožujka 1998., Andrew Silke, psiholog na fakultetu u Corku, naglasio je da su djeca i adolescenti često ciljevi republikanskih i lojalističkih "kaznenih" napada. U proučavanju 477 "kaznena" napada koji su se zbili u razdoblju od 30 mjeseci, ustanovio je da je 119 napada bilo usmjereno protiv djece ili adolescenata. U još 68 napada djeca ili adolescenti bili su svjedoci"

- Wilkinson, P., "Terorizam protiv demokracije", Golden marketing, Zagreb, 2002, str. 89.

definiciji kriminalnom karakteru terorizma. Drugi ključni faktor može se pripisati potrebi da se koriste ilegalni izvori finansiranja kriminalnih aktivnosti (npr. šverc droge - OVK/Kosovo, Shining Path/Peru, kidnapovanje – grupa Abu Sayef/Filipini), spadaju u aktivnosti kojima se često bave teroristički pokreti sa ishodom da, vremenom, komponenta aktivnosti pokreta na sticanju novca preovladava političke ciljeve, o čemu svedoči određen broj rojalističkih grupa u Severnoj Irskoj”.<sup>13</sup>

Prema tome, veza između organizovanog kriminaliteta i terorizma nije nova pojava i odnosi se, pre svega, na sferu finansiranja i naoružavanja terorističkih grupa od strane organizovanog kriminaliteta, kao i na bavljenje samih terorističkih organizacija kriminalnim aktivnostima. Dakle, načini bavljenja nezakonitim aktivnostima slični ili isti, a motivi su različiti. Kao što je već napomenuto uzajamno dejstvo organizovanog kriminala i terorizma je sve dublje, a linija razdvajanja sve manje jasna.<sup>14</sup> Nisu retki pokušaji da se međuzavisnost organizovanog kriminala i terorizma prikaže preko modela i oblika ispoljavanja njihove veze. Načelno, veze organizovanog kriminala i terorizma mogu da se manifestuju u obliku: *udruženja, saveza, saradnje, simbioze, konvergencije i metamorfoze*.<sup>15</sup>

I terorističke organizacije i organizovani kriminal u svom delovanju koriste teror, odnosno "smrtonosno nasilje kako bi utjerali strah u vlastite pripadnike i u zajednice u kojima djeluju kako bi potisnuli rivale i spriječili da ih bilo ko prijavi vlastima".<sup>16</sup>

U nekim delovima sveta *terorističke organizacije stvaraju profit baveći se organizovanim kriminalom*, prvenstveno trgovinom oružjem i drogom (npr., organizacije kao što su "Revolucionarne oružane snage Kolumbije", "Tamilski tigrovi Šri Lanke" i "Sanderu Luminosa" (Blistavi put) u Peruu, koristile su mogućnost koju im je pružala kontrola teritorije da bi zaštitile promet droge (narkokartela). Treća forma relacije povezana je sa tzv. „propalim državama“, u kojima „caruju“ nered, odsustvo vladavine prava i državne kontrole. Ovakve zajednice karakteriše visoki nivo nasilja, korupcije i subverzija prema državnim strukturama. Kriminalne i terorističke grupe mogu da borave na ovakvim teritorijama i koriste ih kao sigurne lokacije iz kojih sprovode svoje aktivnosti (primeri ovakvih teritorija su Bosna i Hercegovina, Albanija posle 1996. i tzv. Republika Kosovo posle 1999. godine.).

Početak 90-ih godina prošlog veka organizovane kriminalne bande u Italiji povećale su nasilje podmetanjem bombi u urbanim sredinama, isto onako kako rade i politički motivisani teroristi. Jedan od primera je ubistvo sudije iz

<sup>13</sup> Savić, A., "Terorizam kao oblik organizovanog kriminaliteta", u: Studija, "Mesto i uloga policije u prevenciji kriminaliteta – aktuelno stanje i mogućnosti unapređenja", Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2007, str. 86 – 87.

<sup>14</sup> Shelley, L., Picarelli, J.: Methods Not Motives: Implications of the Convergence of International Organized Crime and Terrorism, *Police Practice and Research* 3, 2002, p. 305 - 318.

<sup>15</sup> Bovenkerk, F., Chakra, B., A.: Terrorism and Organized Crime, *Forum on Crime and Society*, Vol. 4, Numbers 1 and 2., 2004, p. 3 - 17.

<sup>16</sup> Wilkinson, P., "Terorizam protiv demokracije", Golden marketing, Zagreb, 2002, str. 90.

resora za borbu protiv mafije, Falkonea koji je predstavljao pretnju čitavom kriminalnom miljeu, jer je otpočeo temeljnu istragu u vezi sa tajnim računima u švajcarskim bankama, kako bi dokazao postojanje veze italijanskih političara i biznismena sa *Koza nostrom*.<sup>17</sup>

Dva meseca posle Falkonijeve likvidacije, tadašnji italijanski premijer, Giuliano Amato, prokomentarisao je bombaški napad na glavnog javnog tužioca Paola Borsalina, jula 1992. godine u Palermu, kao "ratni čin protiv države"...Ta su ubojstva, kao i mafijaško ubojstvo generala Dalla Chiesa, bila djela čistog terorizma. Njihov cilj nije bilo promoviranje neke posebne ideologije, već terorom natjerati državu i njezine policijske i pravosudne institucije da odustanu od istrage i progona mafije. Tužna je činjenica da, unatoč hrabrosti i žrtvovanju vodećih sudaca i policijskih službenika, kampanja protiv Crvenih brigada u sedamdesetima i početkom osamdesetih, a još uvijek ju ometa korupcija na više razina".<sup>18</sup>

Pojedine međuvladine organizacije posebno ukazuju na povezanost organizovanog kriminala i terorizma. *Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma* usvojena 9. decembra 1999. godine u Njujorku uređuje mehanizme sprečavanja i otkrivanja pranja novca u vezi s terorizmom. Ovom Konvencijom predviđena je obaveza inkriminisanja finansiranja terorizma, čime se po prvi put, promoviše novi pristup u suprotstavljanju terorizmu na globalnom planu rušenjem ekonomskih poluga moći terorističkih organizacija. U članu 8. Konvencije predviđa se obavezno oduzimanje sredstava koja su bila upotrebljena ili namenjena izvršenju krivičnog dela finansiranja terorizma, ili koja predstavljaju imovinsku korist stečenu izvršenjem takvog dela. Takođe, u septembru 2001. godine, Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija usvojio je rezoluciju u kojoj je naglašena zabrinutost zbog "bliskih veza između međunarodnog terorizma i transnacionalnog organizovanog kriminala, ilegalne trgovine drogama, pranja novca, ilegalne trgovine oružjem, ilegalnog kretanja nuklearnih, bioloških i drugih potencijalno smrtonosnih materijala" i kojom se zahteva sprovođenje mera od strane država članica koje omogućuju blokiranje i zamrzavanje novčanih sredstava i imovine terorista.

Ubrzo je i Grupa 8 (G8) definisala preporuke protiv transnacionalnog kriminala. Pri tome je skrenula pažnju na problem terorističkih organizacija koje svoje aktivnosti podržavaju drugim oblicima kriminala. Posebno se naglašavaju veze međunarodnog terorizma i organizovanih kriminalnih aktivnosti naročito s

---

<sup>17</sup> Članovi *Koza nostre* su, 23. maja 1992. godine, na autoputu koji spaja Palermo sa lokalnim aerodromom, pre skretanja u mali grad Kapači, pomoću skejtborda napunili odvodnu cev sa trinaest malih buradi u kojima je bilo skoro 400 kg eksploziva. Kada je naišla kolona od tri putnička vozila, došlo je do eksplozije i tom prilikom su poginuli Đovani Falkone, njegova supruga i tri policajca iz pratnje

- Diki, Dž., "Koza Nostra, Istorija sicilijanske mafije", Laguna, Beograd, 2007, Prolog XVI – XVII.

<sup>18</sup> Wilkinson, P., "Terorizam protiv demokratije", Golden marketing, Zagreb, 2002, str. 90 - 91.



pranjem novca, ilegalnom trgovinom drogama, ilegalnim migracijama, nelegalnom trgovinom oružjem i tako dalje.

Na nivou Evropske unije ukazano je na vezu organizovanog kriminala i terorizma, pre svega brojnim normativnim instrumentima, među kojima se izdvajaju tri direktive: Direktiva broj 91/308/EEC o sprečavanju upotrebe finansijskog sistema za pranje novca iz 1991. godine; Direktiva broj 2001/97/EC iz 2001. godine o dopuni Direktive broj 91/308/EEC i Direktiva broj 2005/60/EC o sprečavanju upotrebe finansijskog sistema za pranje novca i finansiranje terorizma iz 2005. godine.

Ovim direktivama se na nivou Evropske unije definiše pranje novca i finansiranje terorizma, uređuju prava i obaveze finansijskih i nefinansijskih organizacija i profesija na području preventive i otkrivanja pranja novca i finansiranja terorizma, uređuje nadzor nad obveznicima i uređuju prava i obaveze jedinica za finansijske istrage zemalja članica. Poseban značaj za razvoj koordiniranog međunarodnog odgovora na probleme suprotstavljanja pranju novca i finansiranju terorizma ima *Konvencija Saveta Evrope o pranju, otkrivanju, zapleni i konfiskaciji imovinske koristi stečene krivičnim delima a namenjene za finansiranje terorizma*, usvojena u Varšavi 2005. godine, i *Okvirna odluka Saveta Evropske unije o konfiskaciji prihoda, sredstava i imovine povezanih sa kriminalom*, doneta iste godine. Njima se sumiraju dugogodišnja iskustva međunarodne zajednice u implementaciji mera za suprotstavljanje pranju novca i finansiranju terorizma.

Nerazvijenost i neujednačenost standarda bezbednosne kulture kod većeg dela domaće i inostrane naučne i stručne javnosti doprinele su stvaranju različitih, pa i suprotnih mišljenja o korelacijama organizovanog kriminala i terorizma. Naime, prisutna su sledeća mišljenja: da veze organizovanog kriminala i terorizma mogu da prerastu u ozbiljnu i realnu pretnju bezbednosti svake države; da je strah od sprege organizovanog kriminala i terorizma preteran; da je ova pretnja veoma stvarna, što pokazuju brojni primeri privremene, ali veoma opasne veze između trgovaca drogom i naoružanih terorističkih grupa; da je u ovakvim situacijama nesporna veza između pretnji državi i pretnji ljudskoj bezbednosti i tako dalje. Bez obzira na različitost iznetih stavova, nesporno postoje brojne „tačke presecanja“ organizovanog kriminala i terorizma. Brojne su i sličnosti njihovih metoda, što ukazuje na mogućnost ozbiljnije saradnje, kao i na nemogućnost da će veza između ovih fenomena nestati. Iznete tvrdnje jasno ukazuju na to da organizovani kriminal i terorizam ne mogu da se posmatraju odvojeno, kao nezavisne pojave, naprotiv, neophodno je sagledati modalitete njihove interakcije. Ovo tim pre što oba fenomena nesporno dobijaju transnacionalni karakter, što ih odlikuje visok stepen organizovanosti i konspirativnosti, kao i plansko, smišljeno i trajno delovanje, ali i očigledna sinergija. Naime, brojni su primeri *kriminalnih organizacija koje su koristile terorističku taktiku*, a druga forma povezanosti je tzv. *uslužna kooperacija*: kriminalne bande, sa svojim „vezama“, mogu da ponude niz ilegalnih usluga terorističkim grupama, poput krijumčarenja terorista i oružja.

Dalje relacije proističu iz primene različitih oblika nasilja, ali i sve češće zloupotrebe savremenih informacionih tehnologija koje nisu usmerene samo ka vršenju kriminalne ili terorističke delatnosti, već i ka modernijem organizovanju kriminalnih i terorističkih grupa – kroz tzv. "mrežno organizovanje". Ono omogućava veću fleksibilnost i mobilnost, zbog čega teroristička i kriminalna aktivnost imaju globalne razmere. Ova veza se manifestuje u razmeni (iznajmljivanju) pouzdanih i proverenih informatičkih stručnjaka. Takođe, transnacionalni organizovani kriminal i savremeni terorizam karakteriše i velika finansijska moć koja je stečena organizovanim vršenjem različitih krivičnih dela. Uz to, karakteriše ih i saradnja sa korumpiranim državnim službenicima i istovrsna povezanost sa javnim službenicima u inostranstvu.

Značajna dodirna tačka organizovanog kriminala i terorizma je finansiranje terorističkih aktivnosti. Naime, najčešći izvor finansiranja terorističkih aktivnosti su: (1) kriminalna aktivnost, (2) naklonjene države (tzv. države sponzori terorizma), (3) naklonjeni pojedinci i organizacije, (4) pomoć drugih terorističkih organizacija, odnosno kombinacija navedenih izvora finansiranja. Da bi obezbedile finansiranje terorističkih akcija, terorističke organizacije koje deluju na teritoriji Bosne i Hercegovine pribegavaju različitim formama organizovanog kriminala. Neki od najstabilnijih izvora finansija su ilegalna trgovina opojnim drogama, oružjem i municijom, a u poslednje vreme i trgovina ljudima i organizovana prostitucija.

Terorističke organizacije su zainteresovane za nabavku oružja za masovno uništenje, pa je u tom smislu prisutna ilegalna trgovina nuklearnim materijalima, radioaktivnim otpadom, hemijskim i biološkim agensima i drugim opasnim materijalima. Takođe, evidentni su razni oblici finansijskih prevara, kao što je pranje novca, siva ekonomija i druge finansijske malverzacije putem kojih terorističke organizacije obezbeđuju materijalna sredstva. Pored navedenih oblika organizovanog kriminala, terorističke organizacije preduzimaju oružana razbojništva u bankama, kidnapovanja zbog plaćanja otkupa, ucene, iznude, reketiranja i tako dalje. Istovremeno, terorističke organizacije koriste različite metode za "pranje" i prebacivanje novca koji će se koristiti za finansiranje novih terorističkih aktivnosti.

Kumulativni efekti destruktivnog delovanja organizovanog kriminala i terorizma, podržanih od strane nosilaca drugih oblika ugrožavanja (pre svega ekonomskog i visokotehnološkog kriminala), svakako da višestruko prevazilaze pojedinačne destruktivne efekte svake od navedenih pojava ugrožavanja bezbednosti. Tome u prilog ide i činjenica da organizovani kriminal i terorizam postaju neformalni centri finansijske i političke moći koji, zloupotrebljavajući zvanično delovanje legalnih političkih organizacija i međuvladinih institucija, uz sistemsku korupciju, teže da prerastu u međunarodne centre moći. Najzad, ne sme se zanemariti činjenica da je u svetu organizovani kriminal znatno rasprostranjeniji, te da je veća verovatnoća da će on pružiti pomoć i podršku teroristima, nego da će smer saradnje biti obrnut.

Uočljiva je i tendencija jačanja veza transnacionalnog organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, koja će se i u budućnosti najverovatnije još razvijati. U visokokorumpiranim društvima malo je prilika za zakonitu društvenu reakciju na ove pojave, a visok nivo korupcije je pretnja privrednom rastu i ekonomskom ulaganju. S obzirom na ove prilike, transnacionalne organizovane kriminalne delatnosti su "ekonomska alternativa" siromašnih, koji su željni političkih promena, pa i nasilnim putem. Upravo ovi faktori omogućavaju razvijanje i povezivanje organizovanog kriminala i terorizma.

## Zaključak

Dominantna pretnja bezbednosti<sup>19</sup> u savremenim međunarodnim odnosima je kriza takozvane "nekonvencionalne", odnosno meke bezbednosti, a njeni najkarakterističniji primeri su organizovani kriminal, terorizam, sistemska korupcija, ali i etnički, unutrašnji konflikti.

S obzirom da je terorizam poslednjih godina prerastao u globalnu pretnju bezbednosti i alarmantnu vrstu nasilja u savremenom svetu, utvrđivanje njegove strukture, sadržine i uzroka, jedan je od ciljeva političkih, pravnih i bezbednosnih nauka. Terorizam u osnovi predstavlja istorijsku pojavu, koja je stara koliko i sama država, mada se često posmatra kao fenomen savremenog ljudskog društva. Međutim, savremeni oblici terorizma imaju sasvim novu dimenziju koja proističe iz različitih istorijskih, društvenoekonomskih i političkih razloga, kao i iz razvoja nauke i tehnologije.

Kriminal, kao negativna i specifična društvena pojava, predstavlja unutrašnji neoružani oblik ugrožavanja bezbednosti. Međutim, organizovani kriminal, kao jedan od njegovih najopasnijih vidova, sve više dobija međunarodni karakter i kao takav utiče na stabilnost i bezbednost države spolja. Organizovani kriminalitet koji može imati različite oblike ispoljavanja kako na unutrašnjem, tako i na međunarodnom planu, direktno ili indirektno ugrožava vrednosti društva, države i samog pojedinca. Kao takav, organizovani kriminalitet (pre svega transnacionalni) predstavlja savremeni bezbednosni izazov, rizik i pretnju i zato je identifikovan u strategijama nacionalne bezbednosti mnogih zemalja. Za mnoge autore, organizovani kriminalitet predstavlja ozbiljnu opasnost i pretnju za funkcionisanje pravne države i za razvoj demokratije u međunarodnim razmerama,<sup>20</sup> odnosno predstavlja pretnju međunarodnom miru i stabilnosti.<sup>21</sup>

Iako su različiti osnovni motivi i ciljevi organizovanog kriminala (sticanje profita kriminalnim aktivnostima) i terorizma (ideološki, verski, nacionalni i

---

<sup>19</sup> Kovač, M., *"Strategijska i doktrinarna dokumenta nacionalne bezbednosti-teorijske osnove"*, Svet knjige, Beograd, 2003, str.131.

<sup>20</sup> Angeleski, M., *"Vo borbata protiv organiziraniot Kriminalitet e potreben poorganiziran naučno-stručan pristap"*, Godišnik na Fakultetot na bezbednost, Skopje, 2002, str. 95.

<sup>21</sup> Zalisko, N., *"Russian organized crime"*, The foundation for trafficking, Police, Bobit Publishing Company, Redondo Beach 2000, pp.19.

politički ciljevi), njihove metode i oblici delovanja postaju sve sličniji, neretko i istovetni, a međusobna saradnja sve efikasnija. Pri tome mnoge terorističke organizacije imaju razvijenu klasičnu kriminalnu delatnost, kao sopstveni izvor prihoda, približavajući se tako sebi sličnim organizacijama.

Istovremeno, sličnu transformaciju, samo u suprotnom smeru, doživljavaju i organizovane kriminalne organizacije koje su, osim bavljenjem kriminalnim aktivnostima u cilju sticanja velikog profita, sve više upućene i na politizaciju svoje delatnosti.

## LITERATURA

1. Angeleski, M., *"Vo borbata protiv organiziraniot Kriminalitet e potreben poorganiziran naučno-stručan pristap"*, Godišnik na Fakultetot na bezbednost, Skopje, 2002.
2. Bartosz Stanislawski, *Flexible Intelligence Against Elusive Threats: Evolution of Transnational Criminal/Terrorist Organizations and the Rising Challenges to Intelligence Gathering*, ISA 46th A.C. March, 2005.
3. Bovenkerk, F., Chakra, B., A.: *Terrorism and Organized Crime*, *Forum on Crime and Society*, Vol. 4, Numbers 1 and 2., 2004.
4. Diki, Dž., *"Koza Nostra, Istorija sicilijanske mafije"*, Laguna, Beograd, 2007.
5. *"Evroatlantska revija"* - Tromesečnik u organizaciji Evroatlantske inicijative, br.7/2007.
6. Zalisko, N., *"Russian organized crime"*, The foundation for trafficking, Police, Bobit Publishing Company, Redondo Beach 2000.
7. Kovač, M., *"Strategijska i doktrinarna dokumenta nacionalne bezbednosti-teorijske osnove"*, Svet knjige, Beograd, 2003.
8. Reid, S., *'Crime Problem'*, New York, 1950.
9. Mijalković, S., *"Nacionalna bezbednost"*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2009.
10. Savić, A., *"Terorizam kao oblik organizovanog kriminaliteta"*, u: Studija, *"Mesto i uloga policije u prevenciji kriminaliteta – aktuelno stanje i mogućnosti unapređenja"*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2007.
11. Simeunović, D., *"Terorizam"*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009.
12. Shelley, L., Picarelli, J.: *Methods Not Motives: Implications of the Convergence of International Organized Crime and Terrorism*, *Police Practice and Research* 3, 2002.
13. Škulić, M., *"Organizovani kriminalitet, Pojam i krivičnoprocesni aspekti"*, Dosije, Beograd, 2003.
14. Wilkinson, P., *"Terorizam protiv demokracije"*, Golden marketing, Zagreb, 2002.

**RELATION BETWEEN TERRORISM AND ORGANIZED CRIME AS A SAFETY RISK**

**Bojan Teofilovic**  
**PhD Tatjana Teofilovic**  
**PhD Nebojša Teofilovic**

**Abstract:**

The dominant threat to security in contemporary international relations, the crisis of so-called "unconventional", or soft security, and its most characteristic examples of organized crime, terrorism, systematic corruption, and ethnic, inner conflict.

Although various underlying motives and goals of organized crime (acquisition profits criminal activities) and terrorism (ideological, religious, national and political goals), their methods and forms of action are becoming increasingly similar, and often identical, and mutual cooperation all the more effective. That is why today many terrorist organizations have a classical criminal activity, as its own source of income, approaching defender to similar organizations.

On the other hand, a similar transformation, but in the opposite direction, experienced and organized criminal organizations that, they are dealing with criminal activities carried in order to obtain high profits, more informed, and the politicization of the industry.

**Keywords:** terrorism, organized crime, relation, risk, safety.

323.28:316

**ТЕРОРИЗАМ – СПЕЦИФИЧАН ОБЛИК ДРУШТВЕНОГ СУКОБА****Проф. др Душко Томић\***  
**Проф. др Елдар Шалић\****Анстракт:*

*Историју људског друштва, поред осталог, карактерисале су бројне противречности, супротности и сукобљеност интереса, између држава као најорганизованијих људских колективитета и интересних група или колективитета унутар многих држава. У процесу превазилажења изукршаних и сукобљених интереса цивилизација, нација, држава, као и субјеката унутар држава, често је једна од интересних страна, уместо разумним, демократским облицима комуницирања, посезала за неразумним, односно насилним облицима комуницирања. Бројне су околности које су утицале на опредељење супротстављених (сукобљених) страна какву ће врсту насиља, или силе, употребити ради решавања спорног или наводно спорног питања, или проблема, као и постизања политичког циља.*

*Кључне речи: сукоб, интереси, држава, тероризам.*

**Увод**

Глобално су идентификоване две врсте насиља за којима су посезали – масовно, познато као рат, и минимално физичко насиље, познато као тероризам.

Појам „рат“ углавном је ваљано дефинисан, што се не би могло рећи за појам „тероризам“. Имајући у виду да тероризам, као и рат, представља наставак политике другим (насилним) средствима и представља најгрубљи облик политичке борбе, основано је закључити како дефинисање тероризма не треба да представља посебан проблем. У том смислу, треба имати у виду да преовладавају државе које у свом кривичном законодавству прецизно одређују тероризам. Зато су прилично загонетне недоумице и спорења стручњака и експерата у вези са адекватним академским дефинисањем тероризма.

Упутан начин за појмовно одређење тероризма јесте уважавање чињенице да је терористичко насиље повезано са друштвеним сукобом као

---

\* Факултет за инжењеријски менаџмент, Универзитет Унион-Никола Тесла, е-маил: [mail: dusko.tomic@fim.rs](mailto:dusko.tomic@fim.rs).

\* Департаман за правне науке Универзитета у Новом Пазру, е-маил: [e-saljic@uninp.edu.rs](mailto:e-saljic@uninp.edu.rs).

својим исходиштем, јер сваком насиљу, па и оружаном, претходи некакав облик не-оружаног сукоба. Друштвени сукоби се сматрају једним од карактеристичних обележја људског друштва од најранијих времена. Конфликти се јављају онда када појединци, друштвене групе, организације или неки њихов део, настоје да остваре интересе који су међусобно супротстављени. Међудржавни рат се сматра најопаснијим обликом друштвеног сукоба, првенствено зато што последице које он може изазвати и по државу, али и по појединце су потенцијално највеће. До друштвених сукоба (и терористичког) долази због разлика у интересима и циљевима између најмање две стране, чија друштвена моћ може да буде једнака, неједнака или драстично неједнака. Независно од врста разлика (идеолошке, социјалне, етничке, верске и друге) између држава или субјеката унутар неке државе, оне представљају друштвену појаву или повезано деловање људи које ће резултовати неком променом, произвођењем нечег новог, неке нове појаве. Повезано деловање људи у производњи неке друштвене промене или последице може се сматрати друштвеним процесом, који траје неко време на неком простору. Друштвени процеси се могу сврстати по различитим критеријумима. С аспекта тероризма, важно је њихово разврставање (1) према садржају – на процесе сарадње и процесе сукоба; и (2) према узроку – на вољне и стихијске процесе.

Процеси сарадње су они у којима делатности учесника (субјеката, колективитета) унутар једне државе или међународне заједнице допуњавају једна другу у настојању да се оствари или одбрани одређена вредност или циљ. У оваквим процесима је искључена могућност наступања тероризма. Процеси сукоба су они у којима су циљеви учесника (најмање два) непомирљиви и ради чијег постизања, или одбране, примењују разноврсне делатности - не-оружане (не-смртоносне, или „ненасилне“) и, оружане (смртоносне, разарајуће, уништавајуће, тзв. гола физичка сила) и, најчешће, комбиноване (не-оружане-оружане-не-оружане). У оваквим процесима тероризам представља могућу врсту делатности.

Било да је реч о процесима сарадње или процесима сукоба, њихови носиоци их реализују свесно, организованим деловањем, с циљем (вољом) да изазову друштвену(-е) промену(-е). Вољност људи (колективитета), изражена кроз деловање, може да резултује очувањем постојећег стања или вредности, оснаживањем или јачањем постојећег и стварањем нечег новог, духовног или материјалног, а све то је могуће остварити процесима стварања или разарања. Уколико је реч о процесима разарања, спектар насиља је мозаичан, почев од минималног (терористичког) облика, преко оружаног унутардруштвеног или унутардржавног (побуњеничког и устаничко-герилског), оружаног међудржавног сукоба (војна интервенција или агресија) између две државе или савеза држава, до општег светског оружаног сукоба (рата), конвенционалним или средствима за масовно уништење.

Сви поменути смртоносни-разарајући облици сукоба стоје у функцији потчињавања противникове воље, дакле, психолошког су карактера и иако нека заједничка обележја, а првенствено следећа: (1) наставак су политике насилним средствима, односно њихови актери нису могли, или нису хтели, да „спорни“ или истински спорни проблем или питање реше не-смртоносним или не-оружаним деловањем; (2) у сваком сукобу ангажована су најмање два учесника (субјекта, људска колективитета, две стране); (3) одвијају се унутар граница једне државе, на територији више или највећег броја држава савременог света; (4) стране у сукобу поштују или не поштују ограничења у примени силе или обичаје рата које регулише унутрашње право, међународно ратно право и Женевске конвенције о заштити жртава рата; (5) постоји тзв. трећа страна (државни, не-државни, међународни и транснационални субјекти), која је неутрална, пасивна, или пак тајно односно јавно сврстана у корист једног учесника у сукобу; (6) трају кратко (од неколико дана до годину дана), више година или неколико деценија; (7) окончавају се апсолутном победом једне стране и капитулацијом друге, делимичном победом једне, односно поразом друге, или компромисом, односно нерешено, без победе страна у сукобу; и (8) окончавају се трајно (спорни проблем буде решен) или привремено (спорни проблем није адекватно решен), што значи да је остала могућност за евентуално обнављање оружаног сукоба у изворном или неком другом облику.

Уважавањем наведених чињеница, а првенствено поенте да је тероризам средство политичке борбе, специфичан облик сукоба или ратовања, јер је 99% његових садржаја не-оружано, усмерено на обезбеђивање услова за успешно извођење и експлоатацију оружаног (1%), закључује се да је у питању врста насиља које се може одвијати самостално (аутономно, потпуно одвојено од других врста оружаног сукоба), или да чини део неке врсте оружаног сукоба, односно да му претходи, примењује се за време његовог трајања или наставља након његовог окончања. Све то на почетку 21. века – тачније, данас – олакшава одговор на питање: ко су терористи и шта је тероризам, односно, како на адекватан начин појмовно одредити тероризам?

Искуства из сурове терористичке праксе претходних двадесетак година (од 1990. наопако), односно анализе неких изведених и спречених терористичких напада, указују да се тероризмом као средством за постизање политичких циљева користе поједини људски колективитети, и то: (1) невладини (не-државни, односно не-суверени), (2) транснационални (нису међународни субјекти) и (3) владини (државни, односно суверени). Друштвени статус идентификованог терористичког колективитета може да буде аутономан у односу на државне (владине) органе матичне земље, других земаља или међународне заједнице или да, у неком смислу, буде зависан (с њима повезан) од државних органа матичне земље или неке друге земље, али не у односу на међународну заједницу. Идентификованост активног субјекта



(терористичког колективитета), који организованим насиљем, срачунатим на застрашивање и сламање отпора онога против кога га предузима, у настојању да постигне крајњи циљ, омогућава идентификацију противакције друге стране (примарне жртве) у овом специфичном сукобу и тиме знатно олакшава дефинисање појма тероризам. Реч је о двостраном, оштро супротстављеном процесу, у којем сукобљене стране имају непомирљиве (искључиве) циљеве, ради чијег остварења предузимају разноврсне мере и активности.

Терористички колективитет (специфичан агресор) чврсто уверен да се регистрован објективни (постојећи) проблем у држави, друштву или међународној заједници, или „проблем“ који је резултат његове субјективне процене, не може решити на разуман (миран) начин, а да је даље постојање проблема или „проблема“ лошија опција од примене терористичког насиља, почиње да размишља како да своју „принуђеност“ да се користи насиљем најуспешније испољи. Решење дотичног проблема подразумева остваривање крајњег циља. У складу са усвојеном „доктрином нужног насиља“<sup>1</sup>, разрађује и усваја стратегију и тактику, а потом опрема и оспособљава своје чланове за руковање средствима за примену насиља и помагаче за саучествовање у том смислу.

Због реалистичне процене терористичког колективитета да није у стању да војнички победи државу (или државе) коју напада, као и оцене да чак ни успешни напади на службена (владина) лица – полицију, војску и цивилну управу – не обезбеђују жељени психолошки ефекат (принуђавање владе на уступке), за непосредну жртву напада претежно бира цивилно становништво. Бруталним убиством непосредне (секундарне) жртве<sup>2</sup> настоји да изазове највећи могући страх код људи из чијег окружења потиче жртва (посредна или примарна жртва), односно да на посредан начин постигне крајњи циљ. Систематским понављањем аката насиља појачава се почетна доза изазваног страха, а искуства из праксе указују на то да злочиначка систематичност терориста не подразумева дневно или седмично извођење напада, већ да они обезбеђују довољан степен напетости и страха уколико, на пример, годишње изведу један спектакуларан напад. Дакле, ниво изазваног страха је основно и најубојитије оружје терориста. Целокупна делатност терористичког колективитета одвија се илегално (тајно), противзаконита је и лишена моралности. Имајући у виду наведено, свакако наоосновније чињенице, евидентно је да у вези са тероризмом нема ничег енигматичног.

<sup>1</sup>Вајт. Р.Ц.: *Тероризам*, Александрија Пресс, Београд, 2004, стр.30.

<sup>2</sup> Непосредна жртва може да буде човек као јединка или више људи, окупљених професионално или на други начин. Она може да буде унапред одабрана – позната, персонална (на пример, лидер невладине организације) или пак случајна – насумична (свако ко се у одређеном тренутку нађе на месту одабраном за извођење терористичког напада). Бројни терористички напади изведени у првих пет година 21. века указују да се терористи у избору непосредних жртава напада приоритетно држе принципа неселективности, односно, сурово нападају невина лица, цивиле.

Примарна жртва (влада, држава), ради одбране својих виталних вредности од терористичког изазова и претње, а у складу са нормативном регулативом (уставом и законима) и теоријским документима (доктрина, стратегија и тактика), предузима разноврсне мере и активности, пре свега са циљем да онемогући терористе да нападну непосредну (секундарну) жртву, односно, придаје максималан значај противтерористичкој превенцији. Успешном заштитом непосредне жртве, коју терористи уобичавају да убију на најбруталнији начин или да је киднапују па потом уцењују посредну жртву (владу), државни органи онемогућавају терористе да користе своје кључно оружје – ниво изазваног страха. Истовремено, примарна жртва предузима адекватне мере ради отклањања изазваних последица успешним насилним деловањем терориста.<sup>3</sup>

### **Безбедносни приступ у дефинисању тероризма**

Основно полазиште за одређење тероризма у безбедносном смислу представља тзв. „кровни“ документ из области одбране (Доктрина одбране или Стратегија националне безбедности) преовладавајућег броја држава у којем се региструју постојећи (актуелни) и могући (потенцијални) облици угрожавања њене безбедности, углавном употребом синтагматских термина – безбедносни изазови, ризици и претње или изазови, ризици и претње националној безбедности. Независно од уважених критеријума и разврстаности безбедносних изазова, ризика и претњи (војни и невојни или оружани и не-оружани или спољни и унутрашњи или конвенционални и неконвенционални итд) у том документу, тероризам се идентификује као облик опасности или угрожавања националне безбедности државе. Упркос томе, веома је сажета обухваћеност (дескрипција и објашњење, односно одређење) тероризма као облика угрожавања безбедности државе (у употреби су термини попут „изражен, константан, опасан, најопаснији, специфичан... изазов или претња“), што је разумљиво, будући да се у том државном документу излажу концизни доктринарни ставови о опасностима, с једне стране, и обавезама државних и друштвених субјеката како да се ангажују ради одбране виталних државних вредности матичне државе, са друге стране. Ипак, највеће пропуштање у том државном документу састоји се у неразграничености тероризма у смислу када представља изазов националној безбедности, када безбедноста претња и када безбедносни ризик. Дотично пропуштање се отклања тако што се тероризам студозније разматра у посебној (ресорској) противтерористичкој стратегији, коју имају само неке државе, и кроз израду интерних материјала (уредбе, инструкције, упутства, правила... ) у којима се операционализују угрожавајуће делатности носилаца тероризма и начини ангажовања државних ресурса (снага и средстава) ради отклањања терористичке опасности.

<sup>3</sup> Е.Шалјић и др. Тероризам, Пи-пресс, Пирот, 2015, стр.145.

Незамислива је адекватна процена угрожености безбедности појединих или свих виталних вредности матичне државе тероризмом, на основу које се доноси одлука (противтерористичке мере), а како је познато, представља уобичајена (редовна, свакодневна), према потреби ванредна (изнуђена) ангажованост субјеката одлучивања свих нивоа државе, уколико теоризам није ваљано безбедносно одређен. То изискује да теоријски буду познати сви параметри тероризма, односно узроци, носиоци, циљеви, стратегија и тактика ради остваривања циљева и друге могућности терориста. Генерална ваљана и реалистична обухваћеност могућности (ресурса) терориста предуслов су за сагледавање њиховог посебног испољавања односно за поуздано установљивање када њихове делатности представљају изазов, претња или ризик по безбедност државе.<sup>4</sup>

### Уместо закључка

Увиђамо у раду да терористички колективитети систематским понављањем аката насиља појачавају почетну дозу изазваног страха, а искуства из праксе указују на то да злочиначка систематичност терориста не подразумева дневно или седмично извођење напада, већ да они обезбеђују довољан степен напетости и страха уколико, на пример, годишње изведу један спектакуларан напад. Стога указујемо да је ниво изазваног страха основно и најубојитије оружје терориста. Целокупна делатност терористичког колективитета одвија се илегално (тајно), противзаконита је и лишена моралности. Имајући у виду наведено, евидентно је да у вези са тероризмом нема ничег енигматичног, већ је то реална претња, стварни ризик савременог друштва и перманентни облик угрожавања.

Саобразно томе неминовно је да примарна жртва (влада, држава), ради одбране својих виталних вредности од терористичког изазова и претње, а у складу са нормативном регулативом (уставом и законима) и теоријским документима (доктрина, стратегија и тактика), предузима разноврсне мере и активности, пре свега са циљем да онемогући терористе да нападну непосредну (секундарну) жртву, односно, придаје максималан значај противтерористичкој превенцији. Успешном заштитом непосредне жртве, коју терористи уобичавају да убију на најбруталнији начин или да је киднапују па потом уцењују посредну жртву (владу), државни органи онемогућавају терористе да користе своје кључно оружје – ниво изазваног страха. Истовремено, примарна жртва предузима адекватне мере ради отклањања последица насталих насилним деловањем терориста.

Евентуална недовољна способност примарне жртве да заштити непосредну (секундарну) жртву од специфичне терористичке агресије доводи до тога да асиметрични сукоб између двеју страна - примарне жртве и терористичког колективитета траје дуго (више година и деценија). Искуства

<sup>4</sup> М. Мијалковски и др. Тероризам и организовани криминал, Пи-пресс Пирот, 2012, стр. 54.

из противтерористичке праксе указују да многе државе савременог света карактерише недовољна способност за одбрану од терориста. То значи да држава која није у стању да обезбеди оптималну физичку безбедност својих грађана од напада терориста има неадекватну људску безбедност. Небезбедност (угроженост) људске безбедности вишеструко негативно утиче на националну безбедност унутар државних граница, а у условима прилично глобализованог света, неизвесна национална безбедност једне државе, неминовно, у некаквој мери негативно утиче на своје окружење односно, угрожава међународну безбедност.

### **Literatura**

Вајт. Р.Ц.: Тероризам, Александрија Пресс, Београд, 2004

Димовски, З., и др. Тероризам, Пи-пресс, Пирот, 2015.

Мијалковски, М., и др. Тероризам и организовани криминал, Пи-пресс Пирот, 2012.

## **TERRORISM - SPECIFIC FORMS OF SOCIAL CONFLICT**

**PhD Dusko Tomic**

**PhD Eldar Saljic**

### **Abstract:**

The history of human society, among other things, was characterized by numerous contradictions, animosities and conflicts of interest among the countries as the most organized human collectivism and interest groups or collectives within numerous countries. In the process of overcoming intertwined and conflicting interests of civilizations, nations, countries and entities within the states, it was often the case when one of the parties, rather than with reasonable, democratic forms of communication, resorted to irrational or violent forms of communication.

Numerous are circumstances that have affected the determination of opposing (conflicting) parties as to what kind of violence or force will be used to resolve disputed or allegedly controversial issues, or problems, as well as achieving a political goal.

Key words: conflict, interests, state, terrorism.

343.241(497.11)

## POJAM I VRSTE PREKRŠAJNIH SANKCIJA

**Prof. dr Miodrag Jović\***

### *Apstrakt:*

*Sankcije kaznenog prava uopšte, pa, prema tome, i prekršajnog prava predstavljaju represivnu reakciju koju preduzima država kao predstavnik određenog društva u cilju njegove zaštite od štetnih posledica koje mu se nanose vršenjem kaznenih, tj. prekršajnih delikata.*

*Kakav će biti sistem kaznenih sankcija uopšte, odnosno kakav će biti sistem prekršajnih sankcija zavisi od obima i strukture prekršaja, ali i od orijentacije kaznene politike države kojoj pripada taj sistem.*

*Ali, ne samo od toga. Ovaj sistem zavisi i od odnosa koji vladaju u konkretnom društvu, odnosno od stepena njegovog demokratskog razvoja, pa ukoliko je društvo više zasnovano na principima demokratije, onda će utoliko sistem sankcija biti manje represivan a više preventivan. I obrnuto.*

*Donošenje novog Zakona o prekršajima 2013. godine, koji na drugačiji način reguliše materiju prekršajnog prava u odnosu na prethodno prekršajno zakonodavstvo, dalo je dovoljno povoda autoru ovog rada da obrati pažnju na jedan poseban segment materija nog prekršajnog prava – sistem prekršajnih sankcija i ukaže na neke novine, odnosno drugačiji način regulisanja prekršajnih sankcija.*

*Ključne reči: prekršajno pravo, prekršajne sankcije, kazna zatvora, novčana kazna, rad u javnom interesu, kazneni poeni, opomena, zaštitne mere, vaspitne mere.*

### **I Pojam i opšte karakteristike prekršajne sankcije**

#### **Pojam**

Prekršajne sankcije predstavljaju mere pomoću kojih društvena zajednica, tj. država preko svojih organa reaguje na prekršajne postupke pojedinaca – članova te zajednice. Drugačije rečeno, prekršajne sankcije su mere koje se propisuju, izriču i primenjuju prema učiniocima prekršajnih dela u cilju suzbijanja njihovog vršenja.

---

\* Redovni profesor Departmana za pravne nauke Univerzita u Novom Pazaru, e-mail: [m.jovic@uninp.edu.rs](mailto:m.jovic@uninp.edu.rs).

Osnovni cilj (tj. svrha) propisivanja, izricanja i primene prekršajnih sankcija, jeste obezbeđenje nesmetanog funkcionisanja pravnog sistema države. Taj cilj se postiže razvijanjem društvene discipline koja se najbolja izražava kroz savesno postupanje i poštovanje propisa od strane građana, a time i poštovanje pravnog sistema države u celini. S' obzirom da je svrha propisivanja, izricanja i primene prekršajnih sankcija poštovanje pravnog sistema od strane građana i uticaja da niko ubuduće ne čini prekršaj (specijalna i generalna prevencija), proizilazi da pravni sistem treba da poštuju kako građani koji su već bili osuđeni za učinjene prekršaje (specijalna prevencija), tako i svi drugi građani kao potencijalni učinioci prekršaja da ne vrše prekršaje (generalna prevencija). Dakle, u pitanju je kako specijalna prevencija, tako i generalna prevencija.

Kao i za krivične sankcije, tako i za prekršajne sankcije važi princip legaliteta (zakonitosti). To znači, da bi se prekršajne sankcije mogle primeniti prema učiniocima prekršaja, shodno pomenutom principu, one moraju biti propisane pre nego što prekršaj bude učinjen. Ako je posle učinjenog prekršaja izmenjen propis kojim je predviđena blaža vrsta sankcije ili njen niži iznos, primeniće se novi propis pošto je on blaži za učinioca. Inače, prekršajne sankcije se mogu propisati zakonom i drugim pravnim propisom (tj. podzakonskim aktima kao što su to npr. uredba ili odluka). U tom smislu, organi ovlašćeni za donošenje propisa o prekršajima mogu propisivati samo sankcije predviđene Zakonom o prekršajima, i to u granicama koje određuje ovaj zakon. Isto tako, pomenuti organi mogu propisivati prekršajne sankcije samo za povrede propisa koji oni donose u okviru svoje nadležnosti urvrđene ustavom i zakonom, ali pod uslovima koje je odredio Zakon o prekršajima. Međutim, organ koji je ovlašćen da propisuje prekršajne sankcije, ovo pravo ne može preneti nekom drugom organu (čl. 4. st. 2. 3. i 4. ZOP-a). To, u stvari, znači da je, u zavisnosti od toga koja je prekršajna sankcija u pitanju, određeno i kojim se propisom ta sankcija može propisati, odnosno koji je organ ovlašćen da je propiše.

Prekršajne sankcije su bile i ostale prinudno sredstvo države u suzbijanju prekršajnog postupanja (ponašanja) pojedinaca. One su prinudnog karaktera, jer se preduzimaju protiv volje učinioca prekršaja i u svojoj biti predstavljaju određeno zlo koje se nanosi učiniocu, a koje se sastoji u uskraćivanju ili ograničavanju njegovih sloboda i prava. Prekršajne sankcije izriče sud (prekršajni sud) u zakonito sprovedenom prekršajnom postupku.

Iz izloženog se može zaključiti da je prekršajna sankcija prinudna mera, odnosno sredstvo za suzbijanje vršenja prekršajnih dela, koju izriče prekršajni sud učiniocu prekršaja, u postupku i pod uslovima koji su određeni prekršajnim zakonodavstvom, a koja se sastoji u uskraćivanju ili ograničavanju slobode i prava, ili pak u upozorenju (opomeni) učinioca da do ovoga može doći ukoliko ponovo učini prekršaj.

### **Opšte karakteristika prekršajne sankcije.**

Sve prekršajne sankcije imaju određene karakteristike koje su im zajedničke i koje bi se zbog toga mogle nazvati elementima prekršajne sankcije. To su sledeće karakteristike:

- 1) Primene prekršajne sankcije vezana je za postojanje prekršajanog dela – prekršaja;
- 2) Analogno određenosti prekršaja i prekršajne sankcije su određene (propisane) u zakonu ili drugom pravnom propisu, s' tim što kazna zatvora može biti propisana samo zakonom;
- 3) Prekršajne sankcije mogu biti izrečene od strane prekršajnog suda, osim u dva slučaja kada je u pitanju izricanje novčane kazne. Prvi slučaj je kada novčanu kaznu izriče Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki koja je i nadležna za vođenje prvostepenog prekršajnog postupka za prekršaje predviđene u Zakonu o javnim nabavkama, a drugi slučaj kada to čini ovlašćeni organ, odnosno ovlašćeno lice po prekršajnom nalogu (čl. 87. ZOP);
- 4) Prekršajne sankcije imaju karakter prinude u odnosu na učinioca, jer se vrše protiv njegove volje;
- 5) Primena prekršajnih sankcija je ograničena, jer se ne mogu izreći određenoj kategoriji fizičkih lica (tj. licima mlađim od 14 godina), niti određenim kategorijama pravnih lica (tj. Republici Srbiji, teritorijalnoj autonomiji i jedinici lokalne samouprave i njihovim organima), s' obzirom da ovi subjekti ne podležu prekršajnoj odgovornosti;
- 6) Sve prekršajne sankcije imaju istu svrhu propisivanja, izricanja i primene a to je da se poštuje pravni sistem od strane građana i da se u buduće ne čine prekršaji (čl. 5. st. 2. ZOP-a).

### **II Vrste prekršajnih sankcija**

Savremeno prekršajno pravo poznaje više vrsta prekršajnih sankcija koje, iako su različite po svojoj sadržini i karakteru dejstva, ipak istovremeno egzistiraju u prekršajnom zakonodavstvu.

Naše pozitivno prekršajno zakonodavstvo predviđa sledeće vrste prekršajnih sankcija: 1) kazne, 2) kaznene poene, 3) opomenu, 4) zaštitne mere i 5) vaspitne mere (čl. 32. ZOP). Prethodni Zakon o prekršajima predviđao je četiri vrste sankcije, odnosno sve kao i sadašnji zakon, osim kaznene poene koji su pod sličnim nazivom: „kazneni poeni sa poništenjem vozačke dozvole“ predstavljali samo posebnu vrstu kazne. Za razliku od prethodnog i sadašnjeg, prekršajno zakonodavstvo bivše SFRJ je predviđalo samo dve prekršajne sankcije: kazne i zaštitne mere. Međutim, ne treba shvatiti da povećani broj sankcija automatski povećava represivnost sistema prekršajnih sankcija. Naprotiv, u primeru sistema prekršajnih sankcija naše bivše i sadašnje države se jasno vide da su

novopredviđene prekršajne sankcije, u sada važećem prekršajnom zakonodavstvu (opomena, vaspitne mere i kazneni poeni), takve prirode da nemaju (prioritetno) prinudni karakter. Naime, njihovo propisivanje, izricanje i primena upravo umanjuju represivnost a povećavaju preventivni i vaspitni uticaj organa gonjenja, što se posebno odnosi na opomenu i vaspitne mere.

## **KAZNA**

Teorija kaznenog prava ističe da kazna predstavlja najstariju i skoro do kraja XIX veka jedinu vrstu sankcije. To je zapravo sankcija koja i danas, u savremenom društvu, ima najširu primenu. Ona igra ulogu stožera svakog kaznenog sistema. Naime, iako su kazneni sistemi savremenih država relativno prošireni i drugim vrstama sankcija, kazna je i dalje ostala njihova najvažnija sankcija.

Inače, u kaznenom pravu uopšte, ova vrsta sankcije se može odrediti u formalnom i materijalnom smislu. Određivanjem formalnog pojma kazne ističu se pravni elementi kazne, a zanemaruje njena suština. Dakle, kazna se predstavlja kao pravni fenomen, a ne kao realna društvena pojava. S' druge strane, određivanjem materijalnog pojma kazne, ona se predstavlja kao realna društvena pojava, tj. mera za zaštitu društva, ali se zanemaruje da je ta pojava pravno uobličena, te da kao takva mora da sadrži i pravne elemente. Imajući u vidu očigledne nedostatke navedenih pojmova, danas je najprihvaćeniji materijalno – formalni pojam kazne prema kome kazna mora istovremeno da odrazi njenu suštinu (odnosno njen društveni zadatak) ali i njena pravna obeležja (tj. formu kroz koju se izražava njena suština). U tom smislu kazna se može definisati kao prinudna mera koja je predviđena u pravnom propisu, koju nakon sprovedenog postupka izriče sud učiniocu kaznenog delikta (prekršaja, prestupa ili krivičnog dela) u cilju zaštite određenih društvenih vrednosti, a koja se sastoji u oduzimanju ili ograničavanju učiniočevih sloboda i prava.

S' obzirom da je prekršajno pravo deo kaznenog prava, to u prekršajnom pravu, kao i u krivičnom, kazna predstavlja osnovnu i najtežu vrstu sankcije. Kazna se izriče odgovornim učiniocima prekršaja u cilju suzbijanja vršenja prekršajnih delikata – prekršaja. U okviru opšte svrhe prekršajnih sankcija, svrha kazne, odnosno kažnjavanja je da se izrazi društveni prekor učiniocu zbog učinjenog prekršaja i da se utiče na njega da ubuduće ne čini prekršaje (tzv. specijalna prevencija), ali, isto tako, i na sva ostala lica da ne čine prekršaje (tzv. generalna prevencija).

Kaznu za učinjeni prekršaj izriče prekršajni sud i to u zakonito sprovedenom prekršajnom postupku, kojom se oduzimaju ili ograničavaju određena prava i slobode učiniocu prekršaja. Inače, a što je u skladu sa principom zakonitosti, za prekršaj se može izreći samo ona kazna koja je za taj prekršaj bila propisana pre nego što je učinjen.



Naše prekršajno zakonodavstvo je odredbom čl. 33. st. 1. ZOP-a predvidelo tri vrste kazne: 1) kaznu zatvora, 2) novčanu kaznu i 3) kaznu rada u javnom interesu. Postojanje više vrsta kazni je neophodno, jer se jedino tako može ostvariti bolja individualizacija u kažnjavanju, odnosno da se svakom učiniocu, za svaki konkretno učinjeni prekršaj, odredi ona kazna sa kojom će se najbolje postići svrha kažnjavanja.

U okviru kaznenog sistema može se vršiti deoba kazni po različitim kriterijumima. Kada je u pitanju sistem prekršajnih kazni čini se da je najbolja podela po kriterijumu samostalnosti u izricanju kazne. U tom smislu se prekršajne kazne mogu podeliti na glavne i sporedne. Glavne kazne su one koje se mogu izreći isključivo samostalno, a sporedne samo uz glavnu kaznu. Naš zakonodavac je odredbom čl. 36. ZOP-a predvideo kao glavnu kaznu samo kaznu zatvora, dok se novčana kazna i kazna rada u javnom interesu mogu izreći i kao glavne i kao sporedne kazne.

Međutim, moguće su podele kazni i po drugim kriterijumima. Pa tako, na primer, prema dobru koje kazna pogađa, one se mogu podeliti na kazne protiv slobode, protiv imovine, itd. Isto tako, prekršajne kazne se mogu podeliti i prema vremenu trajanja, pa u tom smislu kazne mogu biti trajne i vremenske. Trajna kazna je novčana kazna, dok su vremenske kazne kazna zatvora i kazna rada u javnom interesu.

Inače, za jedan prekršaj koji je učinjen od strane fizičkog lica može se propisati i kazna zatvora i novčana kazna koje se mogu izreći zajedno, dok se za prekršaj pravnog lica može propisati samo novčana kazna (čl. 34. ZOP).

## **1. Kazna zatvora**

Kazna zatvora se sastoji u odzimanju slobode kretanja učiniocu prekršaja za jedno određeno vreme. Ova vrsta kazne predstavlja osnovnu, najvažniju i najtežu kaznu u našem kaznenom sistemu. S' obzirom da se radi o teškoj vrsti kazne, to je onda logično da se kazna zatvora propisuje za teže prekršaje. Verovatno je to i razlog što se ova vrsta kazne (tj. zatvor) može propisati samo zakonom, a ne i drugim pravnim propisima kojima se, inače, mogu propisivati prekršaji i kazne za njihove učinioce.

Kazna zatvora se izriče i primenjuje samo prema fizičkim licima – učiniocima prekršaja, što je, imajući u vidu njenu prirodu i specifičnost, sasvim logično i razumljivo.

Prekršajna kazna zatvora se ne može propisati u trajanju kraćem od jednog dana ni dužem od šezdeset dana. Ova vrsta kazne se ne može izreći trudnoj ženi, posle navršena tri meseca trudnoće, ni majci deteta koje nije navršilo jednu godinu života. Ako je dete mrtvo rođeno ili ako je umrlo posle porođaja, kazna zatvora se ne može izreći majci umrlog deteta dok ne protekne šest meseci od dana porođaja (čl. 37. st. 1. i 2. ZOP).

Za razliku od drugih vrsta kazni, kazna zatvora se može izreći samo kao glavna kazna.

## 2. Novčana kazna

Novčana kazna spada u, tzv. imovinske kazne. Teorija kaznenog prava, pre svega krivičnog, ističe da su imovinske kazne nastale veoma rano još u doba pretvaranja privatne osvete u otkupninu (kompoziciju). Otkupninu je država favorizovala, jer je jedan deo naplaćenih sredstava pripadao njoj na ime posredovanja između oštećenog i učinioca kaznenog delikta (dela), a drugi deo oštećenom licu. Vremenom su ova dva dela otkupnine (kompozicije) dobila samostalnost, tako da se prvi deo transformisao u novčanu kaznu koja ima javnopravni karakter, a drugi deo se transformisao u naknadu štete koja ima građanskopravni karakter. U srednjem veku se, npr. pored drugih kazni, vrlo često primenjivala, tzv. globa, odnosno neka vrsta novčane kazne. Kasnije se je pojavila i konfiskacija imovine kao kazna koja je, u stvari, predstavljala nasilno oduzimanje imovinskih vrednosti i prava.

U ranijem periodu novčana kazna je vrlo često primenjivana kao zamena za kratke kazne zatvora, međutim, danas ova vrsta kazne ima svoje samostalno mesto, pre svega, u sistemu krivičnih sankcija, jer ne predstavlja više alternativu kratkim kaznama zatvora.

U prekršajnom pravu, slično kao i u krivičnom, novčana kazna se sastoji u obavezi osuđenog (tj. učinioca prekršaja) da plati određeni novčani iznos državi. Novčana kazna je vrsta kazne koja se vrlo često propisuje za učinjene prekršaje. Za razliku od kazne zatvora, novčana kazna se, osim zakonom, može propisati još i uredbom ili odlukom skupštine autonomne pokrajine, skupštine opštine, skupštine grada ili skupštine grada Beograda. Dakle, proizilazi da se novčana kazna može propisati svim propisima kojima se određuju i prekršaji, dok se kazna zatvora, kao što je već rečeno, može propisati samo zakonom, tako da je njeno propisivanje vezano samo za prekršaje koji se propisuju zakonom.

S' obzirom da se za jedan prekršaj može propisati i kazna zatvora i novčana kazna koje se mogu izreći zajedno (ali i ne moraju), to praktično znači da se novčana kazna može izreći ili kumulativno sa kaznom zatvora (tj. da se obe ove kazne zajedno izreknu učiniocu prekršaja) ili alternativno sa kaznom zatvora (odnosno da se samo jedna od ovih kazni izrekne učiniocu prekršaja). Kada su novčana kazna i kazna zatvora propisane alternativno, kazna zatvora se izriče samo za prekršaje kojim su bile prouzrokovane teže posledice ili za prekršaje koji ukazuju na veći stepen krivice učinioca (čl. 36. st. 3. ZOP).

Naš zakonodavac je, u zavisnosti od toga za koje subjekte prekršaja se predviđa i kojim propisom se predviđa, novčanu kaznu prvenstveno propisao u različitim rasponima, a izuzetno i u fiksnom iznosu. Pa tako, odredbom čl. 39. st. 1. ZOP-a predviđeno je da se zakonom ili uredbom novčana kazna može propisati:

- 1) za fizičko lice ili odgovorno lice u rasponu od 5.000 do 150.000 dinara;

- 2) za pravno lice u rasponu od 50.000 do 2.000.000 dinara;
- 3) za preduzetnika u rasponu od 10.000 do 500.000 dinara.

U st. 2. navedenog člana predviđeno je da se odlukom skupštine autonomne pokrajine, skupštine opštine, skupštine grada ili skupštine grada Beograda mogu propisati novčane kazne od minimalnog iznosa do polovine najvišeg iznosa propisanog raspona iz st. 1. istog člana. To praktično znači da napred navedenim aktima za fizičko lice ili odgovorno lice novčana kazna može biti propisana u rasponu od 5.000 do 75.000 dinara, za pravno lice u rasponu od 50.000 do 1.000.000 dinara, a za preduzetnika u rasponu od 10.000 do 250.000 dinara.

Međutim, kao što je već pomenuto, zakonodavac je predvideo i izuzetno propisivanje novčane kazne u fiksnom iznosu, tako što je odredbom st. 3. istog člana propisao da je taj fiksni iznos za fizičko lice i odgovorno lice od 1.000 do 10.000 dinara, za preduzetnika od 5.000 do 50.000 dinara, a za pravno lice od 10.000 do 100.000 dinara.

Kao posebno važan izuzetak zakonodavac je odredio da se za neke vrste prekršaja novčana kazna može propisati i na drugi način, pri čemu ova kazna može i da prelazi gore navedene maksimume novčane kazne. U tom smislu je odredbom st. 4. istog člana predviđeno da se za prekršaje iz oblasti: javnih prihoda, javnog informisanja, carinskog poslovanja, spoljnotrgovinskog poslovanja, deviznog poslovanja, životne sredine, prometa robe i usluga i prometa hartijama od vrednosti mogu zakonom propisati kazne u srazmeri sa visinom pričinjene štete ili neizvršene obaveze, vrednosti robe ili druge stvari koja je predmet prekršaja, ali ne više od *dvadesetostrukog iznosa* tih vrednosti, s' tim da taj iznos *ne prelazi petostruki iznos najvećih novčanih kazni* koje se mogu izreći po odredbi navedenog čl. 39. st. 1. ZOP-a. Time je, u stvari, u skladu s' principom legaliteta propisan opšti maksimum novčane kazne, za slučajeve kada se za prekršaje iz napred navedenih oblasti kazna izriče u srazmeri sa pričinjenom štetom, vrednošću stvari ili ostvarene imovinske koristi. To praktično znači, da za fizičko i odgovorno lice novčana kazna (za učinjene prekršaje iz navedenih oblasti) maksimalno iznosi 750.000 dinara, za pravno lice 10.000. 000 dinara, a za preduzetnika 2.500.000 dinara.

**Rok plaćanja novčane** kazne. Za plaćanje novčane kazne u presudi i prekršajnom nalogu se određuje rok koji ne može biti duži od 15 dana od dana pravnosnažnosti presude, a u slučaju da je izjavljena žalba, onda od dostavljanja drugostepene presude. Kada je u pitanju prekršajni nalog, onda je rok plaćanja novčane kazne osam dana od dana uručenja prekršajnog naloga.

U opravdanim slučajevima sud može da donese rešenje kojim se dozvoljava isplata (plaćanje) novčane kazne u ratama. U tom slučaju sud će odrediti način i rok plaćanja, koji ne može biti duži od šest meseci, pod uslovom da su prethodno plaćeni troškovi postupka. Na ovo rešenje suda nije dozvoljena žalba.

Ukoliko dođe do toga da kažnjeno lice, kome je dozvoljeno da novčanu kaznu isplaćuje u ratama, ne vrši uplate uredno, sud može rešenjem opozvati svoju

odluku o plaćenju novčane kazne u ratama. Protiv ovog rešenja suda nije dozvoljena žalba.

**Zamena neplaćene novčane kazne.** Ako fizičko lice, preduzetnik ili odgovorno lice u pravnom licu, kome je za prekršaj izričena novčana kazna istu ne plati (u celini ili delimično), sud može kažnjenom licu izrečenu novčanu kaznu zameniti kaznom zatvora računajući po 1.000 dinara novčane kazne za jedan dan zatvora, s' tim što kazna zatvora ne može trajati kraće od jednog dana ni duže od šezdeset dana. Ako je pored novčane kazne kažnjenom licu bila izrečena i kazna zatvora, onda ukupna kazna zatvora (tj. izrečena i zamenjena) ne može trajati duže od devedeset dana. Do zamene neplaćene novčane kazne kaznom zatvora neće doći u slučaju kada je novčana kazna izrečena prema pravnom licu ili prema maloletniku. To je i razumljivo, jer, po prirodi stvari, pravnom licu nije moguće zameniti neplaćenu novčanu kaznu kaznom zatvora, već će se ona prinudno naplatiti. Isto tako, zakonodavac je predvideo da se ni prema maloletniku ne može primeniti zamena neplaćene novčane kazne kaznom zatvora, nego se novčana kazna može samo prinudno naplatiti i to iz imovine roditelja ili iz imovine drugog lica koje je zaduženo da se stara o maloletniku, naravno, ako maloletnik nema vlastite imovine. Međutim, ukoliko maloletnik ima vlastitu imovinu, onda će se novčana kazna prinudno naplatiti na njegovoj imovini (čl.41. st. 7. ZOP-a).

Kada sud, s' obzirom na težinu prekršaja, visinu neplaćene novčane kazne i imovinske mogućnosti osuđenog oceni opravdanim može umesto kazne zatvora odrediti da se kažnjenom licu neplaćena novčana kazna zameni radom u javnom interesu. U tom slučaju osam sati rada u javnom interesu zamenjuje 1.000 dinara novčane kazne, odnosno jedan dan zatvora, s' tim što ovaj rad ne može da traje duže od 360 sati, (čl. 41. st. 3. ZOP-a).

Ukoliko se desi da zamena kaznom zatvora ili kaznom rada u javnom interesu ne „pokriva“ ceo iznos neplaćene novčane kazne, onda će se ostatak novčane kazne naplatiti prinudno.

Ako se desi da posle odluke suda o zameni neplaćene novčane kazne kažnjeno fizičko lice isplati novčanu kaznu, onda se kazna zatvora ili kazna rada u javnom interesu neće izvršiti, a ako je izvršenje započeto, a kažnjeno lice isplati ostatak izrečene novčane kazne, onda će se obustaviti izvršenje kazne zatvora, odnosno kazne rada u javnom interesu (čl. 41. st. 5. ZOP-a). Inače, na zamenu neplaćene novčane kazne shodno se primenjuju odredbe Zakona o izvršenju krivičnih sankcija (čl. 41. st. 8. ZOP-a).

### **3. Rad u javnom interesu**

Rad u javnom interesu ali pod nazivom: rad u korist lokalne zajednice (*community service*), sa još nekim merama, je najpre prihvaćen u anglosaksonskom kaznenom zakonodavstvu (zakonodavstva SAD, Kanade, Australije i V. Britanije). Devedesetih godina XX-og veka ovu meru su eksperimentalno ili kao jednu od mogućih sankcija uvela i zakonodavstva većine evropskih država (Holandija,

Danska, Švedska, Norveška, Francuska, Nemačka i dr.), kao i zakonodavstva država koje su nastale raspadom SFRJ (Hrvatska, BiH i dr.).

Naše krivično zakonodavstvo je ovu vrstu kazne uvelo u sistem krivičnih sankcija Krivičnim zakonikom iz 2005. godine. Slično, ako ne i identično krivičnom zakonodavstvu, naše prekršajno zakonodavstvo je, takođe, uvelo kaznu rada u javnom interesu u sistem prekršajnih sankcija i to Zakonom o prekršajima iz 2005. godina. Do tada ova vrsta prekršajne kazne nije postojala u prekršajnom pravu, odnosno zakonodavstvu.

I naše pozitivno prekršajno zakonodavstvo (ZOP iz 2013. godine), takođe, predviđa rad u javnom interesu kao vrstu kazne, pored kazne zatvora i novčane kazne. U tom smislu zakonodavac je odredbom čl. 38. st. 1. ZOP-a odredio da je rad u javnom interesu neplaćeni rad u korist društva koji se ne obavlja pod prinudom, kojim se ne vređa ljudsko dostojanstvo i ne ostvaruje profit. Dakle, to je rad koji se obavlja u korist društva (tj. uže ili šire društvene zajednice), a sastoji se u tome da učinilac prekršaja u slobodno vreme, dobrovoljno (odnosno uz njegov pristanak) i besplatno, dakle, bez ostvarivanja profita obavi određene poslove koji su najčešće humanitarnog karaktera.

Rad u javnom interesu ne može trajati kraće od 20 časova ni duže od 360 časova, što praktično predstavlja opšti minimum i opšti maksimum ove vrste kazne.

Prilikom izricanje ove kazne, prekršajni sud će imati u vidu vrstu učinjenog prekršaja, uzrast, fizičku i radnu sposobnost učinioca, njegova psihička svojstva, obrazovanje, sklonosti i druge posebne okolnosti koje se odnose na njegovu ličnost, kako bi se što potpunije ostvarila individualizacije kazne a, samim tim, i svrha kažnjavanja.

Ukoliko se desi da kažnjeno lice ne obavi deo ili sve časove izrečene kazne rada u javnom interesu, prekršajni sud će ovu kaznu zameniti kaznom zatvora, tako što će za svakih započelih osam časova rada u javnom interesu odrediti jedan dan zatvora.

Inače, kao i novčana kazna i rad u javnom interesu se, za razliku od kazne zavora, može propisati, osim zakonom, još i uredbom kao i odlukom skupštine autonomne pokrajine, skupštine opštine, skupštine grada ili skupštine grada Beograda.

Rad u javnom interesu, kao i novčana kazna, može se izreći kao glavna i kao sporedna kazna, za razliku od kazne zatvora koja se, kao što je već rečeno, može izreći samo kao glavna kazna.

## **KAZNENI POENI**

Kazneni poeni, su prvi put predviđeni odredbama Zakona o prekršajima iz 2005. godine (čl. 34.), ali kao posebna vrsta kazne za učinjene prekršaje u saobraćaju, i time ušli u sistem prekršajnih sankcija. Svrstavanje kaznenih poena u specifičnu vrstu kazne imalo je opravdanja, jer se očekivalo da će oni, po ugledu na zakonodavstva nekih evropskih država, biti uvedeni (predviđeni) novim

saobraćajnim zakonodavstvom, a pošto se nije znalo kakva će im biti pravna priroda, to je onda, prema mišljenju prethodnog zakonodavca, bilo najprikkladnije da kazneni poeni budu svrstani u okviru kazne. Za razliku od ovakvog rešenja datog u našem predhodnom prekršajnom zakonodavstvu, u većini stranih zakonodavstva kazneni poeni su predviđeni kao posebna prekršajna sankcija, a u nekim zakonodavstvima čak i kao pravna posledica osude.<sup>1</sup>

Sada važeći Zakon o prekršajima je kaznene poene predvideo kao posebnu vrstu sankcije u sistemu prekršajnih sankcija, a ne kao posebnu vrstu kazne. Naime, zakonodavac je odredbom čl. 48. st. 1. ZOP-a predvideo da se za prekršaje protiv bezbednosti saobraćaja na putevima zakonom mogu propisati kazneni poeni u rasponu od 1 do 25 (za razliku od prethodnog zakonskog rešenja koje je predviđalo raspon kaznenih poena od 1 do 18), da bi odredbom st. 2. gore pomenutog člana predvideo da se ova prekršajna sankcija izriče uz kaznu ili opomenu pod uslovima predviđenim Zakonom o prekršajima, ako drugim zakonom nije drugačije propisano (misli se, pre svega, na Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima). Dakle, iako su kazneni poeni predviđeni kao posebna prekršajna sankcija, ova sankcija se, imajući u vidu rešenja iz Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, ipak, nesamostalno izriče, odnosno izriče se uz području neke druge prekršajne kazne ili opomene. Prema tome, jasno je da su kazneni poeni nesamostalna ali, ipak, posebna vrsta prekršajnih sankcija, što svakako odgovara njihovoj specifičnoj pravnoj prirodi.

S' obzirom da se prekršaji (a posebno prekršaji iz oblasti saobraćaja) mogu vršiti u sticaju, to je aktuelni zakonodavac imao u vidu i odredbom čl. 49. Zakona o prekršaju regulisao način izricanja kaznenih poena u slučaju sticaja (saobraćajnih) prekršaja. U tom smislu, ako su za prekršaje u sticaju utvrđeni kazneni poeni, onda će se izreći jedinstveni kazneni poeni, koji odgovaraju zbiru svih pojedinačno utvrđenih kaznenih poena, s' tim da taj zbir ne može biti veći od 25 kaznenih poena, jer je to, u stvari, opšti maksimum ove vrste sankcije koji je zakonodavac propisao.

Uz kaznene poene, a u cilju edukacije vozača ili pak praćenja njegovog ponašanja u saobraćaju, mogu biti izrečene i određene dopunske obaveze. Vrste tih obaveza i uslovi za njihovo izricanje propisuju se posebnim zakonom.

Inače, kazneni poeni se, za odgovarajući prekršaj, mogu izreći vozaču koji u vreme izvršenja prekršaja poseduje vozačku dozvolu izdatu u Republici Srbiji ili vozaču koji se nalazi pod zaštitnom merom zabrane upravljanja motornim vozilom, odnosno kome je pravnosnažnom odlukom zabranjeno upravljenje motornim vozilom.

## **OPOMENA**

U teoriji kaznenog prava i zakonodavstvu opomena (u krivičnom pravu nosi naziv sudska opomena) predstavlja posebnu vrstu sankcije koja po svojoj

---

<sup>1</sup> Tako su, primera radi, u zakonodavstvu Republike Hrvatske kazneni poeni predviđeni kao pravna posledica osude.

suštini, odnosno prirodi označava prekor koji se upućuje učiniocu zbog učinjenog kaznenog delikta (npr. krivičnog dela ili prekršaja). Opomenom se, u stvari, učinilac upozorava da u buduće ne čini kaznene delikte, jer zbog toga može biti kažnjen.

Imajući u vidu da predstavlja samo deo ili granu kaznenog prava, onda je sasvim logično da i u prekršajnom pravu opomena predstavlja vrstu sankcije u sistemu prekršajnih sankcija. To je zapravo treća (po redu), i ujedno najlakša vrsta prekršajne sankcije koja se učiniocu prekršaja može izreći umesto novčane kazne, pod uslovom da postoje okolnosti koje u znatnoj meri umanjuju njegovu odgovornost, tako da se može očekivati da će se učinilac u buduće kloniti vršenja prekršaja i bez izricanja kazne (čl. 50. st. 1. ZOP).

Pored navedenih opštih uslova za izricanje opomene, zakonodavac je predvideo da se ova sankcija može izreći i za prekršaj koji se ogleda u neispunjavanju propisane obaveze ili pak u nanošenju kakve štete, u koliko je učinilac posle pokretanja postupka, a pre donošenja presude ispunio propisanu obavezu, odnosno otklonio ili nadoknadio štetu koju je prouzrokovao činjenjem prekršaja (čl. 50. st. 2. ZOP).

Prema tome, može se zaključiti da se svrha primene ove vrste prekršajne sankcije sastoji u izbegavanju izricanja novčane kazne učiniocu prekršaja, onda kada to nije nužno za ostvarivanje svrhe kažnjavanja, odnosno kada će se i samim izricanjem opomene postići cilj kažnjavanja.

Na kraju, treba posebno istaći da izricanje opomene, umesto novčane kazne, ne isključuje mogućnost izricanja kaznenih poena ili zaštitnih mera, naravno, ukoliko postoje uslovi za njihovu primenu koje je zakon predvideo, propisao.

## **ZAŠTUTNE MERE**

Zaštine mere predstavljaju posebnu vrstu sankcije u sistemu prekršajnih sankcija. One su, za razliku od kazni, preventivnog karaktera. Odnosno, zaštitnim merama se deluje na otklanjanje uslova ili stanja koji omogućavaju ili podstiču učinioca na ponovno vršenje prekršaja. To je, zapravo, njihova prevashodna svrha, koja je specijalno – preventivnog karaktera.

Zaštitne mere se mogu propisati samo zakonom i uredbom (čl. 51. st. 2. ZOP-a) i mogu se izreći uz izrečenu kaznu, opomenu ili vaspitnu meru. Međutim, ove mere se izuzetno mogu izreći i samostalno, pod uslovom da je takva mogućnost propisana (čl. 53. st. 2. i 3. ZOP).

Zakonodavac je odredbom čl. 52. st. 1. ZOP-a predvideo sledeće vrste zaštitnih mera:

- 1) Oduzimanje predmeta;
- 2) Zabrana vršenja određenih delatnosti;
- 3) Zabrana pravnom licu da vrši određene delatnosti;
- 4) Zabrana odgovornom licu da vrši određene poslove;
- 5) Zabrana upravljenja motornim vozilom;

- 6) Obavezno lečenje zavisnika od alkohola i psihoaktivnih supstanci;
- 7) Obavezno psihijatrijsko lečenje;
- 8) Zabrana prisutpa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja;
- 9) Zabrana prisustvovanja određenim sportskim priredbama;
- 10) Javno objavljivanje presude;
- 11) Udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije i
- 12) Oduzimanje životinja i zabrana držanja životinja.

Dakle, Zakonom o prekršajima je predviđeno dvanaest zaštitnih mera koje se, kao što je već rečeno, mogu samo zakonom ili uredbom propisati i izreći za konkretno učinjeni prekršaj, s' tim što se zaštitne mere: oduzimanje predmeta; obavezno lečenje zavisnika od alkohola i psihoaktivnih supstanci, obavezno psihijatrijskog lečenje; zabrana pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja i udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije mogu izreći i kad nisu predviđene propisom kojim je određen prekršaj ali, naravno, samo pod uslovima koje je propisao pomenuti zakon (čl. 52. st. 2. ZOP).

Zakonodavac je, takođe, predvideo i izvesna ograničenja u izricanju nekih zaštitnih mera određenoj kategoriji učinilaca prekršaja. Naime, odredbom čl. 52. st. 3. ZOP-a predviđeno je da se zaštitne mere: zabrana vršenja određene delatnosti i javno objavljivanje presude ne mogu izreći maloletniku (tj. licu starosti od 14 do 18 godina).

Inače, prema učiniocu prekršaja može biti izrečena jedna ili više zaštitnih mera, naravno, ako za to budu ispunjeni uslovi koji su predviđeni Zakonom o prekršajima ili drugim zakonima (čl. 53. st. 1. ZOP). Ako se za više prekršaja u sticaju presudom utvrdi više zaštitnih mera iste vrste (za koje je propisano da će se izreći u određenom trajanju), onda će se izreći jedinstvena zaštitna mera čije će trajanje biti jednako zbiru trajanja pojedinačno utvrđenih zaštitnih mera, s' tim da ta jedinstvena zaštitna mera ne može svojim trajanjem preći najvišu zakonsku granicu trajanja te vrste zaštitne mere (čl. 67. ZOP).

Na kraju, treba reći da većina ovih zaštitnih mera ima dosta sličnosti sa merama bezbednosti predviđenim u Krivičnom zakoniku.

## **1. Oduzimanje predmeta**

Oduzimanje predmeta predstavlja zaštitnu meru kojom se omogućuje da se od učinioca prekršaja oduzmu predmeti koji su bili upotrebljeni za izvršenje prekršaja, ili su bili namenjeni za izvršenje prekršaja, ili su pak u pitanju predmeti koji su nastali izvršenjem prekršaja (čl. 54. st. 1. ZOP-a). Iz ovakve formulacije proizilazi da je oduzimanje predmeta fakultativna zaštitna mera. Međutim, propisom kojim se određuju prekršaj može se predvideti i obavezno izricanje ove zaštitne mere (čl. 54. st. 4. ZOP-a). Očigledno je da je svrha ove mere da se otkloni opasnost od ponovnog vršenja prekršaja.



Predmeti o kojima je reč mogu se oduzeti i u slučaju kad se prekršajni postupak ne završi presudom kojom se okrivljeni oglašava odgovornim, ukoliko to zahtevaju interesi opšte bezbednosti ili razlozi morala, kao i u drugim slučajevima određenim posebnim zakonom, o čemu se donosi posebno rešenje na koje okrivljeni ima pravo žalbe (čl. 54. st. 5. ZOP).

Ukoliko se desi da učinilac prekršaja samovoljno otuđi ili uništi predmete, ili na drugi način onemogućiti njihovo oduzimanje, tada će se u presudi odrediti da plati novčani iznos koji odgovara vrednosti predmeta (čl. 54. st. 3. ZOP).

Oduzeti predmeti se uništavaju ili se pak prodaju ili predaju zainteresovanom organu ili organizaciji. Odluku o tome kako će se postupiti sa oduzetim predmetima donosi sud (koji je i doneo presudu), u skladu sa posebnim propisima kojima se to reguliše.

Inače, oduzimanjem predmeta ne dira se u pravo trećih lica na naknadu štete od učinioca prekršaja.

## **2. Zabrana vršenja određenih delatnosti**

Ovom zaštitnom merom se privremeno zabranjuje (tj. ne dozvoljava) učiniocu prekršaja da obavlja određenu privrednu ili drugu delatnost za koju se izdaju dozvola od strane nadležnog organa ili koja se upisuje u odgovarajući registar (čl. 55. st. 1. ZOP).

Kao opšti uslovi za izricanje mere zabrane vršenja određenih delatnosti Zakonom o prekršajima predviđeni su: zloupotreba delatnosti kojom se bavi učinilac da bi izvršio prekršaj i (ili) opravdano očekivanje da bi dalje vršenje te delatnosti bilo opasno po život ili zdravlje ljudi ili druge zakonom zaštićene interese. Ispunjavanje ovih uslova za izricanje zaštitne mere zabrane vršenja određenih delatnosti, tim pre dolazi u obzir, u slučaju kada propisom kojim se određuje prekršaj nisu posebno predviđeni uslovi za izricanje ove mere (čl. 55. st. 2. ZOP). To znači, da se ovim propisom mogu predvideti i drugi uslovi za izricanje ove mere. Inače, izricanje ove mere ima za cilj da se otkloni opasnost ponovnog vršenja prekršaja od strane njegovog učinioca.

Kao što je već rečeno, ova zaštitna mera je privremenog karaktera i može se izreći u trajanju od šest meseci do tri godine, a njeno trajanje računa se od dana izvršnosti presude kojom je mera izrečena, s' tim da se u vreme trajanja ove mere ne uračunava vreme koje je učinilac prekršaja proveo na izdržavanju kazne (čl. 55. st. 3. i 4. ZOP).

## **3. Zabrana pravnom licu da vrši određene delatnosti**

Ova zaštitna mera je slična prethodnoj, s' tim što se u ovom slučaju zabrana izriče pravnom licu koje je izvršilo prekršaj u cilju da se otklone uslovi za ponovno vršenje prekršaja. Inače, ovom zaštitnom merom se pravnom licu zabranjuje (tj. ne dozvoljava) proizvodnja određenih proizvoda ili vršenje određenih poslova u

oblasti prometa robe, finansija i usluga, ili pak u zabrani vršenja drugih određenih poslova (čl. 56. st. 1. ZOP).

Opšti uslov za izricanje ove zaštitne mere je, u stvari, ocena da bi dalje vršenje određene delatnosti od strane pravnog lica koje je izvršilo prekršaj bilo opasno po život ili zdravlje ljudi, ili bi bilo štetno za privredno ili finansijsko poslovanje drugih pravnih lica, ili pak za privredu u celini. Slično kao i kod prethodne zaštitne mere, ispunjenje navedenog opšteg uslova za izricanje ove mere, tim pre, dolazi u obzir, ako propisom kojim se određuje prekršaj nisu posebno predviđeni uslovi za izricanje zaštitne mere o kojoj je reč (čl. 56. st. 2. ZOP). To praktično znači, da se ovim propisom mogu predvideti i drugi uslovi za izricanje zaštitne mere zabrane pravnom licu da vrši određene delatnosti. Inače, izricanje ove zaštitne mere ima za cilj da se otkloni opasnost ponovnog vršenja prekršaja od strane pravnog lica.

I ova mera, kao i prethodna, je određenog trajanja i može se izreći u vremenskom rasponu od šest meseci do tri godine, računajući njeno trajanje od dana izvršnosti presude.

#### **4. Zabrana odgovornom licu da vrši određene poslove**

Ova mera slična je prethodnim dvema zaštitnim merama, s' tim što su u ovom slučaju mera izriče odgovornom licu koje je izvršilo prekršaj i sastoji se u zabrani tj. ne dozvoljavanju ovom licu da vrši poslove koje je vršilo u vreme izvršenja prekršaja, ili u zabrani vršenja rukovodeće dužnosti u privrednom ili finansijskom poslovanju. Ova mera može da se odnosi i na zabranu vršenja određene vrste poslova ili u zabrani vršenja svih ili nekih dužnosti vezanih za raspolaganje, korišćenje, upravljanje ili rukovanje poverenom imovinom (čl. 57. st. 1. ZOP).

Opšti uslov za izricanje ove zaštitne mere sastoji se u zloupotrebi dužnosti od strane odgovornog lica radi izvršenja prekršaja. Ovaj opšti uslov posebno dolazi do izražaja ako propisom kojim se određuje prekršaj nije drugačije određeno, odnosno ako tim propisom nisu određeni neki drugi uslovi za izricanje ove zaštitne mere (čl. 57. st. 2. ZOP), a to, u stvari, znači da se pomenutim propisom mogu predvideti i drugi uslovi za izricanje ove mere.

I ova zaštitna mera, kao i prethodne dve, je određenog trajanja i može se izreći u vremenskom rasponu od šest meseci do tri godine, računajući njeno trajanje od dana izvršnosti presude kojom je mera izrečena, s' tim da se, ako je izrečena i kazna zatvora, vreme provedeno na izdržavanju ove kazne ne uračunava u vreme trajanja navedene zaštitne mere (čl. 57. st. 3. i 4. ZOP).

#### **5. Zabrana upravljanja motornim vozilom**

Zaštitna mera zabrana upravljanja motornim vozilom je mera koja se sastoji u privremenoj zabrani upravljanja motornim vozilom (određene vrste ili

kategorije) od strane učinioca prekršaja. Ova mera se izriče sa ciljem da se otkloni opasnost od ponovnog vršenja prekršaja od strane učinioca.

Opšti uslov za izricanje ove zaštitne mere je da je učinilac izvršio prekršaj protiv bezbednosti saobraćaja ili da postoji opasnost da će upravljajući motornim vozilom ponovo učiniti prekršaj, ili što njegovo ranije kršenje propisa o bezbednosti saobraćaja ukazuje na to da je opasno da upravlja motornim vozilom određene vrste ili kategorije. I kod ove zaštitne mere opšti uslov za njeno izricanje posebno dobija na značaju onda kada propis kojim se određuje prekršaj ne predviđa uslove za izricanje ove mere (čl. 58. st. 2. ZOP).

Trajanje izrečene zaštitne mere zabrane upravljanja motornim vozilom može biti najmanje trideset dana, a najviše do jedne godine. Trajanje mere počinje od dana upisa ove mere u dozvolu za upravljanje motornim vozilom (određene vrste ili kategorije), a ako učinilac nema takvu dozvolu, onda od dana pravnosnažnosti presude kojom je mera izrečena. Ukoliko je učiniocu prekršaja izrečena i kazna zatvora, vreme provedeno na izdržavanju kazne ne uračunava se u vreme trajanja mere.

## **6. Obavezno lečenje zavisnika od alkohola i psihoaktivnih supstanci**

Ova zaštitna mera se može izreći licu koje je učinilo prekršaj usled zavisnosti od stalne upotrebe alkohola ili psihoaktivnih supstanci, i kod koga postoji opasnost da će usled ove zavisnosti i dalje činiti prekršaje. Proizilazi da su bitna dva uslova za izricanje ove zaštitne mere: prvi, da je lice učinilo prekršaj usled zavisnosti od stalne upotrebe alkohola ili psihoaktivnih supstanci i drugi, da postoji opasnost da će usled ove zavisnosti lice (učinilac) i dalje činiti prekršaje. Dakle, cilj izricanja ove zaštitne mere je otklanjanje opasnosti ponovnog vršenja prekršaja od strane učinioca koji je zavistan od stalne upotrebe alkohola ili psihoaktivnih supstanci.

Pre izricanja ove zaštitne mere sud je dužan da pribavi mišljenje veštaka, odnosno nadležne zdravstvene organizacije, tj. ustanove (čl. 59. st. 2. ZOP). Inače, učiniocu kome je izrečena ova zaštitna mera nalaže se obavezno lečenje u odgovarajućoj zdravstvenoj ili drugoj specijalizovanoj ustanovi. Ukoliko učinilac prekršaja kome je naloženo obavezno lečenje bez opravdanih razloga odbije lečenje (tj. ne podvrgne se lečenju ili napusti lečenje), izvršenje ove zaštitne mere sprovede se prinudnim putem.

Zakonodavac je odredbom čl. 59. st. 4. ZOP-a propisao da ova zaštitna mera može najduže trajati do jedne godine, s' tim da se njeno izvršenje može obustaviti i pre isteka vremena određenog u presudi ako zdravstvena organizacija ustanovi (utvrdi) da je lečenje završeno, čime je praktično neposredni cilj ove mere ostvaren.

## 7. Obavezno psihijatrijsko lečenje

Obavezno psihijatrijsko lečenje je nova zaštitna mera koju je zakonodavac u naše prekršajno zakonodavstvo uneo prvi put Zakonom o prekršajima iz 2013. godine, dakle, sada važećim zakonom, najverovatnije inspirisan sličnim rešenjem u Krivičnom zakoniku, a koje je vezano za meru bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja na slobodi. Inače, ovakvom rešenju, i u prekršajnom zakonodavstvu, svakako su išli u prilog praktični razlozi. Naime, predviđanjem ove zaštitne mere rešava se jedan važan problem u dosadašnjoj praksi kada sudija nije mogao da izrekne licu, koje je u neuračunljivom stanju ostvarilo obeležje određenog prekršaja, bilo kakvu, bolje reći, ni jednu sankciju, a očigledno je da se je to lice fizički realizator prekršaja nalazilo u opasnom stanju. I upravo, to opasno stanje u kome se učinilac prekršaja nalazi, jeste vrlo bitna činjenica koja opravdava predviđanje ove nove zaštitne mere.

Prema odredbi čl. 60. st. 1. ZOP-a, obavezno psihijatrijsko lečenje kao zaštitna mera izreći će se učiniocu prekršaja koji je u neuračunljivom stanju učinio prekršaj, ako se utvrdi da postoji ozbiljna opasnost da učinilac ponovi prekršaj, te da je radi otklanjanja te opasnosti potrebno njegovo psihijatrijsko lečenje. Pod ovim istim uslovima, zaštitna mera obaveznog psihijatrijskog lečenja se može izreći i učiniocu prekršaja čija je uračunljivost bitno smanjena, ako mu je za učinjeni prekršaj izrečena novčana kazna, rad u javnom interesu, opomena ili je pak učinilac oslobođen od kazne (čl. 60. st. 3. ZOP).

U cilju uspešnijeg lečenja učinioca prekršaja može se odrediti da se to njegovo lečenje povremeno sprovodi u zdravstvenoj ustanovi. U tom slučaju neprekidno lečenje u zdravstvenoj ustanovi ne može trajati duže od 15 dana, s' tim da može biti preduzeto najviše dva puta u toku godine. Dakle, proizilazi da se ova zaštitna mera prvenstveno sprovodi na slobodi, a da se povremeno i u određenom vremenskom trajanju može sprovoditi i u zdravstvenoj ustanovi. Međutim, ukoliko se desi da se učinilac prekršaja prema kome je izrečena ova zaštitna mera ne podvrgne lečenju na slobodi ili lečenje samovoljno napusti, onda sud može odrediti da se obavezno psihijatrijsko lečenje sprovede u zdravstvenoj ustanovi pod gore navedenim uslovima (čl. 60. st. 5. i 6. ZOP).

Prema tome, treba zaključiti da se zaštitna mera obaveznog psihijatrijskog lečenja sprovodi na slobodi i traje dok postoji potreba da se učinilac prekršaja leči, ali najduže do jedne godine.

Na kraju, treba posebno istaći da je zaštitna mera obaveznog psihijatrijskog lečenja jedina prekršajna sankcija koja se može samostalno izreći neuračunljivom učiniocu prekršaja.

## 8. Zabrana pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja

Ova zaštitna mera prvi put je uvedena u naše prekršajno zakonodavstvo Zakonom o prekršajima iz 2005. godine i ima, kao što je to slučaj i sa drugim

zaštitnim merama, preventivni karakter. Iz samog naziva ove zaštitne mere može se zaključiti da je to mera kojom se ne dozvoljava učiniocu prekršaja da pristupi oštećenom, odnosno objektima ili mestu izvršenja prekršaja, sa ciljem da učinilac ne ponovi prekršaj ili da ne nastavi da ugrožava oštećenog (čl. 61. st. 1. ZOP). Kada se ova mera odnosi na zabranu pristupa oštećenom, onda ona obuhvata i meru zabrane pristupa zajedničkom stanu ili domaćinstvu u periodu za koji važi zabrana.

Zaštitna mera zabrane pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja se izriče na pismeni predlog podnosioca zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili na usmeni zahtev oštećenog koji je on istakao prilikom saslušanja u prekršajnom postupku. Odluka suda kojom je izrečena ova mera mora da sadrži: vremenski period u kom se ona izvršava, podatke o licima kojima učinilac ne sme pristupiti, naznačenje objekata kojima ne sme pristupiti i u koje vreme, mesta ili lokacije u okviru kojih se učiniocu ne dozvoljava (zabranjuje) pristup. O ovaj sudskoj odluci obaveštavaju se: oštećeni i policijska uprava nadležna za izvršenje mere, a ukoliko se mera odnosi na zabranu učiniocu pristupa deci, bračnom drugu ili članovima porodice, onda se obaveštava i nadležni organ starateljstva.

Ova zaštitna mera se može izreći u trajanju do jedne godine, računajući od dana izvršnosti presude kojom je ona izrečena.

Kažnjeno lice kome je pravnosnažnom presudom izrečena mera zabrane pristupa u obavezi je da poštuje tu zabranu. Ukoliko se desi da kažnjeno lice, ipak, prekrši ovu obavezu, odnosno ako pristupi oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja tokom trajanja ove mere ili pak ako ostvari kontakt sa oštećenim na nedozvoljeni način ili u nedozvoljeno vreme, onda će se tom licu izreći sankcija po propisu kojim je predviđen prekršaj za koji je i izrečena ova zaštitna mera (čl. 62. ZOP).

## **9. Zabrana prisustvovanja određenim sportskim priredbama**

Ova zaštitna mera, kao i prethodna, uneta je u naše prekršajno zakonodavstvo Zakonom o prekršajima iz 2005. godine. Donošenje ove mere verovatno je inspirisano sličnim rešenjem u Krivičnom zakoniku, a koje se tiče mere bezbednosti zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama, jer kao što se vidi i nazivi ovih mera su u potpunosti isti. I ovom merom, kao i prethodnom, ne dozvoljava se, tj. zabranjuje se određeno prisustvovanje učiniocu prekršaja, s' tim što se u ovom slučaju ta zabrana prisustvovanja odnosi na sportske priredbe.

Inače, zaštitna mera zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama se sastoji u obavezi učinioca prekršaja da se, neposredno pre početka vremena održavanja određenih sportskih priredbi, lično javi službenom licu u područnoj policijskoj upravi, odnosno policijskoj stanici na području na kojem se učinilac prekršaja zatekao i da boravi u njihovim prostorijama, dok traje sportska

priredba. Propisom kojim se određuje prekršaj može se predvideti obavezno izricanje zaštitne mere zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama.

Kada sud izrekne ovu zaštitnu meru, dužan je da o tome obavesti područnu policijsku upravu, odnosno policijsku stanicu prema mestu prebivališta kažnjenog lica.

Ukoliko se desi da kažnjeni (tj. učinilac prekršaja) kome je pravnosnažnom presudom izrečena mera zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama, ne izvrši svoju obavezu, odnosno koji se neposredno pre početka održavanja određene sportske priredbe lično ne javi službenom licu u područnoj policijskoj upravi ili policijskoj stanici, kazniće se zatvorom od trideset do šezdeset dana.

Zaštitna mera zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama se može izreći u trajanju od jedne do osam godina, s' tim što se vreme provedeno na izdržavanju kazne zatvora ne uračunava u trajanju ove mere.

## **10. Javno objavljivanje presude**

Zaštitna mera javno objavljivanje presude je, kao što je to slučaj i sa nekim prethodnim merama, uneta u naše prekršajno zakonodavstvo Zakonom o prekršajima iz 2005. godine. Donošenje i ove mere je inspirisano sličnim rešenjem koje postoji u Krivičnom zakoniku u vezi mere bezbednosti pod identičnim nazivom – javno objavljivanje presude.

Inače, propisom kojim se određuje prekršaj može se predvideti obavezno izricanje zaštitne mere javnog objavljivanja presude.

Ova zaštitna mera se izriče, ako sud smatra da je korisno da se javnost upozna sa presudom. To je posebno slučaj ako bi objavljivanje presude moglo da doprinese da se otkloni opasnost po život ili zdravlje ljudi ili da se zaštiti sigurnost prometa roba i usluga ili privreda. U zavisnosti od značaja prekršaja, sud će odlučiti da li će se presuda objaviti preko štampe, radija ili televizije ili pak preko više navedenih sredstava informisanja, kao i to da li će se obrazloženje presude objaviti u celini ili u izvodu, vodeći pri tome računa da sam način objavljivanja presude budu takav da omogući obaveštenost svih onih u čijem se interesu ona i objavljuje.

Presuda se može objaviti u roku najdužem od trideset dana od dana pravnosnažnosti presude, a troškovi javnog objavljivanja presude padaju na teret kažnjenog.

## **11. Udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije**

Lica koja nisu naši državljani, odnosno stranci uživaju sva prava koja su predviđena našim Ustavom i zakonima kao i državljani naše države. Međutim, u nekim slučajevima postoje razlozi koji ukazuju na nepoželjnost boravka stranca na domaćoj (našoj) teritoriji. Jedan od tih slučajeva je i taj kada stranac učini određeni prekršaj na našoj teritoriji. Zakonodavac je, slično rešenju u Krivičnom zakoniku,

predvideo i u prekršajnom zakonodavstvu zaštitnu meru udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije. U krivičnom zakonodavstvu to je mera bezbednosti proterivanje stranca iz zemlje.

Inače, primena ove zaštitne mere u prekršajnom pravu, tj. zakonodavstvu se vrši u slučaju kada je stranac učinio prekršaj zbog koga se ocenjuje da je njegov dalji boravak u našoj zemlji (državi) nepoželjan. Zaštitna mera udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije može da traje od šest meseci do pet godina (prethodni zakon je predviđao trajanje ove mere do tri godine). Trajanje zaštitne mere udaljenje stranca sa naše teritorije se računa od dana pravnosnažnosti presude, s' tim što se vreme koje je učinilac prekršaja proveo u zatvoru na izdržavanju kazne ne uračunava u vreme trajanja ove zaštitne mere.

Zakonodavac je odredbom čl. 65. st. 4. ZOP-a predvideo da se posebnim zakonom mogu propisati uslovi pod kojima se može na određeno vreme odložiti izvršenje ove zaštitne mere.

## **12. Oduzimanje životinja i zabrana držanja životinja**

Ovo je zaštitna mera koja je u sistemu prekršajnih sankcija prvi put uneta odredbom sada važećeg Zakona o prekršajima, a kojom se predviđa oduzimanje i zabrana držanja životinja nesavesnom vlasniku, odnosno držaocu životinja.

Naime, osnov za predviđanje ove zaštitne mere se nalazi, pre svega, u odredbama novog, sada važećeg, Zakona o zaštiti dobrobiti životinja koji je u obzir imao prava životinja proklamovanim Deklaracijom Ujedinjenih nacija i konvencijama o zaštiti različitih kategorija životinja i kažnjavanja lica koja životinje zlostavljaju. Inače, prethodnim Zakonom o zaštiti dobrobiti životinja, oduzimanje životinje (koja je predmet prekršaja) bilo je određeno kao administrativna, ali ne i kao i sudska zaštitna mera, jer ona kao takva nije bila ni predviđena prethodnim Zakonom o prekršajima. Predviđanjem ove mere u pozitivnom, tj. sada važećem Zakonu o prekršajima otvorene su mogućnosti da se, osim oduzimanja životinja, vlasniku ili držaocu zabrani privremeno ili trajno držanje životinja. Dakle, ova zaštitna mera ima dva aspekta. Prvi se odnosi na oduzimanje životinja njenom vlasniku ili držaocu, a drugi na privremenoj ili trajnoj zabrani držanja životinja.

Zakonodavac je prvo odredbom čl. 66. st. 1. ZOP predvideo da će se mera oduzimanja životinja izreći vlasniku ili držaocu koji je oglašen odgovornim za prekršaj iz oblasti zaštite dobrobiti životinja, radi njegovog sprečavanja da ponovi vršenje prekršaja, odnosno da na drugi način nastavi da ugrožava dobrobit životinja. Sud koji je doneo presudu odrediće u skladu s' posebnim propisima, da li će se oduzeta životinja predati nadležnom prihvatilištu za životinje ili zainteresovanoj organizaciji. Propisom kojim se određuje prekršaj može se predvideti obavezno izricanje zaštitne mere oduzimanja životinja.

Zakonodavac je, takođe, odredbom čl. 66. st. 4. ZOP-a predvideo i meru zabrane držanja jedne, više, odnosno svih vrsta životinja, koja će se izreći licu koje je oglašeno odgovornim za prekršaj iz oblasti zaštite dobrobiti životinja radi

sprečavanja tog lica (tj. učinioca) da ponovi prekršaj, odnosno da na drugi način nastavi da ugrožava dobrobit životinja. Inače, licu kome je pravnosnažnom presudom izrečena mera zabrane držanja životinja, a koji postupi protivno toj zabrani izreći će se sankcija po propisu kojim je predviđen prekršaj za koji je izrečena ova zaštitna mera.

Ova zaštitna mera se može izreći u trajanju od jedne do tri godine, računajući trajanje mere od dana izvršnosti presude, s' tim što se propisom kojim se određuje prekršaj može predvideti obavezno izricanje zabrane držanja svih, odnosno pojedinih vrsta životinja kao trajne zaštitne mere. Dakle, proizilazi da prvi aspekt ove mere (tj. mera oduzimanja životinja – čl. 66. st. 1. ZOP) može biti izrečen na određeno vreme, (odnosno privremeno), a da drugi aspekt ove mere (tj. mera zabrane držanja jedne, više, odnosno svih životinja-čl. 66. st. 4. ZOP) može, pored izricanja na određeno vreme, biti izrečena i kao trajna zaštitna mera.

## **VASPITNE MERE**

Vaspitne mere predstavljaju osnovnu prekršajno-pravnu meru za suzbijanje prekršajnog ponašanja maloletika, odnosno ove mere su okosnica sistema prekršajnih sankcija koje se primenjuju prema maloletnim učiniocima prekršaja. Vaspitne mere su zakonom propisane mere čiji je cilj, s' jedne strane, da se suzbije vršenje prekršajnih dela od strane maloletnika a, s' druge strane, da se pružanjem zaštite i pomoći maloletnim učiniocima prekršaja razvije njihova lična odgovornost, pospeši njihovo prevaspitavanje i usmeri pravilan razvoj njihove ličnosti i time utiče da ubuduće ne vrše prekršaje. Pored toga što su vaspitne mere osnovne prekršajne sankcije, one su ujedno i najbrojnije, najraznovrsnije i najčešće izricane prekršajne sankcije prema maloletnim učiniocima prekašaja.

Imajući u vidu cilj (svrhu) vaspitnih mera, sud je dužan da prilikom njihovog izricanja uzme u obzir sve okolnosti koje mogu da utiču na izbor vaspitne mere, kako bi ocenio kojom će se od propisanih vaspitnih mera (u konkretnom slučaju) najbolje ostvariti svrha prevaspitanja. U tom smislu sud će posebno uzeti u obzir sledeće okolnosti: starost maloletnika, stepen njegovog duševnog razvoja, psihičke karakteristike i motive zbog kojih je učinio prekršaj, njegovo dotadašnje vaspitanje, okolinu i uslove pod kojima je živeo, težinu učinjenog prekršaja, da li mu je već pre toga bila izrečena vaspitna mera, kao i sve ostale okolnosti koje utiču na izbor vaspitne mere kojom će se najbolje postići svrha vaspitanja. Radi utvrđivanja napred navedenih okolnosti sud je u obavezi da sasluša i roditelje ili usvojitelja maloletnika, odnosno, njegovog staratelja kao i druga lica koja mogu da pruže potrebne podatke (čl. 78. st. 1. i 2. ZOP). Za razliku od krivičnog zakonodavstva, prekršajno zakonodavstvo ne predviđa zavodske vaspitne mere, jer je zakonodavac verovatno smatrao da prekršaji kao najlakši kazneni delikti, po pravilu, ne zahtevaju izdvajanje maloletnog učinioca prekršaja u specijalizovane ustanove.



Ukoliko se desi da se posle donošenja odluke kojom je izrečena vaspitna mera pojave okolnosti kojih nije bilo u vreme njenog donošenja, ili se za njih nije znalo, a koje su takve prirode da bi uticale na donošenje odluke, onda se izvršenje izrečene vaspitne mere može obustaviti ili se izrečena mera može zameniti nekom drugom vaspitnom merom za koju se oceni da bi (s' obzirom na nove okolnosti) bila adekvatnija u smislu postizanja boljih rezultata na planu vaspitanja, tj. ostvarivanja svoje svrhe (čl. 79. ZOP). Međutim, ako iz bilo kojih razloga ne dođe do započinjanja izvršenja izrečene vaspitne mere ili neke od posebnih obaveza u roku od šest meseci od pravnosnažnosti odluke o izrečenoj vaspitnoj meri ili posebnoj obavezi, sud je dužan da razmotri ovo pitanje i nakon toga može doneti jednu od sledećih odluka: 1) da ponovo odluči da se ranije izrečena mera bezbednosti ili posebna obaveza izvrši i 2) da odluči da se ranije izrečena mera ili posebna obaveza zameni nekom drugom vaspitnom merom ili posebnom obavezom (čl. 80. st. 1. ZOP). Ako je maloletnik učinio više prekršaja u sticaju, sud će pri izboru vaspitnih mera jedinstveno ceniti sve prekršaje i izreći samo jednu vaspitnu meru.

Ukoliko se dogodi da maloletni učinilac prekršaja postane punoletan pre započinjanja ili u toku prekršajnog postupka, onda će se u tom slučaju primenjivati odredbe o maloletnicima, osim onih koje se odnose na vaspitne mere. Međutim, ako je maloletnik kome je izrečena vaspitna mera postao punoletan posle donošenja odluke o njenom izricanju, onda će sud rešenjem obustaviti izvršenje te vaspitne mere (čl. 83. ZOP). Dakle, za razliku od krivičnog prava, gde se vaspitne mere pod određenim uslovima mogu primenjivati i u odnosu na punoletna lica, u prekršajnom pravu takva mogućnost ne postoji.

Inače, sud je dužan da vodi posebnu evidenciju za svakog maloletnika kome je izrečena vaspitna mera.

Zakonom o prekršajima za maloletne učinioce prekršaja predviđene su dve vrste vaspitnih mera: 1) mere upozorenja i usmeravanja i 2) mere pojačanog nadzora, koje se dalje razvrstavaju na određene podvrste.

### **1. Mere upozorenja i usmeravanja**

Vaspitne mere upozorenja i usmeravanja (koje su ranije, primera radi, u krivičnom pravu bile poznate pod imenom „disciplinske mere“) su najlakša vrsta vaspitnih mera. Njihova primena dolazi u obzir kada su u pitanju oni maloletnici prema kojima nije potrebno primenjivati neke trajnije mere vaspitanja, odnosno koji su prekršaj učinili iz lakomislenosti (nepromešljenosti), a ne zbog vaspitne zapuštenosti. U stvari, mere upozorenja i usmeravanja se izriču kad je takvim merama potrebno uticati na ličnost maloletnika i njegovo ponašanje i kada su one dovoljne da se postigne svrha zbog koje su i predviđene, propisane.

U vaspitne mere upozorenja i usmeravanja spadaju ukor i posebne obaveze. Posebne obaveze predstavljaju novu vrstu vaspitnih mera upozorenja i usmeravanja, koja je u prekršajno zakonodavstvo uvedena po ugledu na rešenje u

krivičnom zakonodavstvu. Naime, Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (ZOMUKD) je u okviru krivičnih sankcija za maloletne učinioce krivičnih dela predvideo vaspitne mere da bi ih odrebom čl. 11. st. 1. razvrstao, tako da su u prvu vrstu ovih mera upravo svrstane mere upozorenja i usmeravanja gde pripadaju sudski ukor i posebne obaveze. Dakle, potpuno isto rešenje.

**Ukor.** Ukori (u krivičnom pravu to je sudski ukor) predstavlja najblažu, najlakšu vaspitnu meru koja se izriče maloletniku (učiniku prekršaja) prema kojem nije potrebno preduzeti trajnije vaspitne mere, a posebno kad se iz njegovog odnosa prema učinjenom prekršaju i njegove spremnosti da ubuduće ne čini prekršaje može zaključiti da će se i samo ukorom postići svrha ove vaspitne mere. Dakle, sud će izreći ovu meru ako stekne uverenje da je za vaspitanje maloletnika dovoljno samo da ga prekori (ukori) za učinjeni prekršaj.

Pri izricanju mere ukora maloletniku će se ukazati na društvenu neprihvatljivost njegovog postupka i predočiće mu se mogućnost izricanja i druge vaspitne mere, ukoliko ponovo učini prekršaj (čl. 75. st. 2. ZOP). Da li će ova mera biti dovoljna zavisi kako od ličnosti maloletnika i njegove spremnosti da više ne čini prekršaje, tako i od same težine prekršaja koji je učinio, ali i od mogućnosti i spremnosti njegove okoline da mu u tome pomogne. Inače, uz ukor se može izreći i neka od zaštitnih mera (npr. oduzimanje predmeta)

**Posebne obaveze.** Za razliku od prekršajnog zakonodavstva, u našem ranijem krivičnom zakonodavstvu postojale su, iako ne kao samostalna krivična sankcija (tj. kao vaspitna mera), posebne obaveze kao mere koje su se fakultativno mogle odrediti uz vaspitne mere pojačanog nadzora. Njihov zadatak se tada svodio na to da omoguće potpunije i efikasnije izvršenje one vaspitne mere uz koju su bile određene.

U našem pozitivnom krivičnom zakonodavstvu, posebne obaveze predstavljaju jednu od vrsta vaspitnih mera upozorenja i usmeravanja, odnosno predstavljaju samostalnu vrstu sankcija u sistemu maloletničkih krivičnih sankcija, a od skora, bolje reći, od donošenja Zakona o prekršajima 2013. godine, posebne obaveze predstavljaju i u prekršajnom pravu posebnu vrstu mera upozorenja i usmeravanja, odnosno samostalnu vrstu sankcije u sistemu prekršajnih sankcija za maloletnike.

Posebne obaveze kao samostalna vaspitna mera upozorenja i usmeravanja, odnosno kao samostalna prekršajna sankcija izriče se kada sud oceni da je odgovarajućim zahtevima i zabranama potrebno uticati na maloletnika i njegovo ponašanje. U tom smislu, sud može maloletniku odrediti jednu ili više posebnih obaveza i to:

- 1) da se izvini oštećenom;
- 2) da u okviru svojih mogućnosti, popravi ili nadoknadi štetu koju je prouzrokovao;
- 3) da ne posećuje određena mesta i izbegava društvo određenih lica koja na njega negativno utiču;

- 4) da se podvrgne odvikavanju i lečenju od zavisnosti od alkohola i drugih psihoaktivnih supstanci;
- 5) da se radi učenja ili provere znanja saobraćajnih propisa uputi u nadležnu ustanovu za osposobljavanje vozača;
- 6) da se, bez naknade, uključi u rad humanitarnih organizacija ili poslove ekološkog, socijalnog ili lokalnog značaja;
- 7) da se uključi u rad sportskih i drugih sekcija u školi uz pedagoški nadzor nastavnika (čl. 76. st. 1. tač. 1-7 ZOP).

Iz same prirode posebnih obaveza proizilazi da one imaju ulogu prevaspitavanja i usmeravanja malolenika u njegovom budućem razvoju, posebno u njegovom ponašanju u društvu a u tom kontekstu i izbegavanju činjenja prekršaja i drugih kaznenih delikata (npr. krivičnih dela) za koje može biti kažnjen. U stvari, posebnim obavezama se trenutno i preventivno deluje na maloletnika (učinioca prekršaja), da brzo i relativno lako shvati značaj svog prekršajnog dela, te da odustane od budućeg činjenja prekršaja tako što će se pokajati i izraziti posebnu svest i ubeđenje da se takav prekršaj desio iz određenih razloga, npr. iz nepažnje ili sličnih okolnosti, ali i straha da može (ako ponovo učini prekršaj) snositi teže posledice, te da maloletnik jednostavno shvati da se ne isplati činiti prekršaje, odnosno kaznena dela. Dakle, izricanjem ove mere maloletnik (učinilac prekršaja) treba da bude dovoljno upozoren na posledice činjenja prekršaja, čime se zapravo ostvaruje svrha kažnjavanja i ujedno opravdava postojanje ovakve vaspitne mere u sistemu prekršajnih sankcija.

Inače, zakonom je precizirano da izuzev prve, sve ostale posebne obaveze (čl. 76. st. 1. tač. 2-7 ZOP) ne mogu trajati duže do šest meseci i ne smeju ometati maloletnikovo školovanje ili zaposlenje, dok u vezi posebne obaveze predviđene u tač. 2. koja se odnosi na mogućnost da maloletnik popravi ili nadokandi štetu koju je prouzrokovao činjenjem prekršaja, sud može odrediti visinu, oblik i način popravljavanja štete, pri čemu lični rad maloletnika na popravljanju štete može trajati najviše do 20 časova u periodu od mesec dana i mora biti tako raspoređen da ne smeta redovnom školovanju ili zaposlenju maloletniku (čl. 76. st. 2. i 3. ZOP).

Ukoliko dođe do neispunjenja (realizacije) bilo koje od posebnih obaveza, sud može izrečenu posebnu obavezu zameniti drugom obavezom ili nekom drugom vaspitnom merom, o čemu će upozoriti maloletnika (učinioca prekršaja) prilikom izricanja posebnih obaveza (čl. 76. st. 4. ZOP).

Izvršenje posebnih obaveza sprovodi se uz nadzor organa nadležnog za poslove starateljstva koji je dužan da o izvršavanju obaveza obaveštava sud (čl. 76. st. 5. ZOP).

## **2. Mere pojačanog nadzora**

Mere pojačanog nadzora predstavljaju posebnu vrstu vaspitnih mera, s' tim što u prekršajnom zakonodavstvu, za razliku od krivičnog zakonodavstva, postoje, kao što je napred rečeno, dve vrste vaspitnih mera. Naime, u krivičnom

zakonodavstvu, osim mere upozorenja i usmeravanja i mere pojačanog nadzora, postoje i vaspitne mere zavodskog karaktera.

Do primene vaspitne mere pojačanog nadzora dolazi onda kada je za vaspitavanje i razvoj maloletnika potrebno preduzeti trajnije mere uz odgovarajući stručni nadzor i pomoć, a nije potrebno maloletnikovo potpuno odvajanje iz dotadašnje sredine. Drugačije rečeno, izricanje mere pojačanog nadzora prema maloletnom učiniocu prekršaja, odnosno kaznenog dela ima za cilj trajno vaspitavanje maloletnika. Taj cilj će se ostvariti tako što će se nad maloletnikom stalno vršiti potrebna briga i nadzor uz opravdano očekivanje da će se time postići svrha kažnjavanja, odnosno da maloletnik neće ubuduće činiti prekršaje i druga kaznena dela.

Za razliku od Zakona o prekršajima koji je predvideo dve mere pojačanog nadzora i to: pojačani nadzor od strane roditelja, usvojitelja ili staratelja i pojačani nadzor od organa starateljstva (čl. 77. st. 2. i 3.), Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (ZOMUKD), odnosno tzv. maloletnički zakon je odredbom čl. 11. st. 1. tač. 2. predvideo četiri mere pojačanog nadzora, a to su, osim ovih mera koje je predvideo i Zakon o prekršajima, i mera pojačanog nadzora u drugoj porodici, kao i novu mera pojačanog nadzora uz dnevni boravak u odgovarajućoj ustanovi za vaspitavanje i obrazovanje maloletnika.

**Pojačani nadzor od strane roditelja, usvojitelja ili staratelja.** Ovu meru pojačanog nadzora sud će izreći onda kada su roditelji, usvojitelj ili staratelj propustili da vrše potrebnu brigu i nadzor nad maloletnikom (npr. zbog velike prezaposlenosti ili prevelikog poverenja u svoje dete i sl.), a u mogućnosti su da ovakvu brigu i nadzor vrše i to se od njih može s' osnovom očekivati. Dakle, u ovom slučaju se roditeljima, odnosno usvojitelju ili staratelju poverava vršenje pojačanog nadzora nad maloletnikom, a oni preuzimaju ispunjavanje ove obaveze. Prilikom izricanja ove mere roditeljima, odnosno usvojitelju ili staratelju se mogu dati potrebna uputstva, pa i da im se nalože određene dužnosti koje ova lica trebaju da preduzmu u cilju vaspitavanja maloletnika i otklanjanja štetnih uticaja na njega.

Zakon o prekršajima je propisao da mera pojačanog nadzora od strane roditelja, usvojitelja ili staratelja može trajati najmanje tri meseca, a najduže godinu dana, dok je Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica za istovrsnu meru predvideo trajanje najmanje šest meseci, a najviše dve godine, što je i razumljivo imajući u vidu da je kriminalno ponašanje teži i društveno opasniji oblik ponašanja od prekršajnog ponašanja maloletnika, te je potrebno da ova mera duže traje kako bi se ostvarila svrha njenog izricanja, odnosno primene.

**Pojačani nadzor organa starateljstva.** Ovo je druga mera pojačanog nadzora koja se izriče, odnosno primenjuje, u slučaju da roditelji, usvojitelj ili staratelj maloletnika nisu u mogućnosti da vrše pojačani nadzor, pa će onda nad maloletnim učiniocem prekršaja pojačani nadzor vršiti organ starateljstva. Naime, kada sud izrekene ovu meru, maloletnik ostaje da živi kod svojih roditelja ili kod drugih lica (usvojitelja ili staratelja) koji ga izdržavaju, odnosno koji se o njemu

staraju, a pojačani nadzor nad njim vrši određeno službeno lice organa starateljstva ili drugo stručno lice koje odredi taj organ. U tom smislu organ starateljstva je dužan da se brine o školovanju maloletnika, njegovom zaposlenju, njegovom izdvajanju iz dotadašnje sredine koja na njega loše utiče, o eventualnoj potrebi lečenja i sređivanja prilika u kojima maloletnik živi.

I ova mera pojačanog nadzora, kao i prethodna, ne može trajati kraće od tri meseca, niti duže od godinu dana. Za razliku od Zakona o prekršajima, Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica je trajanje ove mere pojačanog nadzora, kao i u slučaju prethodne mere, odredio u rasponu od šest meseci do dve godine, takođe, iz istih onih razloga koji su navedeni i kod prethodne mere.

### **3. Kažnjavanje (starijih) maloletnika**

Zakonodavac je odredbama čl. 81. ZOP-a posebno predvideo kažnjavanje starijih maloletnika, s' obzirom da se prema ovoj kategoriji imaloletnika ( tj. lica koja su u vreme izvršenja prekršaja navršila 16 a nisu navršila 18 godina) mogu izreći, osim vaspitnih mera, još i kazneni poeni i kazna, dok se prema mlađim maloletnicima, kao što je napred rečeno, mogu izreći samo vaspitne mere. Izricanje kazne starijem maloletniku podrazumeva ispunjenje sledećih uslova: 1) da je on u vreme izvršenja prekršaja, prema svojoj duševnoj razvijenosti mogao da shvati značaj svoje radnje i da je mogao upravljati svojim postupcima i 2) da zbog težih posledica prekršaja ili većeg stepena maloletnikove krivice ne bi bilo opravdano primeniti vaspitnu meru. Zakonodavac je, takođe, predvideo da se starijem maloletniku kazna maloletničkog zatvora može izreći izuzetno. Pri izricanju ove kazne sud mora imati u vidu prirodu prekršaja, lične osobine maloletnika i njegovo ponašanje. Inače, kazna maloletničkog zatvora je najteža kazna, odnosno sankcija koja se može izreći maloletnom učiniocu prekršaja. Njenim izricanjem se ujedno ukazuje na činjenicu da se izricanjem bilo koje druge sankcije ne bi postigla svrha kažnjavanja, posebno zbog težine prekršaja i stepena krivice maloletnog učinioca prekašaja.

Kazna maloletničkog zatvora izrečena starijem maloletniku ne može biti duža od 30 dana. Isto tako, maloletnom učiniocu prekršaja ne može se izrečena novčana kazna zameniti kaznom maloletničkog zatvora u smislu primene instituta zamene neplaćene novčane kazne u kaznu zatvora, kao u slučaju punoletnog učinioca prekršaja, već će se prinudno naplatiti, u skladu sa zakonom.

Na kraju, treba pomenuti da je o svakoj izrečenoj vaspitnoj meri ili kazni, prekršajni sud u obavezi da obavesti organ starateljstva prema mestu prebivališta maloletnika.

## ZAKLJUČAK

Sistem prekršajnih sankcija čine kazne, kazneni poeni, opomena, zaštitne mere i vaspitne mere. Ovaj sistem je prema punoletnim licima, kao što je to slučaj i sa sistemom krivičnih sankcija, organizovan kao *dualistički*, jer ga praktično čine kazne i zaštitne mere, a dopunjuju druge prekršajne sankcije. Među tim drugim sankcijama posebno se ističu kazneni poeni, koji više nisu svrstani u kazne, već su predviđeni kao posebna vrsta prekršajnih sankcija (sankcija *sui generis*) i opomena, kao jedina mera upozorenja. Prema maloletnim učiniocima prekršaja, kao posebna vrsta prekršajnih sankcija, predviđene su vaspitne mere.

Ono što treba posebno istaći, jeste da je novim Zakonom o prekršajima na drugačiji način regulisana *zamena neplaćene novčane kazne* kaznom zatvora ili kaznom rada u javnom interesu. Naime, novim rešenjem se naglašava da se, pre svega, neplaćena novčana kazna zamenjuje kaznom zatvora, a kada to sudija proceni prema okolnostima slučaja, onda se neplaćena novčana kazna može zameniti i kaznom rada u javnom interesu. Kada su u pitanju pravna lica, zbog same njihove prirode, nije moguće zameniti neplaćenu novčanu kaznu. Takodje se ni prema maloletnim učiniocima prekršaja ne može primeniti zamena neplaćene novčane kazne kaznom zatvora, već se može samo prinudno naplatiti novčana kazna i to iz imovine roditelja ili staraoca maloletnika, naravno, ako maloletnik nema vlastite imovine.

Isto tako, u novom zakonskom rešenju precizirano je da se kazna rada u javnom interesu ne obavlja prinudno, a ukinuto je i ograničenje da se rad ne može obavljati duže od dva časa dnevno. Takodje, interesantno je da je maksimum ove kazne od 360 časova, u stvari, izjednačen sa maksimumom istoimene kazna u krivičnom zakonodavstvu.

Kazneni poeni, primereno njihovoj pravnoj prirodi, izdvojeni su i predstavljaju posebnu vrstu *nesamostalne* prekršajne sankcije, s obzirom da se izriču uz kaznu ili opomenu. Kazneni poeni se mogu izricati prekršiocima koji su već stekli vozačku dozvolu izdatu od strane nadležnog organa, i to bez obzira da li vozačku dozvolu imaju u vreme izvršenja prekršaja ili su pak vozili uprkos pravnosnažno izrečenoj zabrani upravljanja motornim vozilom.

I na kraju, sistem zaštitnih mera je "obogaćen" dvema novim zaštitnim merama, s tim što je novim Zakonom o prekršajima precizirano kada se i prema kojim licima mogu izreći pojedine zaštitne mere. Do propisivanja novih mera je došlo iz razloga što je isključena mogućnost da se zaštitne mere propisuju drugim zakonima, osim Zakonom o prekršajima. Te nove mere su: mera obaveznog psihijatrijskog lečenja i mera oduzimanja životinja i zabrana držanja životinja. Zaštitnom merom obaveznog psihijatrijskog lečenja se rešavaju dosadašnje situacije kada sudija nije mogao da izrekne licu, koje je u neuračunljivom stanju ostvarilo obeležje odredjenog prekršaja, nikakvu prekršajnu sankciju. Ovo rešenje je očigledno inspirisano sličnim rešenjem u krivičnom zakonodavstvu u pogledu

mere bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja na slobodi. Zaštitnom merom oduzimanja i zabrane držanja životinja su otvorene mogućnosti da se nesavesnom vlasniku ili držaocu životinja, osim oduzimanja životinja zabrani privremeno ili trajno držanje životinja, što je u skladu sa pravima životinja proklamovanim Deklaracijom Ujedinjenih nacija i konvencijama o zaštiti različitih kategorija životinja i kažnjavanju lica koja životinje zlostavljaju.

## DEFINITION AND SORTS OF MISDEMEANOR SANCTIONS

PhD Miodrag Jovic

### Abstract:

The sanctions of criminal law in general, and, therefore, I misdemeanor rights are repressive response undertaken by the country as a representative of a society with a view to its protection from the harmful consequences which he applied penalty exercise, ie. misdemeanor offenses.

What will be the system of criminal sanctions in general, and what will be the system of misdemeanor sanctions depends on the scope and structure of the offense, but also the orientation of the criminal policy States to accompany the system.

But not only that. This system depends on the attitude prevailing in a particular society, or the degree of its democratic development, but if the company is based more on principles of democracy, then the system will thus be less repressive sanctions a more preventative vice versa.

The adoption of the new Law on Misdemeanors of 2013, which in a different way regulates the matter of misdemeanor rights in relation to the previous Prekršajno by legislation, give is sufficient reason to the author of this work to pay attention to one particular segment substances legs misdemeanor law - systems misdemeanor sanctions and point to some newspapers, that is a different way of regulating the misdemeanor sanctions.

**Keywords:** Misdemeanour law, sanctions, prison sentence, fine, community service, Penalty, warning, protective measures, educational measures.

341.234

342.724

## MEHANIZMI ZAŠTITE MANJINA

**Prof. dr Harun Hadžić\***

*Apstrakt:*

*Jedan od najvećih problema savremenog svijeta danas jeste poštovanje, odnosno nepoštovanje, tj. zaštita ili kšenje prava manjina. Demokratičnost jedne zemlje se upravo ogleda u tome koliko ona uvazava manjine na svom prostoru i koliko im omogućava da se inkorporiraju u državu i društvo kao ravnopravni građani, a da, istovremeno, sačuvaju svoj identitet. U ovome radu razmatramo pitanje mehanizama zaštite manjina danas kroz instrumente Ujedinjenih nacija, savjeta Evrope, OEBS-a, Evropske Unije i Bilateralne sporazume država.*

*Ključne riječi: Manjine, mehanizmi zaštite manjina, UN, Savjet Evrope, OEBS, EU, bilateralni sporazumi.*

### UVOD

Društvo naroda u svojim aktima (Pakt društva) nije poklanjalo naročitu pažnju zaštiti manjina kao kolektiviteta, niti su manjinama tada priznavana neka kolektivna prava. Međutim, ugovorima o okončanju Prvog svjetskog rata, (Senžermenski ugovor iz 1919.), oslobođenim narodima iz dvije imperije – Otomanske i Austrougarske, koje su se tada raspale, priznato je pravo na samoopredjeljenje, nakon čega su ti narodi formirali svoje nacionalne države (Srbiju, Bugarsku, Grčku, i dr.). Intencija je bila rušenje kolonijalizma pa su data prava narodima da stvaraju svoje suverene i nezavisne države i tako sami obezbijede puno poštovanje svih svojih prava i sloboda. Međutim, nakon Drugog svjetskog rata, pitanje zaštite etničkih-nacionalnih manjina nije stavljano na dnevni red ove univerzalne svjetske organizacije, koja je zamijenila Društvo naroda. U svojim dokumentima UN su odsvog osnivanja usmjerile pažnju položaju čovjeka i građanina, kao individue, i razvoju onih prava i osnovnih sloboda koja su priznata i treba da budu priznata svim ljudskim bićima, a ne kolektivitetima, tj. ne nacionalnim, etničkim, vjerskim i drugim grupama. Vjerovalo se, naime, da će jačanjem opšte zaštite ljudskih prava, biti popravljen položaj i onih lica koja pripadaju nekoj od nacionalnih (etničkih) i drugih manjina, kao i prava samih tih manjina kao kolektiviteta. No, nakon raspada SFRJ, Cehoslovačke i SSSR-a 90-

---

\* Vanredni profesor za užu naučnu oblast međunarodno javno pravo na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: [h.hadzic@uninp.edu.rs](mailto:h.hadzic@uninp.edu.rs).



tih godina prošlog vijeka pojavio se jedan od najvećih problema savremenog svijeta a to je problem nacionalnih, etničkih, vjerskih i dr . manjina i njihovih kolektivnih prava. U ovom radu dajemo kratak osvrt na ovu problematiku kroz savremene mehanizme zaštite manjina - UN, Savjet Evrope, OEBS, EU i Bilateralne sporazume država.

## 1. UJEDINJENE NACIJE

*Povelja UN* (1945), kao najviši pravni akt Organizacije ujedinijenih nacija, ne sadrži eksplicitne odredbe o zaštiti manjina, pa saglasno tome ni relevantne mehanizme ostvarivanja prava manjina.

Tačno je da je pod okriljem Ujedinijenih nacija do danas doneseno više značajnih dokumenata, ali oni nisu imali za neposredni cilj zaštitu manjina.

Tako je, već 10.12.1948. godine, Generalna skupština UN usvojila *Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima*, u čijih su 30 članova izložena osnovna-građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava i slobode čovjeka "kao zajednički standard koji treba da postignu svi narodi i sve-nacije," ali se manjine kao kolektiviteti ne spominju.

Ovdje je vazno istaci da načela ove Deklaracije, ne sadrže pravnu, već prvenstveno moralno-političku obavezu za države. Ona su kasnije konkretizovana Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, donesenim 1966.godine, i nizom posebnih međunarodnih ugovora. Do danas veliki broj savremenih država je ta načela uključio u svoje ustave. Teoretičari međunarodnog javnog prava se slažu da su norme Deklaracije prerasle u međunarodno običajno pravo, koje obavezuje sve države, ne samo članice UN.

No kako smo već istakli Deklaracija ne tretira položaj onih lica koja pripadaju manjinama. Tako, odredba člana 2. kojom se reguliše da "svakom pripadaju sva prava i slobode proglašene u ovoj Deklaraciji bez ikakvih razlika u pogledu rase, boje, pola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti", je izuzetno važna, ali je u tom smislu sasvim nedovoljna. Isto važi i za odredbu iz čl. 7. kojom se utvrđuje da su svi jednaki pred zakonom i da imaju, bez ikakve razlike, pravo na podjednaku zaštitu zakona, kao i na jednaku zaštitu protiv bilo kakve diskriminacije kojom se krši Deklaracija.

Znači, da nikakve konkretne odredbe o zaštiti manjina nijesu unijete u Deklaraciju. Umjesto toga, i to istog dana kada i Deklaracija, donijeta je i posebna rezolucija „*O sudbini manjina*“, (Rezolucija 217 C III), koja je nažalost suštinski takođe značila vrlo malo. Njom je samo ukazano da Ujedinijene nacije nisu ravnodušne prema sudbini manjina, ali je istovremeno istaknuto da se radi o složenom i delikatnom pitanju koje u svakoj državi ima poseban aspekt te da je stoga za njega teško usvojiti jednoobrazno rješenje. U skladu s tim jedina konkretna odredba Rezolucije je ona kojom se nadležni organi Ujedinijenih nacija (Ekonomska i

socijalni savet, Komisija za ljudska prava i Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina) zadužuju da prouče problem manjina, kako bi Ujedinjene nacije bile u stanju da preduzmu efikasne mjere za njihovu zaštitu.<sup>1</sup>

Ipak, treba konstatovati da su Ujedinjene nacije donijele više međunarodnih dokumenata kojima su regulisana dva momenta od izuzetne važnosti za položaj manjina: pravo na opstanak (egzistenciju) i pravo na jednakost (zabranu diskriminacije).

Tada je, *Konvencijom o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida* (1948) koja je donesena imajući u vidu počinjene zločine, naročito nad jevrejima za vrijeme Dugog svjetskog rata, predviđeno novo međunarodno krivično djelo – djelo genocida. Za ovokrivično djelo, bitan i specifičan elemenat njegovog bića predstavlja namjera koja ima za cilj potpuno ili djelimično uništenje jedne nacionalne, etničke, rasne ili vjerske grupe kao takve. Sasvim je očito da se, uvođenjem ovog krivičnog djela, težilo postizanju preventivnih efekata. Naime, nastojalo se da se obeshrabre svi eventualni budući napadi na nacionalne, etničke, rasne ili vjerske grupe, a time i da se sdruge strane ovim kolektivitetima pruži potrebna zaštita. Mada se ovdje manjine ne spominju kao takve jasno je da su one obuhvaćene pod nacionalnim, etničkim, rasnim ili vjerskim grupama. Time je, ovom konvencijom na posredan način, pružena i zaštita odnosnim manjinama.

Kasnije su Ujedinjene nacije, kao i njihove specijalizovane agencije<sup>2</sup> na razne načine tretirale pitanje položaja manjina, bilo tako što su same donosile akte koji su se ticali te materije, bilo tako što su organizovale međunarodne konferencije na kojima su usvajani odgovarajući međunarodni sporazumi. U ovom smislu treba spomenuti: *Konvenciju o statusu izbjeglica* (1951), *Konvenciju o pravnom položaju lica bez državljanstva* (1954), *Konvenciju MOR br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja* (1958), *Konvenciju UNESCO protiv diskriminacije u oblasti prosvete* (1960), *Deklaraciju UN o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije* (1963), *Međunarodnu konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije* (1965), *Međunarodnu konvenciju o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda* (1973), *Deklaraciju UN o rasama i rasnim predrasudama* (1978), *Deklaraciju UN o uklanjanju svih oblika netolerancije i diskriminacije zasnovanih na religiji i uverenju* (1981) i dr.<sup>3</sup>

No treba istaći da iako je njihov moralni značaj veliki, ipak, ovi akti, nisu pravno obavezni za subjekte kojima su upućeni. S druge strane, i relevantni međunarodni sporazumi patili su od ograničenja u tom smislu da su vezivali samo države koje su ih potpisale i ratifikovale. Glavna slabost svih tih dokumenata bila je da oni nisu bili usmjereni na zaštitu manjina, te nisu ni sadržali odredbe o njihovim posebnim mehanizmima zaštite. No veliki pomakje učinjen 1966. godine donošenjem Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, u koji je

<sup>1</sup> Boris Krivokapić, *Manjine u međunarodnom pravu*, Prometej, Beograd, 2006, str. 34.

<sup>2</sup> Specijalizovane agencije su na primjer: Međunarodna organizacija rada (MOR), Organizacija UN za nauku, prosvetu i kulturu (UNESCO), Svjetska zdravstvena organizacija (WHO).

<sup>3</sup> Krivokapić, B., *Ibidem*, str 35.

unesen termin - manjina. Pakt u članu 26 preuzima formulaciju iz člana 2 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (1948) i utvrđuje da su svi jednaki pred zakonom, bez ikakvog razlikovanja, pa osnovu, rase, boje, jezika, vjeroispovijesti, nacionalnog porijekla i dr., istorijski značaj ovog Pakta je u njegovom članu 27. u kome je normirano:

*"U državama gde postoje etničke, verske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišena prava da imaju, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, svoj sopstveni kulturni život, da ispovedaju svoju sopstvenu veroispovest i obavljaju verske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik."*

Slobodno možemo reći da ova odredba člana 27. Pakta, predstavlja najvažniji pravno obavezujući dokument na međunarodnom nivou, sve do danas. „No, i pored činjenice da je citirana odredba, po mnogo čemu nedovoljna (jer je upotrijebljena formulacija ostavila državama prostor da, prostom izjavom o tome da kod njih nema manjina, otklone od sebe primjenu ove norme; jer su utvrđene samo negativne obaveze država tj. da odnosna lica ‘ne mogu biti lišena’ pomenuih prava; jer su prava svedena i to na vrlo uopšteni način, na samo tri dimenzije: kultura, vjera, jezik, jer nijesu predviđeni efikasni mehanizmi kontrole i zaštite, itd.), ona je značila veoma mnogo. Čak i ako nije odmah i neposredno uticala na odgovarajuću praksu (mada ni to ne treba potcjenjivati), ona je jasno pokazala da su države svijeta postale svjesne značaja manjinskog problema i neophodnosti zaštite manjina.”<sup>4</sup>

U vremenu koje je uslijedilo, došlo je do daljeg porasta broja raznih dokumenata koja dotiču pitanje manjina: *Konvencija UN o pravima djeteta* (1989), *Međunarodna konvencija o pravu radnika migranata i članova njihovih porodica* (1990), *Deklaracija principa tolerancije* (1995), *Unverzalna deklaracija UNESCO o kulturnoj različitosti* (2001), i dr. Svakako najveći značaj među ovim dokumentima ima *Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina* (1992). Ova Deklaracija je pripadnicima manjina priznala niz važnih prava, kao na primjer:

1. Pravo na svoju kulturu, na isповijedanje svoje vjere, na svoje obrede;
2. Pravo na privatnu i javnu upotrebu sopstvenog jezika, slobodno i bez mešanja ili nekog oblika diskriminacije;
3. Pravo na efikasno učešće u kulturnom, vjerskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu;
4. Pravo na efikasno učešće u donošenju odluka na nacionalnom i, gdje je potrebno, regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili oblastima u kojima žive;
5. Pravo na osnivanje sopstvenih preduzeća;
6. Pravo na osnivanje i održavanje, bez bilo kakve diskriminacije, slobodnih i miroljubivih kontakata sa drugim pripadnicima svoje grupe, sa pripadnicima drugih manjina kao i prekograničnih kontakata sa građanima drugih država sa kojima su u vezi na osnovu nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih veza;

---

<sup>4</sup> Krivokapić, B. Ibidem, str. 37.

6. *Pravo na to da svoja prava ostvaruju pojedinačno i u zajednici sa drugim pripadnicima svoje grupe, stim da ne mogu biti oštećeni zbog ostvarivanja ili neostvarivanja Deklaracijom zajamčenih prava; i dr.*<sup>5</sup>

Međutim, ova Deklaracija ne daje definiciju manjina, koristi isuviše uopštene formulacije, nije pravno obavezna, već je samo neka vrsta preporuke. Ipak, ona je praktično jedini dokument Ujedinjenih nacija, koji je u cjelini posvećen položaja manjina.

Ipak ostaje konstatacija da iako su svi spomenuti akti UN važni na svoj način, ipak su citirani čl. 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. i Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina iz 1992. godine, najvažniji dokumenti u ovoj oblasti, dok član 27. Pakta, predstavlja najviši domet u ovoj materiji.

U tijela i organe, koji su od posebnog značaja za zaštitu manjina, spadaju: Komisija za ljudska prava (od 2006. godine - Savjet za ljudska prava), Potkomisija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, Radna grupa za manjine, Visoki komesar UN za ljudska prava, eksperti, radne grupe i dr. Izuzimajući Potkomisiju za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, njihova zajednička karakteristika je da njihovi članovi nisu nezavisni eksperti, već predstavnici vlada. Prema tome, osim kada je riječ o Potkomisiji, radi se o političkim tijelima, čiji članovi zauzimaju stavove u skladu sa smjernicama koje dobijaju od vlada država koje predstavljaju. Treba istaći i to da je Rezolucijom Generalne skupštine UN 60/251 od 3.4.2006, umjesto dotadašnje Komisije za ljudska prava osnovan je Savjet za ljudska prava, kao „pomoćno tijelo Generalne skupštine UN, odgovorno za promovisanje univerzalnog poštovanja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve. Prva sjednica Savjeta održana je u Ženevi 30. juna 2006. Iako se od ovog tijela očekuje da značajno doprinese unapređivanju poštovanja i zaštite ljudskih prava u svijetu, s obzirom na to da je u funkciji tek nekoliko mjeseci, suviše je rano za bilo kakve ocjene.<sup>6</sup>

Pored navedenih organa i tijela koji svoj osnov postojanja imaju u Povelji UN, postoji i jedan broj ugovornih tijela čije je osnivanje predviđeno relevantnim višestranim međunarodnim ugovorima, zaključenim pod okriljem i uz pomoć Ujedinjenih nacija. Direktna značaj za položaj i zaštitu manjina, svakog od ovih ugovornih tijela (komiteta) zavisi od toga da li su i u kojoj mjeri manjinska prava ili makar zabrana diskriminacije, uređeni ugovorom kojim su osnovana ta tijela. S tim u vezi, može se primijetiti da poseban značaj pripada Komitetu za ljudska prava (osnovan na osnovu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima), Komitetu za ukidanje rasne diskriminacije i Komitetu za prava djeteta (predviđeni odgovarajućim ugovorima).

Rekli smo da svoje mjesto u zaštiti manjina imaju i neke od specijalizovanih agencija UN, kkaona primjer: Međunarodna organizacija rada (MOR) i Organizacija UN za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO).

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem, str. 39.

## 2. ZAŠTITA MANJINA NA EVROPSKOM NIVOU

Imajući u vidu praktični značaj problema, najdužu tradiciju u njegovom rješavanju, ali i najviši stepen ekonomske razvijenosti, najveći domašaji u zaštiti ljudskih prava, uključujući i prava manjina, ostvareni su u okviru evropskih institucija, a prije svega Savjeta Evrope i OEBS-a.

### 2.1. Savjet Evrope

Savjet Evrope, kao evropska regionalna organizacija, osnovan je u Londonu 1949. godine, i on je donio nekoliko dokumenata važnih za prava manjina. Međutim, odmah treba reći da njegov najvažniji dokument - *Kovencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950)*, uopšte ne tretira prava manjina, ali neke preporuke Parlamentarne skupštine ovog Savjeta, čine određene pomake u ovoj oblasti. Raspad SSSR-a, SFRJ i Čehoslovačke, kao i pad komunizma 90-ih godina prošlog vijeka, doprijeneli su posvećivanju veće pažnje pravima manjina. Tako je usvojena *Evropska povelja o manjinskim ili regionalnim jezicima (1992)*. Ova Povelja ima za cilj zaštitu odnosnih jezika i ona jeste od nesumnjivog značaja za pripadnike etničkih (nacionalnih) manjina, ali ona nije posvećena zaštita etničkih, pa ni jezičkih manjina kao kolektiviteta. No, u praksi će njena primjena, neminovno, povoljno uticati na položaj i ovih lica, jer je pravo na jezik pravo koje se koristi u komunikaciji unutar manjine i manjinskog naroda, odnosno zajednice ili grupe, što znači da ono jeste kolektivno pravo.

Treba reći da je naredni dokument Savjeta Evrope kao najvažniji regionalni sporazum o zaštiti manjina - *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995)*.

Značaj ove konvencije je istorijski jer se radi o prvom, u pravom smislu riječi, regionalnom međunarodnom ugovoru iz ove materije. Radi se najsveobuhvatnijim međunarodnopravnim dokumentom u oblasti manjinskih prava. I što je najvažnije, „Okvirna konvencija je prvi pravno obavezujući međunarodni instrument koji je u cjelini posvećen zaštiti nacionalnih manjina. Mada već sam njen naziv jasno ukazuje da je reč o dokumentu čija je svrha zaštita *nacionalnih manjina*, Konvencija se ne bavi kolektivnim pravima manjina, već pravima *lica koja pripadaju tim kolektivitetima*. To je uostalom, sasvim jasno istaknuto i u Objašnjenju i Komentaru uz Konvenciju”.<sup>7</sup> Ali, nažalost, i ta, u suštini individualna prava, su definisana samo

---

<sup>7</sup> Vidi tačku 13. Objašnjenja uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, u Krivokapić, B., Ibidem, str. 220.: u kojoj je, pored ostalog jasno istaknuto: "To ne podrazumeva priznanje kolektivnih prava. Naglašenje na zaštiti lica koja pripadaju nacionalnim manjinama koja mogu vršiti svoja prava pojedinačno ili zajedno sa drugima (vidi član 3, stav 2). Shodno tome, Konvencija prati pristup koji imaju tekstovi koje su usvojile druge međunarodne organizacije." Isti stav dosljedno je ponovljen i u tački 31 Komentara odredaba Okvirne konvencije, gde je izričito ukazano da se čl. 1. "odnosi na zaštitu nacionalnih manjina kao takvih i na prava i slobode pripadnika tih manjina" te da ta "distinkcija i razlika u formulaciji razjašnjava dilemu da se ne predviđaju kolektivna prava nacionalnih manjina." Na isti način, u tački 37. Komentara (u vezi sa čl. 3/2 Konvencije) precizirano je da se priznanje

kao obaveze država, a ne kao lista, ne kao katalog prava čak ni pripadnika manjina, a kamo li prava manjina kao kolektiviteta. Ovakav stav konvencije se pravdao nemogućnošću postizanja konsenzusa među državama članicama, pa je usvojen svojevrsan minimum u ovopj oblasti, a pošto do realizacije Konvencijom utvrđenih principa i ciljeva dolazi na nacionalnom nivou, države su u određenoj mjeri u prilici da po vlastitom nahođenju koncipiraju svoje zakonodavstvo i mjere politike koje odgovaraju njihovim konkretnim prilikama. Zbog svega toga je ovaj dokument i nazvan "Okvirna konvencija".

Savjet Evrope je usvojio i razne druge akte, koji se odnose na položaj manjina, tako što zabranjuju diskriminaciju, kao na primjer *Revidirana evropska socijalna povelja iz 1996*, *Evropska kulturna konvencija iz 1954*, *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985*. i dr.).

Zaštitom manjina u okviru Savjeta Evrope bave se i Komitet ministara, Parlamentarna skupština, samiti, Evropski sud za ljudska prava, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, i dr. a postoje i posebni organi i tijela koji daju svoj doprinos u okviru povjerenih im zadataka, kao na primjer Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, Evropska komisija za demokratizaciju putem prava (tzv. Venecijanska komisija), Komesar za ljudska prava, i dr.

## **2.2. KEBS/OEBS**

Kada je u pitanju zaštita nmanjinskih prava, posebni rezultati su ostvareni u okviru Konferencije - KEBS, odnosno, Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi - OEBS. U *Završnom aktu konferencije u Helsinkiju (1975)*, prvi put su pomenute manjine, ali su te odredbe suštinski ostale na nivou rješenja člana 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Naime i tu je stavljena ograda u vidu formulacije "kada takve manjine ili kulture postoje na njihovoj teritoriji", čime je državama obezbijeđena odstupnica i mogućnost da izigraju ove obaveze jednostavnom tvrdnjom da na njihovoj teritoriji odnosnih manjina i kultura nema. Kasnije su u okviru OEBS-a doneseni novi dokumenti, među kojima poseban značaj pripada onome koji je donesen u Kopenhagenu 1990. Godine, a kojim je izričito potvrđeno „da poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina kao dijela opštepriznatih ljudskih prava, predstavlja bitan faktor mira, pravde, stabilnosti i demokratije u državama učesnicama”.<sup>8</sup>

Na osnovu Pariske povelje za novu Evropu (1990) osnovana je Kancelarija za slobodne izbore, sa zadatkom da radi na olakšavanju kontakata i razmjene obavještenja o izborima u državama učesnicama.

Takođe od velikog značaja za položaj i zaštitu manjina je Visoki komesar za nacionalne manjine. Ova funkcija ustanovljena je na samitu u Helsinkiju 1992.godine. To je učinjeno uz uvažavanje činjenice da etnički konflikti sve više

---

mogućnosti zajedničkog vršenja ("u zajednici sa drugima") prava i sloboda, koje proizilaze iz načela Konvencije, razlikuje od pojma kolektivnih prava.

<sup>8</sup> Ibidem, str. 44.

predstavljaju glavni izvor sukoba i ugrožavanja bezbjednosti u Evropi. Njegova uloga se „sastoji u sprečavanju sukoba reagovanjem, u najranijoj mogućoj fazi, na konkretne manjinske situacije koje bi po njegovoj proceni, mogle da prerastu u sukob na području OEBS i tako utiču na mir, stabilnost ili odnose između država učesnica. U takvim slučajevima Visoki komesar je pozvan da se, u granicama svog mandata, angažuje radi popuštanja napetosti i sprečavanja sukoba“.<sup>9</sup> Bitne karakteristike rada Visokog komesara su: nezavisnost, nepristrasnost, saradnja i povjerljivost (tzv. tiha diplomatija).

### **2.3. Instrumenti – EU**

Počev od Sporazuma u Maastrichtu 1993.godine, kada je osnovana, **EU** je preko svojih organa donijela određene dokumente u vezi sa položajem manjina. Medjutim njena uloga u tom pogledu još uvijek je drugorazredna, posebno u poređenju sa dostignućima Savjeta Evrope i OEBS-a, i sastoji se u utvrđivanju standarda kojima se onemogućavaju razni vidovi diskriminacije.<sup>10</sup> No, realno je očekivati da će ubuduće, sa daljim jačanjem evropskih integracija, zaštita manjina dobijati na značaju.

Evropska unija se i dosada pokazala kao vrlo aktivna po tom pitanju. Poštovanje prava etničkih manjina, u skladu sa obavezama predviđenim u okviru OEBS, predstavlja suštinski uslov koji Unija zahtjeva za priznavanje novih država. Poštovanje zaštite manjina utvrđeno je, pored ostalog, i kao jedan od političkih uslova za prijem novih država u Evropsku uniju i dr. Takav zahtjev dat je i bivšim jugoslovenskim republikama u procesu uključivanja u EU. Naravno takav uslov deaje se i kroz razne druge međunarodne mehanizme nastale pod uticajem Evropske unije, kao što su Pakt za stabilnost u Evropi (tzv. Baladurov plan, 1995), Pakt za stabilnost u jugoistoenoj Evropi (1999), i dr. A takodje, zaštita manjina postaje i dio nekih drugih evropskih oblika saradnje, kao što je npr. Centralnoevropska inicijativa.<sup>11</sup>

## **3. BILATERALNI SPORAZUMI**

Dvostrani, tzv. bilateralni sporazumi između država, u vezi sa položajem manjina, zaključivani su od davnina. Nakon Drugog svjetskog rata, a posebno u današnje vrijeme, takva praksa je ne samo prihvaćena u širim okvirima, već je obogaćena novim sadržajima. Tu spadaju, pored ostalog, Austrijsko-italijanski sporazum od 5.09.1946. položaju nemačke manjine u oblasti Alto Adiđe (Juzni

---

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Kada je o ovome riječ posebno su zanimljive dvije 2000. godine donijete direktive Savjeta - Direktiva 2000/43/EC kojom se sprovodi princip jednakog postupanja sa licima bez obzira na rasno ili etničko porijeklo i Direktiva 2000/78/EC kojom se uspostavlja opšti okvir za jednako postupanje u zapošljavanju i profesijama.

<sup>11</sup> Ibidem, 46.

Tirol), Indijsko-pakistanski sporazum o zaštiti manjina (1950), Specijalni statut o manjinama uz Memorandum o saglasnosti između Italije, Ujedinjenog Kraljevstva, SAD, s jedne, i Jugoslavije, s druge strane (1954), Njemačko-danski sporazum o manjinama (1955), Kinesko-malajski sporazum (1955) i dr. Značajna etapa u zaključenju bilateralnih ugovora započela je devedesetih godina 20. vijeka i traje i danas. Ovi sporazumi se bave i širim pitanjima (dobrosusjedski odnosi i saradnja, partnerstvo i sl.) i tiču se manjinske problematike samo uzgred (mada ponekad dovoljno opširno).<sup>12</sup>

Neki od ovih sporazuma su u cjelosti posvećeni zaštiti manjina. Jugoslavija (Srbija i Crna Gora) je u periodu 2002-2004. potpisala ugovore o zaštiti manjina sa četiri svoja susjeda - Rumunijom, Mađarskom, Makedonijom i Hrvatskom.<sup>13</sup>

Obzirom da se koncentrišu na konkretna pitanja, treba vjerovati da će u budućnosti u materiji položaja manjina, sve više biti korišćeni bilateralni sporazumi između konkretno zainteresovanih država učesnica.

#### 4. ZAŠTITA MANJINA DANAS

Kada se posmatra pitanje međunarodne zaštite manjina danas, ono se, prije svega svodi na pitanje - koji su to najvažniji savremeni izvori u ovoj materiji. Odgovor na ovo pitanje zavisi od nivoa koji se posmatra, tj. da li sagledavamo univerzalni ili regionalni nivo. Na univerzalnom nivou, najvažniji pravni izvor, kako smo to gore istakli, jeste odredba člana 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Obzirom da je od potpisivanja Pakta proteklo punih 48 godina, a da nije donesen neki jači pravni akt ove vrste, to nam ukazuje da su države svijeta i dalje, u principu, nespremne da preuzmu na sebe neke čvršće i ozbiljnije obaveze na ovom, vrlo važnom, ali isto toliko i osjetljivom polju. Na ovakav zaključak navodi i činjenica da je „drugi najvažniji univerzalni dokument, Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina ((1992), usvojena nakon punih 15 godina rada na njoj. Toliko vremena za svega 9 vrlo elastično formulisanih članova i to dokumenta koji nije pravno obavezujući”.<sup>14</sup>

Neki pomaci su ipak učinjeni u Evropi. Naime, nestanak bipolarne podjele svijeta, raspad SSSR-a, SFR Jugoslavije i Čehoslovačke je doprinio da se posljednjih

<sup>12</sup> Na primjer: Ugovor između SR Njemačke i Poljske (1991), Republike Bugarske i Republike Moldove (1992), Republike Hrvatske i Republike Rumunije (1993), Slovačke i Mađarske (1995), Mađarske i Rumunije (1996), i dr.

<sup>13</sup> Sporazum između Savezne vlade SR Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina (2002), Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u SR Jugoslaviji i srpske nacionalne manjine koja živi u Republici Mađarskoj (2003), Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Makedonije o zaštiti srpske i crnogorske nacionalne manjine u Republici Makedoniji i makedonske nacionalne manjine u Srbiji i Crnoj Gori (2004) i Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori (2004). Svi ovi ugovori su stupili na snagu. (Citirano prema Kkrivokapić, B. Ibidem, str.48).

<sup>14</sup> Krivokapić, B., Ibidem, str. 49.



godina, bar u Evropi, naprave veći pomaci nego tokom ranijih decenija. Međutim, kako smo to u ovom radu istakli, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, kao dva najvažnija regionalna, evropska dokumenta, ipak ne zaslužuju epitet adekvatnih dokumenata u ovoj oblasti.

No ohrabruje činjenica da se ova pitanja među državama sve češće uređuju putem bilateralnih sporazuma, koji su se pokazali kao pogodno sredstvo jer se mogu prilagoditi prilikama i zahtjevima svakog pojedinačnog slučaja.

Isto tako, „sve je veći spisak raznih drugih dokumenata, u prvom redu političkih sporazuma i odluka organa određenih međunarodnih organizacija, posebno onih regionalnog karaktera. Ti akti se u savremenom međunarodnom javnom pravu nazivaju "meko pravo" (soft law)". Iako u slučaju kršenja ne predviđaju pravnu sankciju, i ovi akti su važni jer predstavljaju neku vrstu odraza međunarodnog javnog mnjenja, a time i pritiska na države da se prilagode dostignutim standardima. Ako ih ne poštuju, države će biti stalno javno prozivane zbog toga, što narušavaju ukupan imidž i ugled ostalih država. Zato usvajanje standarda ove vrste, u praksi se koristi kao jedan vid uslovljavanja kod prijema novih država u članstvo pojedinih međunarodnih organizacija, kao što su npr. Savjet Evrope ili Evropska unija.<sup>15</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

Zaštita manjina danas je briga ne samo šire međunarodne zajednice, i ne samo Evropskih regionalnih mehanizama zaštite, već prije svega nacionalnih zakonodavstava svake članice UN i EU. Naravno, kada se tiče normativnog dijela, kao što smo toistakli u ovome radu, savremeno društvo je uznapredovalo, naročito poslije Drugog svejetskog rata u oblasti definisanja samih standarda i sloboda i prava manjina. Ali, pokazalo se da je implementacija, odnosno praktična primjena tih pisanih akata međunarodne zajednice, koji definišu prava i slobode manjina, neujednačena od države do države, nedovoljno razvijena, nedovoljno obuhvatna i slabo sprovedena u praksi.

Izvjesni napredak je u tome što je uspostavljena obaveza svih država koje žele ući u integrativne evropske procese, da moraju ratifikovati i praktično sprovesti u svojoj praksi, prije svega Evropske regionalne dokumente, ali i one univerzalne – UN-a, koji predviđaju određene standarde u ovoj oblasti.

Takodje je za sve ljude na prostorima bivše Jugoslavije veoma važno da se kao građani, a i kao pripadnici raznih manjina, grupa, zajednica, mogu obratiti raznim tijelima Savjeta Evrope, OEBS-a i EU, te po najprije Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu radi zaštite svojih prava.

---

<sup>15</sup> Ibidem, str. 50.

Ostaje mogućnost obraćanja i univerzalnim mehanizmima, kao na primjer Savjetu i Komitetu za ljudska prava UN, za zaštitu prava i sloboda pripadnika manjina, i samih tih manjina.

Očekuje se da i Srbija, i Crna Gora, potpišu i bilateralne sporazume i sa Bosnom i Hercegovinom, radi regulisanja prava manjina, posebno Bošnjaka, na svojim područjima.

Započeti pregovori Srbije i Crne Gore o uključivanju u EU, takođe će doprinijeti primjeni najviših standarda o ljudskim i manjinskim pravima i na teritoriji ovih dviju država.

## **MECHANISMS OF PROTECTION MINORITIES**

**PhD Harun Hadzic**

### **Abstract:**

One of the biggest problems of the modern world today is respect, or disrespect, ie. Protection or Ksenja minority rights. The democratic nature of a country is being reflected in how it respects minority in their area and how it allows them to be incorporated into the state and society as equal citizens, and that at the same time preserving their identity. In this paper we consider the question of mechanisms for protection of minorities today at the instruments of the United Nations, Council of Europe, the OSCE - a, the European Union and countries bilateral agreements.

**Keywords:** Minorities, mechanisms for the protection of minorities, the UN, the Council of Europe, OSCE, EU, bilateral agreements.

351.862/.863

355.02

## САВРЕМЕНИ БЕЗБЕДНОСНИ ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ КАО УГРОЖАВАЈУЋЕ ДЕЛАТНОСТИ НАЦИОНАЛНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ

Др Станимир Ђукић

*Апстракт:*

*У раду су дефинисани појмови изазова, ризика и претњи по безбедност. Данашњи свет, нарочито Европа као синоним демократије и владавине права, суочава се са највећом кризом безбедности од краја хладног рата. Током хладног рата безбедност је, пре свега, имала државоцентрично и војно значење. Могућност избијања нуклеарног или конвенцијалног рата између суперсила била је централна безбедносна преокупација. Данас се појам безбедности с једне стране проширио са војног на друге секторе, а с друге стране продубио, са државе на недржавне референтне објекте. У раду се разматра и то, да су се у данашњем свету, појавили нови-стари безбедносни изазови, ризици и претње, од грађанских оружаних сукоба, организованог криминала, високотехнолошког криминала, тероризма, миграција, трговине људима, пандемије па до климатских промена. Такође, у раду је разматран значај перцепције безбедности као и фактора који утичу на њену конструкцију, тако да је урађена и компаративна анализа савремених изазова, ризика и претњи безбедности анализирањем стратегија националне безбедности САД, ЕУ и Републике Србије. С тим у вези, анализиран је и феномен организованог криминалитета као једна од највећих претњи савременој цивилизацији која све више тежи да поприми светски значај и да угрози опстанак човека, економију, привредне и финансијске системе, животну средину, као и сама достигнућа и вредности људске цивилизације. Полазећи од актуелности организованог криминалитета као појаве, у раду су обрађени поједини аспекти проблема организованог криминалитета као једна од најозбиљнијих савремених невојних претњи националној и међународној безбедности. Када је реч о угрожавању националне безбедности, евидентни су деструктивни ефекти по све сфере друштвеног и државног живота.*

*Кључне речи: савремени безбедносни изазови, безбедносни ризици, безбедносне претње, безбедносни изазови, ризици и претње, фактори безбедности, организовани криминалитет, национална безбедност.*

## Увод

Савремени свет карактерише не само продубљивање старих већ и настанак нових изазова, ризика и претњи, који су захватили и унутрашње и међународне односе. Ови изазови се испољавају у различитим облицима, зависно од политичког, економског и културног развоја појединих земаља и региона. Развој модерног друштва довео је до појаве нових безбедносних изазова, ризика и претњи, док су стари добили нове појавне облике и нове димензије. У савременом безбедносном окружењу пажња доносилаца политичких одлука преусмерена је са војних на невојне претње. Државе улажу велике напоре у самом препознавању безбедносних изазова, ризика и претњи и труде се да их опишу у стратегијско-нормативним документима, као што су стратегија националне безбедности и стратегија одбране. Европска стратегија безбедности наводи пет кључних претњи по безбедност Европске уније. То су тероризам, оружје за масовно уништење, регионални сукоби, неуспеле државе и организовани криминал. Организовани криминал је постао основна претња која угрожава државну, регионалну и међународну безбедност. Ова врста криминала директно угрожава и поткопава ауторитет држава, чиме онемогућава њихов развој, угрожава друштво и његове вредности. Организовани криминал је попримио транснационалну димензију, не познаје границе између држава и не прави разлику по нивоу њихове економске развијености. Он дестабилизује владе, подрива парламентаризам, руши поверење грађана у државне и правне институције, негира законитост и друштвени морал. Као један од савремених безбедносних изазова, организовани криминал доводи у питање безбедност, не само индивидуалну, већ и колективну, државну и међународну. Борба против савремених изазова и претњи безбедности, као што је и организовани криминал, захтева примену посебних механизма за њихово спречавање, откривање и сузбијање, као и механизма за формулисање стратегије за ту борбу. Уз тероризам и корупцију, организовани криминалитет је најозбиљнија невојна претња човечанству. Организовани криминалитет угрожава саме темеље демократске власти јер му је циљ успостављање противвласти као супротност цивилном друштву и демократској правној држави (Павишић & Веић, 1998:239). Организовани криминалитет и криминално деловање представља квалификовану опасност за јавни ред, општу сигурност, за правну државу, слободно тржиште и легалност у привредном и финансијском пословању (Бачић, 1999:46). Готово ниједна држава није "имуна на ову пошаст".

Једна од "мета организованог криминалитета" је и национална безбедност, која спада у тзв. *традиционалне приступе безбедности* (Савић, 2007:45). Према ортодоксној верзији овог концепта, у фокусу безбедности је држава, односно њен "опстанак", виталне вредности (суверенитет, територијални интегритет, политичка независност, опстанак државе, национално јединство) и државни интереси у спољној политици. Примарно средство у (само) заштити државе су њена војска, снаге безбедности и економска моћ. Највећом претњом националној безбедности сматран је оружани напад споља или различити облици "субверзија изнутра, које су потпомогнуте споља". У том смислу, безбедност је поистовећивана са тзв. *спољном безбедношћу земље*. Због тога се овакав приступ назива још и државоцентричним приступом безбедности.

Савремено - *проширено схватање националне безбедности* (тзв. *свеобухватна - интегрална национална безбедност*) подразумева синтезу безбедности грађана<sup>1</sup> и безбедности државе, али и допринос државе међународној и глобалној безбедности. Реч је о извесном стању заштићености виталних вредности и интереса, које се оптимизира функцијом државног и недржавног сектора националног система безбедности, и то не само од војних, него и од невојних претњи безбедности каква је организовани криминал. Конкретније, *национална безбедност је стање несметаног остваривања, развоја, уживања и оптималне заштићености националних и државних вредности и интереса које се достиже, одржава и унапређује функцијом безбедности грађана, националног система безбедности и наднационалним безбедносним механизмима, као и одсуство (појединачног, групног и колективног) страха од њиховог угрожавања, те колективни осећај спокојства, извесност и контрола над развојем будућих појава и догађаја од значаја за живот друштва и државе* (Мијалковић, 2009:113). Референтне вредности су првенствено мир, слобода, права и безбедност људи и друштвених група; квалитет живљења; национално јединство, достојанство, понос и идентитет; здрава животна средина; енергетска стабилност, економски и социјални просперитет; информациони ресурси; правни поредак и владавина права; територијални интегритет; политичка самосталност и опстанак државе и друштва.

Пад Берлинског зида и распад Совјетског савеза променио је хладноратовску безбедносну парадигму и довео до освешћивања потребе за проширеним схватањем концепта безбедности унутар самих држава,

---

<sup>1</sup> Под безбедношћу грађана подразумевамо стање личног (физичког, менталног и здравственог) интегритета и имовинског (имовинскоправног, економског и социјалног) статуса појединца и његове породице.

које више не подразумева само милитаристички приступ безбедности. Успостављање новог концепта схватања појма безбедности, за постхладноратовски контекст значило је прихватање и примену нових начела на институционалном нивоу. Концепт демократског управљања сектором безбедности подразумевао је и нов начин руковођења "новим" претњама, које се не могу решавати само војним приступом (детаљније о демократском управљању сектором безбедности, Тасић, 2014:62). То је довело до укључивања политичких, економских, социјалних и еколошких аспеката претњи у схватање и поставку ширег концепта безбедности (детаљније: Бузан, 1991). Иако тада долази до јачања улоге и позиције међународних организација попут ЕУ и НАТО, у академско-експертским круговима ОЕБС-а и УН-а безбедност се већ увелико посматра као потреба и право сваке грађанке и грађанина.

У наредном делу текста најпре ће се анализирати етимолошко и историјско порекло речи безбедност. Након тога, биће разматране неке постојеће дефиниције безбедности, као и дискусије о концепту безбедности. Осим тога, у следећим деловима текста, биће разматрани појам, перцепција и облици савремених изазова, ризика и претњи безбедности, као и организовани криминалитет као облик угрожавања националне безбедности.

### **Појам и класификација изазова, ризика и претњи безбедности**

Опасност, односно изложеност повреди и штети, представља централни елемент граматике безбедности. Уколико нема опасности, нема ни потребе да се говори о безбедности. Стога, иако то може парадоксално звучати, свет без опасности не би био свет *безбедности*, већ би то био свет *без безбедности* (енгл. *asecurity*). За студије безбедности појам опасност јесте оно што је сила за физику, понуда/потражња за економију, личност за психологију или моћ за политику, дакле, она је централни појам. Без разумевања појма, класификације, процеса конструкције и перцепције безбедносних изазова, ризика и претњи, немогуће је систематско разумевање било које безбедносне динамике.

Грамматика безбедности састоји се од неколико основних појмова. То су *опасност* (оно што угрожава), *референтни објекат безбедност* (оно што је угрожено), *субјекат безбедности* (онај који штити) и *средства*, односно *мере безбедности* (начин на који штити).<sup>2</sup> Опасност се може манифестовати као

---

<sup>2</sup> Ослањајући се на теорију секуритизације, овим елементима могуће је додати још и секуритизујуће актере, функционалне актере и публику. Видети Главу I, Поглавље 5 о копенхашкој школи студија безбедности.

изазов, ризик или претња. Иако се ове три врсте опасности често изговарају заједно, без прављења јасне концептуалне разлике међу њима, ови појмови немају исто значење. *Изазов* је ситуација која некога или нешто ставља на пробу. Ова ситуација може имати негативан или позитиван исход. На пример, глобализација је изазов који ставља на пробу државе, друштва и појединце. Уколико они из глобализацијских процеса успеју да извуку добит, овај изазов се за њих претвара у прилику. Међутим, уколико друштва и државе не успеју да се уклопе у процес глобализације овај изазов се може претворити у извор безбедносних претњи. Други тип опасности јесте *ризик*, који се може дефинисати као могућност губитка, повреде, стварања неугодне ситуације или уништења. За разлика од изазова, ризик углавном има негативно значење.<sup>3</sup> Док изазови и претње који или постоје или не постоје, ризик је само више или мање вероватан. На пример, у сваком релативно развијеном друштву постоји мања или већа вероватноћа, односно ризик, од избијања природних или технолошких несрећа, удеса и катастрофа. Могуће је припремати се за њих и управљати њиховим последицама уколико и када до њих дође, али их је јако тешко предвидети и немогуће у потпуности предупредити.

Изазове, ризике и претње безбедности могуће је класификовати према неколико критеријума. Према *секторима безбедности*, могуће је разликовати војне, политичке, социјеталне, економске и еколошке изазове, ризике и претње. Према *пореку опасности*, разликују се оне опасности које су потекле унутар политичке заједнице - унутрашње изазове, ризике и претње - од оних које су настале изван ње - спољне изазове, ризике и претње. Теоријски гледано, за сузбијање унутрашњих изазова, ризика и претњи превасходно је задужена полиција, док је за спречавање угрожавања споља задужена војска. Међутим, у време све интензивније глобализације, која у питање доводи некада неприкосновену разлику између области унутрашње и спољне политике, стварајући све већи простор "унуспољних послова" (енгл. *intermestic affairs*), све је мање изазова, ризика и претњи који се на овај начин могу дефинисати.<sup>4</sup> Традиционалних односно војних изазова, ризика и претњи све је мање. Између 1993. и 2003. године укупан број оружаних сукоба у свету се смањило за чак 40 посто (Human Security Centre, 2005). С друге стране, организовани криминал и тероризам не само да су интензивирани, већ све више попримају транснационални карактер. Границу између унутрашње и

---

<sup>3</sup> Овде стоји реч "углавном", због тога што рационални актери, било индивидуални било колективни, теже томе да умање ризик. Има и актера који теже што већем ризику (нпр. екстремни спортисти).

<sup>4</sup> Термин "унуспољни послови" (енгл. *intermestic affairs*) за академску употребу је увео Bejlis Mening у: Manning, 1977.

спољне безбедности све је теже повући, а број *унуспољних* изазова, ризика и претњи се повећава. Све то доводи до преклапања безбедносних функција различитих делова сектора безбедности, што се огледа у *полицизацији* војске и *милитаризацији* полиције.

У односу на *извор*, изазови, ризици и претње могу бити изазвани људским или природним фактором. Према *носиоцу*, могуће је разликовати изазове, ризике и претње чији су носиоци актери и они који проистичу из процеса. Актери могу бити државе или недржавни актери, попут терористичких или криминалних група. Међутим, носиоци изазова, ризика и претњи могу бити и процеси. О томе да се глобализација може доживљавати не само као изазов већ и као претња је већ било речи раније. У том случају, актери попут мултинационалних компанија само су посредно носиоци изазова, ризика и претњи, док суштина опасности, према таквом виђењу, долази из саме структуре и динамике глобалног капитализма. Изазови, ризици и претње се у односу на *трендове* дате епохе често деле на старе и нове. Током хладног рата нуклеарна претња била је нова претња, док је конвенционални међудржавни сукоб био облик старе претње. Након завршетка хладног рата, међудржавни сукоб у целини почео је да се сврстава међу традиционалне претње, док су сукоби ниског интензитета, грађански ратови и тероризам добили етикету нових изазова, ризика и претњи. Често се према *односу снага* између субјекта безбедности и носиоца претње прави разлика на асиметричне и симетричне претње. Асиметричне претње су оне код којих се користи неспремност и слабост субјекта безбедности и рањивост референтног објекта како би се нанела велика штета и тиме надоместила велика разлика у односу снага.<sup>5</sup> Ако се изазови, ризици и претње разврставају према *времену* које је потребно за њихову материјализацију, онда се они могу поделити на краткорочне, средњорочне и дугорочне. У односу на *степен интензитета штете* коју изазови, ризици и претње могу да изазову, могуће је разликовати изазове, ризике и претње ниског, средњег и високог интензитета.

Иако је реч о само једној од могућих класификација, која долази из англосаксонске безбедносне теорије и праксе, она се код нас увелико "одомаћила" потискујући остале, па и традиционалне поделе угрожавајућих појава на оружане и неоружане, спољне и унутрашње. Реч је о класификацији на изазове, ризике и претње безбедности.

Оваква типологизација нема практичну оправданост уколико је национални систем безбедности званичним прописом није номенклатурно и прецизно дефинисао. Иначе, угрожавања су градирана према *критеријумима*

---

<sup>5</sup> Разликовање симетричних од асиметричних претњи често се доводи у питање због недовољне прецизности значења ових термина. Видети: Blank, 2003.



*интензитета деструктивности и извесности наступања* (Мијалковић, 2011:109). Конкретније:

- *изазови безбедности* су појаве чија су штетност и извесност наступања реални али, на наведеној скали појава, најмање вероватни. То су природне појаве, друштвени односи и техничко-технолошки процеси чије је постојање (само по себи) деструктивно, у границама је толерантне прихватљивости јер не угрожава озбиљно виталне вредности, али је вероватно да би у будућности могло да произведе (узрокује или допринесе) појаве угрожавања безбедности са знатно озбиљнијим и тежим последицама. Реч је о угрожавајућим феноменима са највећим степеном општости и најнижим интензитетом непосредне деструктивности.

У највећем броју речника и енциклопедија појам "изазов" није регистрован, дакле није одређен, или су регистровани појмови попут именице "изазивач" и глагола "изазвати".<sup>6</sup> У појединим речницима под "изазовом" подразумева се "одговарање на сам изазов, показивање да се дорасло ситуацији, чак и упућивање изазов некоме",<sup>7</sup> односно изазов (challenge) представља "позив да се узме удео у одређеном такмичењу, дуелу, позив да се докаже или оправда нешто, или тежак задатак". У енглеском језику значење речи challenging се објашњава као обавеза реаговања (call to respond),<sup>8</sup> и изазов се сматра као нешто потенцијално, што постоји у најширем облику и заокупља пажњу и потребу да се прати. У кривичном закону многих, посебно вишенационалних и мултиверских држава, регистрована су кривична дела, формулисана као "изазивање националне, расне и верске мржње, раздора или нетрпељивости, затим, "изазивање опште опасности" и сличних. Њихово чињење може да обухвата многа обележја тероризма и, у многим аспектима, могу се довести у везу са синтагматским појмом "безбедносни изазов". Можемо рећи да је свака држава савременог света суочена са бројним и разноврсним безбедносним изазовима, који се условно могу разврстати вишенивоовски, а пре свега на стратегијски и тактички, чији носиоци могу бити екстремистички и терористички колективитети. Највећи или најопаснији су стратегијски безбедносни изазови за одређену државу, а представљају могућност противустановног (ванпарламентарног) свргавања Уставом утврђеног друштвеног уређења или разбијања њене територијалне целовитости (Мијалковски, 2012:114).

<sup>6</sup> "Изапати. 1. вичући учинити да неко изађе напоље; 2. речима учинити да неко каже или учини нешто; 3. наљути; 4. (на двобој) позвати; 5. (бол) проузроковати, причинити; 6. (фотографију) добити слику с негатива" односно, "изазивач. 1. онај који изазива; 2. проузроковач. (болести); 3. течност за изазивање фотографских слика" (Московљевић, М.: Речник савременог српског књижевног језика с језичким саветником, Гутенбергова галаксија, Београд, 2000, стр.228.

<sup>7</sup> Ковачевић, Ж.: Српско-енглески речник, "Филип Вишњић", Београд, 2002, стр. 322.

<sup>8</sup> Concise Oxford Dictionary, Ninth edition, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 866.

С обзиром на то да представљају тзв. *апстрактну опасност*, по својој природи ови су феномени заправо *извори угрожавања безбедности*.<sup>9</sup> Чињеница да се од наведених нивоа угрожавајућих појава најспорије развијају, указује на то да их је лакше благовремено идентификовати и спречити, односно контролисати;

- *ризичи безбедности* (итал. *risico* - опасност, излагање опасности) су конкретнији безбедносни феномени чија је реалност и извесност наступања већа. Реч је о скупу природних, друштвених и/или техничко-технолошких чиниоца, околности, процеса и односа који, самостално или у интеракцији, могу али и не морају да доведу до процеса и последице угрожавања безбедности. То су угрожавајуће појаве са нижим степеном општости и већом дозом деструктивности него безбедносни изазови. С обзиром на то да представљају конкретнију опасност, могу се описати и као спона, односно *метаморфоза изазова у претње безбедности* (Мијалковић, 2011:109).

За разлику од појма "изазов", појам "ризик" је јасније дефинисан у домаћој и иностраној литератури.<sup>10</sup> У најопштијем смислу, ризик је могућност да се одређени циљ не оствари у потпуности или да се оствари делимично. Могућност отклањања или смањења ризика зависи од нивоа познавања појаве у којој је садржан одређени ризик. Несумњиво због природе војних делатности, појам ризик је свестрано објашњен у Војној енциклопедији,<sup>11</sup> односно под тим појмом се подразумева свесно излагање опасности различитих могућности исхода. У даљем се каже да у војној делатности, ризик може проузроковати нежељене последице, неуспех одређене акције или претерано велике губитке, али и ванредан успех, те да се до сазнања о ризику долази проценом ситуације, а степен ризика одређене радње зависи од жеље да се преузме ризик, реалности процене ситуације, потпуности информације о противнику и могућности да се противник парира сопственим поступцима. Зависно од ситуације, значаја и последица, може имати тактички, оперативни и стратегијски значај. У литератури се често третира као свесни, разумни, срачунати и несвесни ризик (Мијалковски, 2012:115). Може се констатовати да ризик представља специфичан облик опасности, јер је својствен странама

<sup>9</sup> Тако се често расправља о демографским изазовима, еколошким изазовима, изазовима сиромаштва, изазовима етничког, верског, расног и културног идентитета, изазовима друштвено-економских и политичких транзиција, изазовима глобализације, изазовима миграција, изазовима реформи сектора безбедности, изазовима безбедности саобраћаја итд.

<sup>10</sup> Московљевић, Милош: Речник савременог српског књижевног језика с језичким саветником, Гутенбергова галаксија, Београд, 2006, стр. 577; Concise Oxford Dictionary, Ninth edition, Clarendon Press, Oxford, 1997, р. 866; Ковачевић, Живорад: Српско-енглески фразеолошки речник, "Филип Вишњић", Београд, 2002, стр. 322; Правна енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1979, стр. 802; Опћа енциклопедија, X том, Југословенски лексикографски завод, Загреб, 1981, стр. 139.

<sup>11</sup> Војна енциклопедија, ВИЗ, Београд, 1974, стр. 194.

(најмање два субјекта) у сваком конфликту (тероризам је распрострањен конфликт данас), независно од тога да ли је њихова моћ једнака (симетрична) или неједнака (асиметрична или драстично асиметрична). Актери (стране, субјекти) у терористичкој агресиви су: терористички колективитет (субјект опасности) и примарна жртва (субјект безбедности). Двостраност безбедносног ризика је у томе што и субјект опасности и субјект безбедности егзистирају у неизвесном безбедносном окружењу и континуално доносе одлуке о сопственом ангажовању,<sup>12</sup> а свака одлука је скопчана са извесним ризиком.

Ризици обухватају знатно шири опсег проблема безбедности него што су традиционалне претње, или чак много општији појам изазова. То је све оно што није ни изазов, а ни претња безбедности. Ризик подразумева ситуације неизвесности и несигурности и повезан је с вероватноћом излагања физичкој/материјалној и психолошкој/нематеријалној штети и повређивању, као посебан облик опасности и хазарда (излагања опасностима) по појединца, колективе и референтне вредности. Тесно је повезан са опасностима, излагању опасностима, вероватноћом, евентуалношћу и случајношћу на једној, и губитком и штетом (или добитком) на другој страни. У савременом друштву, ризик је мултидимензионални континуум, повезан са ситуацијама које су скалиране од апсолутно прихватљивих до апсолутно неприхватљивих.<sup>13</sup>

Најзаступљенијим ризицима сматрају се употреба застареле и прљаве индустријске технологије, нестабилне нуклеарне електране, транспортовање опасних материја, порозност државних граница, појава нових болести и епидемијских зараза људи, биљака и животиња, масовни увоз и употреба застарелих моторних возила, економска и енергетска зависност државе, политичко организовање екстремно настројених опортуниста државне политике и њихова подршка од стране других држава-истомишљеника,

---

<sup>12</sup> Одлучивање субјекта опасности и субјекта безбедности има сва обележја процеса одлучивања у сложеним организационим системима. Такви системи функционишу на основу одлука које доноси особа која се налази на челу одређеног броја квалификованих особа (помоћне особе у одлучивању), а све оне се означавају терминима - тим, штаб, комитет, команда итд. Надлежне особе (одлучиоци) своје право одлучивања остварују тако што уважавају одређену технологију (метод) одлучивања, која представља специфични процес који обухвата обраду и коришћење информација ради постизања конкретног циља. На сваком нивоу руковођења организационог система доноси се нова одлука као акт надлежне особе одређене организацијске целине, која је произашла из одлуке вишег претпостављеног нивоа, чијом реализацијом тежи се постизању постављеног (конкретног) циља. Одлуком се дефинишу задаци елементима (снагама) система, односно на који начин треба да проводе конкретне делатности ради постизања постављеног циља.

<sup>13</sup> Denney, D: *Risk and Society*, Sage Publications, Thousand Oaks, London-New Delhi, 2005, pp. 9-10.

климатске промене, несавршености механизма контролисаног промета нуклеарних, хемијских и биолошких материја итд.;

- *претње безбедности* су конкретне појаве чије је наступање најмање неизвесно, а штетни ефекти неспорни и, на скали појава које посматрамо, највећи. Реч је о широком спектру појава које су реалност савремене свакодневице, у којима конкретан носилац угрожавања безбедности напада вредности конкретног објекта угрожавања. Најопасније су, свакако, оружана агресија, војна интервенција, оружана побуна, економске санкције, субверзивна дејства, тероризам и организовани криминал.

Реч је о угрожавајућим појавама најнижег степена општости и највеће дозе деструктивности. Будући да представљају тзв. *конкретну опасност*, као и да их карактеришу посебна обележја по којима се идентификују, *претња безбедности је заправо облик угрожавања безбедности*.

Појам "претња" је у речницима и енциклопедијама одређен у смислу да угрожава или може угрозити нечију безбедност. Дефинисање појма "претња" на начин, попут "Претња је оно чиме се прети или што прети"<sup>14</sup> и глагол "Претити: 1. речима или знацима предочавати нешто непријатно, 2. навестити нешто рђаво и 3. предстојити"<sup>15</sup> потврђује негативну околност претње. То је евидентно и у дефиницијама: "Претњом се неко присиљава на послушност било уценом или силом. Наизглед безначајна претња може да постане опасна"<sup>16</sup> и "Претња је намера да се нанесе штета или да се спроведе казна, као назнака неког непожељног или непријатног догађаја".<sup>17</sup> "Претња је свесна намера проузроковања штете особи, својини или праву да би се објект претње принудио да испуни наметнуте захтеве".<sup>18</sup> И у правној сфери, појам "претња",<sup>19</sup> је негативно одређен односно дефинисан као облик психичке принуде и постоји када се неке ставља у изглед доношења зла да би се, на тај начин, утицало на његову слободу одлучивања. Лице треба да прети тако као да ће оно лично нанети зло. Може се извршити на различите начине: усмено, писмено и другим радњама. У Војном лексикону, појам "претња"<sup>20</sup> је веома садржајно одређен, првенствено са аспекта комуникације између држава, односно претња је врста притиска са позиције силе, којим се супротна страна жели застрашити и исцрпљивати, како би се присилила на

<sup>14</sup> Московљевић, М.: Речник савременог српског књижевног језика с језичким саветником, Гутенбергова галаксија, Београд, 2005, стр. 513.

<sup>15</sup> Исто, стр. 513.

<sup>16</sup> Ковачевић, Ж.: Српско-енглески речник, "Филип Вишњић", Београд, 2002, стр. 866.

<sup>17</sup> Concise Oxford Dictionary, Ninth edition, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 1452.

<sup>18</sup> The Encyclopaedia Americana - international edition, volume 26. Americana Cooperation, New York, 1971, p. 704.

<sup>19</sup> Правна енциклопедија, "Савремена администрација", Београд, 1979, стр. 715.

<sup>20</sup> Војни лексикон, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 444.

одређене уступке. Може бити употребом војне силе, економским санкцијама, политичким мерама и слично. Најчешће се комбинује са демонстрацијом војне силе, психолошко-пропагандним дејствима. Може да буде увод у оружану агресију. Претња обухвата агресивне и војне притиске субјекта опасности против објекта напада противника с циљем да га омаловаже, уруше, потчине или униште. Циљ субјекта претње је да вољу објекта напада (пријатељ, савезник, партнер, противник, непријатељ) потчини својој вољи у складу са својим циљевима и интересима. (Мијалковски, 2012:125). Осим до сада поменутих одређења појма "претња", наводимо још једно посебно одређење и то да "претња се сматра као једно од суштинских средстава у спољној политици држава" (Димитријевић & Стојановић, 1996:296).

У безбедносној теорији и пракси, конкретни угрожавајући феномени најчешће се обележавају комбиновањем два или више наведених критеријума класификовања. Тако су у оперативној употреби синтагме "унутрашњи невојни изазови", "спољне војне претње", "ризичи и претње националној безбедности", "изазови безбедности појединца" итд. (Мијалковић, 2011:110).

Синтагма "безбедносни изазови, ризици и претње" уведена је у српски научни и политички језик у последњој деценији прошлог века и првој деценији овог века. Иако све до данас она није јасно одређена, анализа њеног досадашењег поимања и употребе указје на то да она треба да значи све оно што на било који начин угрожава безбедност одређеног референтног објекта безбедности (Илић, 2013:49).

### **Перцепција безбедносних претњи**

Безбедност се не односи само на "одсуство претњи по усвојене вредности", већ и на "одсуство страха да ће дате вредности бити угрожене" (Wolfers Arnold, 1952:485). Потребно је подсетити се на то да се и значење самог појма безбедности, када је први пут употребљен, односило пре свега на стање духа, односно на безбрижност (лат. *securus*). Субјективан осећај безбедности, а не некакво објективно стање, чак и када би га било могуће научно измерити, чинилац је који има пресудан утицај на понашање актера. Осим тога, интензитет страха ретко када потпуно кореспондира с тим објективним, односно материјалним потенцијалом опасности да нанесу штету. Људи су, на пример, у потпуности прихватили ризик од саобраћајних несрећа, иако оне само у Србији односе око хиљаду живота сваке године. С друге стране, тероризам који односи далеко мање жртава доживљава се као једна од најопаснијих претњи националној безбедности (Ејдус, 2015:39).

Због чега се онда неке опасности третирају као безбедносна претња, а неке не? Анализа материјалних способности никада није довољна за разумевање због чега се нешто доживљава као претња.<sup>21</sup> Према схватању Stivena Volta, фактори који пресудно утичу на степен (војне) претње јесу: агрегатна моћ неке државе, односно сви ресурси који јој стоје на располагању (територија, популација, економски и технолошки развој итд), географска близина, офанзивне војне способности и офанзивне намере (Walt, 1985:127). Међутим, искуство говори да је објективну и реалистичну процену тога да ли су намере неке друге државе офанзивне или дефанзивне у пракси веома тешко направити. Управо је суштина безбедносне дилеме, тога тешко пребродивог проблема у односима суверених држава, у томе што се дефанзивни поступци једне државе у другој држави често тумаче као офанзивни. То делом проистиче и из чињенице да наоружање које се развија у одбрамбене сврхе може лако да се употреби за офанзивне сврхе. Осим тога, веома често се сопствене активности посматрају као изнуђене, док се активности супарника тумаче као унапред промишљене, иза којих често стоји лоша намера. У психологији се ово назива "грешка учитавања злонамерности" (енгл. *sinister attribution error*) (Ејдус, 2015:39). На перцепцију претњи утичу и одбрамбене способности које актерима стоје на располагању. Robert Kejgen је то сликовито приказао, рекавши: "Човек који је наоружан само ножем може сматрати да је медвед који се шуња по шуми опасност која се може толерисати, због тога што је ловљење медведа ножем ризичније него крити се уз наду да медвед никада неће напасти. Човек који је наоружан пушком направиће вероватно другачију рачуницу" (Kagan, 2003:12).

Али субјективност се не односи само на осећање нивоа угрожености, већ се, како на то упозорава Војин Димитријевић, односи и на сам избор референтног објекта безбедности. Он пише да ће елита увек највише штитити интересе и вредности класе којој припада, "а користиће отвореност дефиниције националне безбедности како би своје специфичне вредности приказала као националне" (Димитријевић, 1973:31). Онај субјекат који има мање заштићених вредности свакако ће имати и јачи осећај безбедности. За разлику од њега, "несигурним се осећа онај одлучивач који полаже на много неприкосновених вредности и сумњичаво гледа на свет који га окружује" (Димитријевић, 1973:32).

Како се формира перцепција безбедности? Према мишљењу Hansa Gintera Brauha, она зависи од погледа на свет које имају аналитичари и политички одлучиоци. Погледи на свет могу бити *hobsovski*, *grocijuski* и *kantovski* (Brauch,

---

<sup>21</sup> Парадигматичан приступ који се ослања само на анализу материјалних (војних) способности је неореализам развијен код Volca, 2008.

2005:57).<sup>22</sup> *Hobsovski* pogled svet види међународне односе као џунглу у којој је "држава држави вук", а моћ је једино средство њиховог опстанка. Пошто су моћ, ресурси и статус ограничени, никоме се не може потпуно веровати. Данашњи пријатељ сутра може постати опасан ривал. У *hobsovskom* свету односи између држава су игра са збиром нула (енгл. *zero sum game*). Добитак за једну страну, неумитно значи и губитак за другу страну. За разлику од тога, *grocijuski* pogled на свет је прагматичан. Опстанак је могуће постићи и сарадњом. Односи између држава у *grocijuskoj* перспективи могу бити успостављени на обострану корист. Друге државе нису неумитно међусобни непријатељи, већ су у најгорем случају ривали, а у најбољем сарадници. Коначно, *kantovski* pogled на свет је идеалистички. У њему су све државе потенцијални пријатељи, који треба заједнички да раде на остварењу универзалних вредности, као што су слобода, демократија и поштовање међународног права.

### **Савремени безбедносни изазови, ризици и претње безбедности**

Списак доминантних безбедносних изазова, ризика и претњи на Западу мењао се током времена и зависио је од многобројних фактора, од којих су најважнији технологија, психологија и политика. У средњем веку људи су се, поред најезда страних војски и њихових плаћеника, највише плашили куге, вештица, инквизиције и страшног суда (Ејдус, 2015:42). Са стварањем суверених држава у 17. веку, извор безбедносних претњи постају друге државе односно њихова војна моћ. Двадесети век није умањио значај традиционалних војних претњи по безбедност већ, их је, напротив, ставио на убедљиво прво место. Развој нуклеарног наоружања, уз помоћ којег је могуће уништити целокупан људски живот на планети Земљи, први пут је учинио да све остале претње по безбедност људи и држава делују много мање страшно. Завршетком хладног рата, када је страх од нуклеарног уништења стављен у други план, свет се заправо вратио "у нормалу", а људи су поново почели да се умерено плаше других опасности. Неке од њих су постојале и раније, али нису биле у првом плану, попут тероризма, миграција, разних пандемија и грађанских ратова. Претње попут климатских промена постојале су и раније, али су сада почеле да се интензивирају толико да то постаје забрињавајуће, док су се неке, попут информатичких претњи, појавиле први пут у историји захваљујући револуцији у информационим пословима.

---

<sup>22</sup> Brauh је ову поделу направио надовезујући се на енглеску школу међународних односа. Енглески филозоф Tomas Hobs, холандски правник Hugo Grocijus и немачки филозоф Immanuel Kant често се узимају као претече трију школа мишљења у међународним односима: реализма, либерализма и идеализма.

Државе се, углавном, труде да кључне безбедносне изазове, ризике и претње са којима се суочавају опишу у званичним документима, као што су стратегија националне безбедности, стратегија одбране и слично. У овим документима је, такође, наведена листа вредности, односно референтних објеката безбедности, као и стратегија њихове заштите. Све до осамдесетих година прошлог века ови документи су били углавном поверљиви.<sup>23</sup>

У вези са теоријском одређености угрожавајућих делатности у документима из националне безбедности првог нивоа, као узорак вршимо преглед садржаја (наслова) актуелних стратегија националне безбедности Републике Србије,<sup>24</sup> Сједињених Америчких Држава<sup>25</sup>, и Руске Федерација<sup>26</sup> (Табела 1).

Табела 1.

СТРАТЕГИЈА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ	СТРАТЕГИЈА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ	СТРАТЕГИЈА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ (2009.)	СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА (2010.)	РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ ДО 2020. ГОДИНЕ (2009.)
<p>I БЕЗБЕДНОСНО ОКРУЖЕЊЕ</p> <p>II ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ</p>	<p>I ПРЕГЛЕД СНБ</p> <p>II СТРАТЕГИЈСКИ ПРИСТУП</p>	<p>I ОПШТЕ ОДРЕДБЕ</p> <p>II САВРЕМЕНИ СВЕТ И РУСИЈА: СТАЊЕ И ТЕНДЕНЦИЈА РАЗВОЈА</p>

Извор: аутор.

<sup>23</sup> Још је Sun Cu, класични кинески војни стратег из 6. века пре н. ере, упозоравао на то да није препоручљиво откривање стратегије непријатељу, јер се тако губи способност изненађења. Sun Cu, 1995.

<sup>24</sup> *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, број 28/09.

<sup>25</sup> Подаци о оригиналу: National Security Strategy United States of America, White House, Washington, May 2010, Seal of President of the United States.

<sup>26</sup> Указ председника Руске Федерације, од 12. маја 2009. Но 537.



У Србији је прва Стратегија националне безбедности усвојена 2009. године.<sup>27</sup> Угрожавајуће делатности у Стратегији националне безбедности Републике Србије су регистроване у оквиру поглавља "Безбедносно окружење" и "Изазови, ризици и претње безбедности" и карактерише их општост, углавном, без навођења носилаца. Угрожавајуће делатности у оквиру наслова "Безбедносно окружење" су изложене уважавањем принципа опште, посебно, појединачно, односно кроз поднаслове: Глобално окружење, Регионално окружење и Безбедност Републике Србије. У општем смислу се констатује да је у савременом свету смањен ризик од војног сукоба глобалних размера, али да је суочен са бројним изазовима, ризицима и претњама безбедности чија суштина је у томе што су непредвидиви, асиметрични и транснационални. Као такви су регистровани: велике разлике у степену економског и културног развоја, чија су последица сиромаштво и социјална угроженост дела становништва, што условљава настанак негативних демографских и психо-социјалних појава; затим, регионални и локални сукоби, етнички и верски екстремизам, тероризам, организовани криминал, пролиферација оружја за масовно уништење, илегалне миграције, климатске промене и све израженији дефицит енергетских ресурса који угрожава стабилност појединих земаља и читавих региона и глобалну безбедност. Такође се упозорава да се свет суочава са изазовима које намеће грубо кршење Повеље УН и општеприхваћених норми међународног права, а посебно мешање у унутрашње ствари суверених земаља, као и концепција и пракса превентивног напада и војног интервенционизма. Као и у оквиру наслова глобалног окружења, теоријску одређеност угрожавајућих делатности у региону карактерише општост (без-субјективност) као и за глобално окружење. Осим тога, као могући реметиоци безбедности у региону наводе се: тероризам, експанзија организованог криминала, корупција, недозвољена трговина наркотицима и оружјем, трговина људима, национални, верски и политички екстремизам.

Од 1987. године до данас, у САД је, на пример, усвојено дванаест стратегија националне безбедности (1988, 1989, 1990, 1991, 1993, 1994, 1996, 1997, 2000, 2002, 2006. и 2010. године). Документ из 2006. године почиње речима: *"Америка је у рату. Ово је ратнодопска национална стратегија безбедности, коју захтева озбиљан изазов са којим се суочавамо - пораст тероризма који подстиче агресивна идеологија мржње и убијања, која се америчком народу у потпуности приказала 11. септембра 2001. године"* (White

<sup>27</sup> Пре овога, документа која су дефинисала изазове, ризике и претње безбедности била су: Бела књига одбране Државне заједнице Србија и Црна Гора из 2005. и Стратешки преглед одбране из 2006. године.

House, 2006:17). У америчкој *Стратегији националне безбедности*, угрожавајуће делатности против САД су регистроване и теоријски дефинисане у поглављима: "*Преглед стратегије националне безбедности*" и "*Стратегијски приступ*". Став да "до краја 21. века САД ће се суочавати са бројним и разноврсним изазовима против своје националне безбедности" почиње констатацијом о смањеној опасности од општег нуклеарног и идеолошког рата и упозорењем да су идеолошки ратови замењени религијским, етничким и племенским ратовима, као и да су нуклеарне претње попримиле нова обележја. Потом су регистроване и описане угрожавајуће делатности против безбедности САД и персонално наводи њихов основни носилац (субјект), терористичка Ал Каида. Наиме, глобални тероризам и његов репрезент Ал Каида, идентификују се као највећа претња безбедности САД, на територији САД и широм света. Осим тероризма, као претње америчкој безбедности наводе се ширење оружја за масовно уништење, посебно нуклеарног оружја; глобалне криминалне мреже, кршење људских права, нарочито у неуспешним државама, економска криза и климатске промене. Наведене опасности се разврставају у две групе: актуелне и потенцијалне. За карактеристичне актуелне претње безбедности САД сматрају се: тероризам, насилни екстремизам, сајбер напади, пандемије и природне катастрофе, а за потенцијалне претње - ширење оружја за масовно уништење, предочавањем могућих последица Ирану и Северној Кореји,<sup>28</sup> постојање тзв. отпадничких држава и могућа појава нових регионалних сила са хегемонистичким претензијама.

С друге стране Атланског океана, главни амерички савезник ЕУ своје стратешко окружење доживљава доста другачије. *Европска стратегија безбедности* из 2003. године почиње дијаметрално супротном оценом: "*Европа никада није била тако напредна, тако безбедна, нити тако слободна. Насиље из прве половине 20. века уступило је место периоду мира и стабилности, без преседана у европској историји*".<sup>29</sup> За разлику од Америке, која по свему судећи свет доживљава више на један хобсовски начин као гладијаторску арену, џунглу у којој вреба мноштво опасних непријатеља, ЕУ се, вођена кантовским идеалима, преселила у "постмодерни рај". Због ове

<sup>28</sup> САД ће инсистирати на међународном консензусу да све државе упознају своје обавезе у вези са поседовањем и производњом нуклеарног оружја. "Обе нације се суочавају са јасним изборима. Уколико Северна Кореја елиминира програм нуклеарног оружја, а Иран упозна своје међународне обавезе око сопственог нуклеарног програма, они ће бити способни да приступе путу веће политичке и економске интеграције са међународном заједницом. Уколико они игноришу своје међународне обавезе, истаћи ћемо потребу јачања њихове изолације и њиховог довођења до попустљивости у складу са међународним непролиферационим нормама", гласи став у Стратегији.

<sup>29</sup> ЕУ, 2006, 3. Овом списку су, у Извештају о имплементацији из 2008, придодате још пиратерија на мору и енергетска безбедност.

разлике у перцепцијама, Robert Kejgen је иронично написао да Америка и Европа живе на две различите планете, Америка на Марсу, а Европа на Венери (Kejgan, 2003:15). Но, када се по страни остави разлика која постоји у њиховом погледу на свет (нем. *Weltanschauung*) убрзо постаје јасно да ЕУ и САД, када је реч о перцепцији претњи, не живе баш у радикално сасвим другачијем свету. Тако, Европска стратегија безбедности наводи *пет основних претњи по безбедност ЕУ*, које се не разликују драстично од претњи које заокупљају САД. То су: **тероризам, оружје за масовно уништење, регионални сукоби, неуспеле државе и организовани криминал.**

У *Стратегији националне безбедности Руске Федерације до 2020. године*, угрожавајуће делатности међународне безбедности и безбедности Русије су регистроване и описане у насловима *"Опште одредбе"* и *"Савремени свет и Русија: стање и тенденције развоја"*. Претње националној безбедности Русије су дефинисане као "непосредна или посредна могућност наношења штете уставним правима, слободама, достојном квалитету и стандарду живота грађана, суверенитету и територијалном интегритету, одрживом развоју Руске Федерације, одбране и безбедности државе". У том смислу, најпре се констатује да је повећана осетљивост свих чланова међународне заједнице пред новим изазовима и претњама и потом, упозорава на неоснованост постојеће глобалне и регионалне архитектуре, оријентисане нарочито у евроатланском региону, само на НАТО, као и да несавршенство правних инструмената и механизма све више стварају претњу за обезбеђивање међународне безбедности. У даљем, као карактеристичне угрожавајуће делатности наводе се: изражене супротности између главних учесника светске политике, претње ширењем оружја за масовно уништење и његовим доспевањем у руке терориста, усавршавање облика незаконите делатности у области кибернетике и биологије и сфери високих технологија, националистичка расположења, ксенофобије, сепаратизам, насилни екстремизам, верски радикализам, еколошки проблеми, неконтролисане и незаконите миграције, трговине дрогом и људима и други облици транснационалног организованог криминала, ширење епидемија изазване непознатим вирусима и дефицит слатке воде. Као значајне претње безбедности такође се наводе: 1) на међународну ситуацију ће у средњорочној перспективи, негативно утицати ситуација у Ираку и Авганистану, конфликти на Блиском и Средњем истоку, у низу земаља Јужне Азије и Африке и на Корејском полуострву; 2) у условима конкурентске борбе за ресурсе нису искључена решења насталих проблема уз примену војне силе и тиме може да буде нарушена успостављена равнотежа снага у близини граница Русије и граница њених савезника и 3) последице светских

финансијско-економских ризика могу постати упоредиве по укупној штети са применом војне силе у великим размерама (Мијалковски, 2013:163).

### **Организовани криминалитет као облик угрожавања националне безбедности**

Осим деловања у ширим географским оквирима,<sup>30</sup> приметно је да је некадашњу *специјализацију* за поједине видове злочина заменило тзв. *сваштарење*, могућност да се више различитих врста илегалних "роба и услуга добије и/или наручи" на једном месту. Очигледно је и појављивање нових облика криминала који нису типични за "стару мафију", попут илегалне трговине црвеном живом, нуклеарним материјалом и отпадом, биолошким агенсима, генетским материјалом, људским ткивима и органима, високотехнолошког криминала итд. Истовремено, дошло је и до реституције злочина за које је сматрано да су искорењени и заборављени, попут трговине људима.

Видови савременог организованог криминала су бројни, а међу њима су израженији: економски и корпорацијски криминал, наркомафија, кријумчарење оружја, трговина људима, кријумчарење миграната, секс мафија (проституција, порно-мафија), аутомафија, крађа и кријумчарење старина и уметнина, коцкарска мафија, урбанистичка и грађевинска мафија, трансплантациона мафија, беби-мафија, фармакомафија, погребна мафија, фалсификовање новца и хартија од вредности, рекет, разбојништва, криминал војних структура, просветна мафија, друмска мафија, стечајна мафија, царинска мафија, дуванска мафија, нафтна мафија, струјна мафија, ђубретарска мафија, просветна мафија итд.<sup>31</sup> Организовани криминал инфилтриран је у готово све сфере друштвеног и државног живота, па је реално очекивати "развој нових крими бизниса" (Ђукић, 2013:70).

Савремено доба карактерише висок степен динамичности и брзине развоја науке и технологије и њиховог повратног дејства на друштво. То нужно доводи до наглих промена квалитета и квантитета друштвених

---

<sup>30</sup> Према *Конвенцији Уједињених нација против транснационалног организованог криминала* (Службени лист СРЈ - Међународни уговори, број 6/2001, чл. 3), кривично дело је транснационалне природе уколико је: учињено у више држава; учињено у једној држави, али је већи део припрема, планирања, руковођења или контроле обављен у некој другој држави; учињено у једној држави, али је у њега укључена група за организовани криминал која се бави криминалним активностима у више држава; учињено у једној држави, али су битне последице наступиле у некој другој држави.

<sup>31</sup> Термин мафија коришћен је у жаргону, као синоним за вид организоване криминалне делатности.

појава и односа. Поменуто се изражава кроз експанзију и усложњавање негативних друштвених појава и њихових последица по безбедност, односно националну безбедност, као и њихово "подизање" на међународни ниво, чиме се угрожавају прокламоване вредности међународне заједнице.

За разлику од некадашњег организованог криминала чији је примарни мотив био стицање профита, данашњи криминалци имају и друге аспирације. Финансијска моћ и позиције у политичком, привредном и локалном сектору користе се за ванинституционалне, ванправне, неетичке и друге утицаје на државу, односно за узимање положаја у друштву који се не могу стећи учествовањем у регуларним демократским процесима. Нова "негативна енергија" организованог криминала угрожава безбедност многих земаља, па и међународне заједнице (Ђукић, 2013:71).

Данас се са сигурношћу може рећи да свет карактерише пораст нових проблема по питањима унутрашње и међународне безбедности. Никада до сада није било толико субјеката безбедности (државних и друштвених) нити толико технике и новца у служби безбедности и никада до сада свет није био толико угрожен. Савремени безбедносни проблеми су од ранијих задржали само име и биће свога дела, док је све остало различито у односу на ранији период. Данашњи облици угрожавања безбедности носе нову енергију (снажнију - разорнију по друштво) и нове опасности. За разлику од ранијих облика организованог криминала, када је примарни разлог бављења криминалом био новац, данашњи "велики" криминалци имају и више новца него што могу да потроше. Разлог даљег бављења организованим криминалитетом је (поред примарног) моћ, односно жеља за ванинституционалним, ванправним, ванетичким и другим утицајима на државу и политику, односно заузимање положаја и утицаја у друштву које не могу стећи учествовањем у нормалним демократским процесима. Та нова негативна енергија и опасности које са собом носе изазивају последице које више ниједна земља појединачно, као ни међународна заједница, не могу да толеришу.

Криминал као специфична негативна друштвена појава представља унутрашњи неоружани облик угрожавања националне безбедности. Један од његових најопаснијих видова (у домену имовинског криминала) јесте организовани криминалитет. Организовани криминалитет подразумева постојање криминалне организације која има више од два члана, с циљем трајнијег вршења кривичних дела ради остваривања имовинске користи и одговарајућег утицаја, с тим што таква криминална организација, с циљем свог опстанка, мора да користи насиље или нека друга средства застрашивања или да успостави одговарајућу спрему са државним,

политичким, економским и финансијским субјектима, било корупцијом, уценом, изнудом, или било неким другим начином (Бошковић, 2003:24).

Иако је традиционално схватан као унутрашњи облик угрожавања, организовани криминалитет све више поприма међународне димензије и утиче на безбедност и стабилност државе споља. (Стајић, 2011:189). Полазећи од облика организовања (група, банда, организација, удружење и сл.), унутрашњег устројства (хијерархија, дисциплина, закон ћутања *omerta* и сл.), постављених циљева (приход, сталан финансијски доходак, остварени профит, политичке претензије и др.), метода деловања (корупција, изнуда, застрашивање, насиље и др.) и квалитета успостављених веза (органи власти, државни органи, политичке партије и странке, привредни и финансијски субјекти и др.), могући су разни облици испољавања организованог криминалитета на унутрашњем и међународном плану (Бошковић, 2003:27). Из овог се може закључити да организовани криминалитет међународних димензија може бити носилац више различитих облика криминалитета којима се директно или индиректно угрожава заштићеност више различитих вредности државе, друштва и појединца. Самим тим, међународни, односно транснационални организовани криминал у теорији безбедносних наука сматран је савременим безбедносним изазовом, ризиком и претњом, а као такав је идентификован и у стратегијама националне безбедности многих земаља. Многи аутори га сматрају озбиљном опасношћу и претњом по функционисање правне државе и по развој демократије у међународним размерама, односно претњом међународном миру и стабилности (Стајић, 2011:191).

Организовани криминалитет, па и међународни, не представља појаву која је нова и непозната националним и наднационалним субјектима безбедности. Зашто онда постоје проблеми око његовог спречавања и сузбијања? "Нови" организовани криминалитет у односу на "стари" (чији су репрезенти *Mafia i Comorra*) је много сложенији и креће се у ширим географским оквирима. Нови облици организованог криминалитета су брзо захватили широке међународне размере, јер се не ограничавају на "класичан" илегалан промет и купопродају оружја, дроге, уметничких предмета, прање новца и проституцију, што представља традиционалне активности италијанске мафије. Данас илегални промет нуклеарног материјала,<sup>32</sup> хемијских супстанци и биолошких микроба задаје највећу

---

<sup>32</sup> Познат је случај крађе 50 килограма плутонијума из електране у Литванији, који је био напуштен и остављен у шуми. Осим тога, нуклеарне електране у источној и централној Европи нису добро чуване. Узнемиреност је кулминирала 1994. године, када је преко Интерпола поменута крађа извесних количина уранијума из нуклеарке у Чернобилу. Узнемирава и

главоболу органима гоњења на међународном плану. Видови савременог организованог криминалитета су бројни:

1. организовани економски криминалитет типа криминалитет "белог оковратника;
2. организовани економски корпорацијски (организацијски) криминалитет;
3. организовани криминалитет злоупотребе власти;
4. организовани војни криминалитет;
5. организовани нарко-криминалитет;
6. организовани криминалитет у вези са оружјем и муницијом;
7. организовани криминалитет у вези са накитом и скуповеностима;
8. организовани криминалитет у вези са културно-историјским добрима;
9. организовани криминалитет са радиоактивним материјалима;
10. организовани криминалитет у вези са фалсификовањем новца и хартија од вредности;
11. организована недозвољена трговина аутомобилима ("ауто-мафија");
12. организована проституција и трговина белим робљем;
13. организовани криминалитет у вези са изнудама (рекет);
14. организовани криминалитет у вези са трговином људима;
15. организовани криминалитет у вези са играма на срећу итд. (Стајић, 2011:193).

Посебно је велика угроженост *економских система* земаља од транснационалног организованог криминала. Земље трпе извесне штете услед илегалних економских активности организованих криминалних група, које се огледају кроз смањење прилива новчаних средстава у буџет земље, преко наплате широког спектра пореза. На тај начин се индиректно утиче на безбедност земље у смислу стварања социјалне напетости, незадовољства, политичке нестабилности, кроз нижа издвајања финансијских средстава за субјекте безбедности. Поред тога, још опаснији облици угрожавања безбедности економских система земаља могу се уочити у процесу транзиције. Наиме, везе у политичким структурама земље могу се искористити за стварање привилегованог положаја организоване криминалне групе у процесу приватизације. Тако се изузетно вредна индустријска постројења могу купити по багателној цени, извештан број радника отпустити с посла, а производи продавати по знатно вишој

---

чињеница да су се распале фирме које су одговорне за руковање нуклеарним материјалима, остављајући тако простор за деловање организованог криминала.

цени. У овом случају, поред последица по економски систем земље, угрожавају се основна људска права радника и потрошача производа приватизоване индустрије. Несрећа по земљу је утолико већа уколико се противправно присвојени капитал легалним или нелегалним токовима изнесе из земље.

Као последица претходно наведених активности и тенденција, организоване криминалне групе постају *неформални центри финансијске моћи*. Интересантан је податак који каже да је још давне 1979. године организовани криминал у Америци остварио приход од сто шездесет осам милијарди долара, што је више од националних доходака, нпр., Аустрије, Данске, Грчке (Кокољ, 1996:45, 53). Инфилтрација противправно стеченог профита у финансијске и банкарске токове земље, може и те како утицати на њену безбедност. Неизоставни пратилац илегално стечених профита јесте "прање новца". Овај феномен је директно повезан са другим облицима угрожавања безбедности: тероризмом, корупцијом, недозвољеним прометом дрога и оружја и сл. Појава прања новца спада у групу безбедносних проблема који омогућују да у блиској будућности настану још опасније појаве угрожавања националне безбедности како на унутрашњем, тако и на међународном плану.

### **Последице организованог криминалитета по грађане и националну безбедност**

Организовани криминалитет је све озбиљнија претња правној држави, демократији, владавини права, међународном миру и стабилности. Код све већег броја земаља расте политички приоритет решавања овог проблема. Иако се, према неким схватањима, томе мора приступити примарно или искључиво из аспекта националне безбедности и заштите националних интереса, нипошто се не смеју занемарити интереси и вредности људске и међународне безбедности (Piccarelli, J. T., 2008:462-464).

Негативни ефекти организованог криминала манифестују се кроз најмање три димензије државног и друштвеног живота: људску, економску и безбедносну (у ужем смислу):

- *људска димензија* везана је за кршење људских права многих директних и индиректних жртава организованог криминала. Проблем је тим већи што многе државе још увек нису конципирале посебне стратегије за превенцију и сузбијање организованог криминала, односно за заштиту људских права потенцијалних и актуелних жртава, што најчешће условљава њихову примарну, секундарну и терцијалну виктимизацију;

- *економска димензија* односи се на ефекте организованог криминала који додатно продубљују неповољне чиниоце економске транзиције који су



узрок и услов његовог настанка. О ефектима економске штете појединца, друштва, државе и међународне заједнице није неопходно полемисати, и

- *безбедносна димензија* тиче се угрожавања националне безбедности успоравањем процеса демократизације тзв. "транзицијских друштава", подривањем демократских институција и владавине права, и стварањем бројних социо-економских проблема. Слабе и корумпиране државне институције и неадекватна законска регулатива онемогућују владама успешно супротстављање овом проблему, што изнутра и споља угрожава националну безбедност (Мијалковић, 2005:247-248).

На спољнополитичком плану организовани криминал може индиректно да подстакне дезинтеграцију, онемогућавање или отежавање интеграције државе у одређене међународне институције и организације, увођење одређених облика санкција, интервенције међународне заједнице или великих сила којима се угрожава интегритет земље, као и осуду међународне заједнице због тога што је влада неспособна да му се супротстави, не жели то да учини или га подржава. Последице по безбедност државе истоветне су последицама политичких и економских притисака.<sup>33</sup>

На унутрашњем плану државе ефекти организованог криминала су изузетно сложени, латентни и неретко представљају *стратегички ризик* по безбедност државе и грађана, и изазивају економске последице, услед:

- *дестабилизације економије и легалних тржишта* јер илегална тржишта ремете односе "понуде и тражње" робе и услуга (који су "ослобођени пореза");

- *угрожавања функционалности одређених државних ресора* јер је умрежавање постојећих и формирање нових криминалних организација и тржишта штетно по одређене националне функције, пре свега по економску, социјалну, здравствену, образовну....;

- *умрежавања организованог и других видова криминала*. Најопаснија је свакако веза са политичким криминалом, кроз финансирање терористичких група, оружаних побуна, субверзивне делатности, деструктивне психолошко-пропагандне делатности итд.;

- *инфилтрације организованог криминала у политички систем земље*, што урушава демократске институције и владавину права, а код грађана изазива неповерење у власт;

- *економске дестабилизације државе због утаје пореза и прања новца*, чиме се подривају економска и финансијска, а индиректно и национална безбедност;

<sup>33</sup> О последицама политичких и економских притисака види у: Савић, А., (2000), *Увод у државну безбедност*, ВШУП, Београд, стр. 152-155.

- *скромнијег прилива средстава у буџет држава* као последица утаје пореза, чиме се осиромашују социјални, здравствени и пензиони фондови, али и буџети служби безбедности (Ђукић, 2010:69),

- *демографске дестабилизације државе*, услед деградације животне средине и нарушавања економске и социјалне сигурности породице;

- *повећања расизма и ксенофобије*, јер присуство илегалних миграната, страних жртава тровине људима и припадника страних криминалних организација ствара нове и развија постојеће националистичке и расистичке струје које могу да резултирају насилничким и политичким криминалом;

- *повећања корупције у јавном сектору*, нарочито ради контролисања политичких одлучилаца и умањивања способности кривичноправног система. Корупција је "добра инвестиција и режијски трошак криминалне стратегије и тактике" (Ђукић, 2010:70);

- *дестабилизације сектора унутрашњег економског инвестирања*. Недостатак правне сигурности и развијен организовани криминал главни су разлози обесхрабривања страних инвеститора да улажу средства у националну економију;

- *потребе за великим буџетским издвајањима ради ефикасније социјалне контроле организованог криминала*. Сложене акције на превентивном, репресивном и плану заштите и помоћи жртвама од стране владиног и невладиног сектора захтевају велика буџетска издвајања. Потребан обим таквих издвајања, без угрожавања финансијске стабилности, себи може да приушти мали број држава;

- *дестабилизације породице као основне јединице друштва*. Слабљење моћи државе у њеном економском, образовном и социјалном сектору директно се одражава на способност грађана да задовоље своје свакодневне личне и породичне потребе, што подрива институције брака и породице;

- *пораста кршења људских слобода и права*, што условљавају наведене последице, и

- *неефикасног функционисања међународних тела и институција у земљи* - више пута је доказано да припадници одређених међународних организација и тела надлежних за решавање унутрашњих конфликта тесно сарађују са организованим криминалом, што доводи у питање њихову ефикасност и сврсисходност и друго.

## Закључак

Кроз историју појам "безбедности" је мењао своје значење. Тако данас постоји велики број дефиниција безбедности, које зависе од контекста у коме се овај термин употребљава. У политичким наукама и науци о међународним односима он представља један од централних појмова, а настала је и засебна поддисциплина - студије безбедности - у чијем се центру пажње налази овај појам.<sup>34</sup> Данас се појам безбедности с једне стране проширио са војног на друге секторе, а с друге стране продубио, са државе на недржавне референтне објекте. Тако су настали појмови као што су економска, социјетална, еколошка, политичка, људска, колективна и глобална безбедност. Осим тога, појам безбедности се и обогатио, тако да се сада не разматра само са становишта стратегијских студија у циљу "решавања проблема", већ и са становишта филозофије, социологије, антропологије и других друштвених дисциплина ради критичког преиспитивања извора (не)безбедности.

У претходном делу рада такође су дефинисани појмови изазова, ризика и претњи по безбедност. Опасности је могуће класификовати према сектору, пореклу, извору, носиоцима, трендовима, односу снага, времену, степену и интензитету штете. На основу компаративне анализе савремених изазова, ризика и претњи безбедности анализирањем стратегија националне безбедности САД, ЕУ, Руске Федерације и Републике Србије, установљено је то које су сличности, а које разлике како у општем "погледу на свет" који инспирише ова документа, тако и у конкретним опасностима које ова документа идентификују.

Генерално, организовани криминалитет може да угрози националну безбедност у економском, демографском, јавно-безбедносном, финансијском, социјалном и другим секторима, односно њен социјални мир, јединство и миран суживот народа и националних мањина, што се рефлектује и на остале нивое безбедности. Организовани криминалитет представља највећу опасност, која заједно са тероризмом и незаобилазном корупцијом, као сложенем појавом која је присутна у свим фазама развоја друштва, прети савременом свету. Организовани криминалитет и корупција, укључујући и тероризам, онемогућавају развој друштва, стварају неповерење грађана према власти и њеним органима, блокирају реформе, умањују спремност на инвестиције, наносе финансијске штете, уништавају привреду, шкоде међународном угледу земље, итд. Модерни облици организованог криминалитета нераскидиво су повезани са разним

---

<sup>34</sup> Ова дисциплина се понекад назива још и "наука о безбедности" или "студије међународне безбедности".

облицима међународног, не само економског и финансијског организованог криминалитета, већ и са организованим криминалитетом у вези са илегалном производњом и кријумчарењем опојних дрога, оружја и других опасних материја, трговином људима, прањем новца и финансирањем међународног тероризма, а у тесној вези са њим развијају се и нови - модерни видови криминала, као што су високотехнолошки криминал и илегална трговина еколошки опасним отпадом.

На крају, савремени безбедносни изазови захтевају трансформацију и у домену превентивног деловања узимајући у обзир њихову непредвидивост и непостојање граница. Наведено директно упућује на потребу активног ангажовања на дефинисању нових стратегија као савремених одговора на савремене безбедносне претње уз учешће свих земаља и интензивну сарадњу са осталим релевантним међународним организацијама које се баве неким од сегмената безбедности.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бошковић, Мило, 1999. *Криминолошки лексикон*, Нови Сад: Матица српска.
2. Бошковић, Мићо, 2004. *Организовани криминалитет и корупција*, Бања Лука: Висока школа унутрашњих пословаа.
3. Бошковић, Мићо, 2004. *Транснационални организовани криминалитет*, Београд: Полицијска академија.
4. Бошковић, Горан, 2011. *Организовани криминал*, Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
5. Бошковић, Мило и Марковић, Милош, 2015. *Криминологија - са елементима виктимологије*, Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе.
6. Димитријевић, Војин, 1996. *Међународни односи*, Београд: Радничка штампа.
7. Ђукић, Станимир, 2010. *Активности и економске последице организованог криминала у јавном сектору* (мастер рад, Универзитет EDUCONS, Факултет пословне економије).
8. Ђукић, Станимир, 2012. *Актуелно стање корупције у Републици Србији*, Часопис: Годишњак Универзитета ЕДУКОНС, Факултет Пословна економија, Сремска Каменица, година излажења 7, број 1: 33-36.
9. Ђукић, Станимир, 2015. *"Узроци, појавни облици и економске последице корупције у Србији"- компаративна анализа код развијених земаља и земаља у транзицији* (докторска дисертација, Универзитет EDUCONS, Факултет пословне економије).
10. Ђукић, Станимир, 2015. *Емпиријска анализа феномена корупције у Србији и корупција у привреди*, Часопис Војно дело, година излажења

- 67, број 4: 274-285.
11. Ђукић, Станимир, 2016. *Анализа кривичних дела привредног криминалитета и деликти корупције у привреди*, Часопис Војно дело, година излагања 67, број 4:114-129.
  12. Ејдус, Филип, 2015. *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Београд: Београдски центар за безбедносну политику.
  13. Илић, Предраг, 2013, *Безбедносни изазови, ризици и претње или чиниоци угрожавања безбедности*, Правне теме: часопис Департмана за правне науке Универзитета у Новом Пазару. год. 1, бр. 2.
  14. Кокољ, Митар, 1996. *Осврт на стање организованог криминалитета у неким државама света*, Организовани криминалитет и корупција, Београд: Српско удружење за кривично право.
  15. Камбовски, Владимир, 2009. *Корупција, међународно казнено право и заштита људских слобода*, Скопје: Правни факултет.
  16. Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, Службени лист СРЈ - *Међународни уговори*, број 6/2001.
  17. Мијалковић, Саша, 2003. *Организовани криминалитет као савремени безбедносни проблем: осврт на карактеристике и тенденције*, Сарајево: Факултет криминалистичких наука.
  18. Маринковић, Дарко, 2007. *Борба против организованог криминалитета у Републици Србији у периоду транзиције*, Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања.
  19. Мијалковић, Саша, 2009. *Организовани криминалитет*: Часопис Безбедност, година излагања 52, број 1-2: 74-83.
  20. Маринковић, Дарко, 2010. *Сузбијање организованог криминала - специјалне истражне технике*, Нови Сад: Прометеј.
  21. Мијалковић, Саша, 2011. *Национална безбедност*, Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
  22. Мијалковски, Милан, 2012. *Тероризам и организовани криминал*, Пирот: Пи-прес.
  23. Мијалковски, Милан, 2013. *Национални системи безбедности*, Пирот: Пи-прес.
  24. Матијевић, Миле и Марковић, Милош, 2013. *Криминалистика*, Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитета Привредна академија.
  25. Piccarelli, J. T., 2008. *Transnational Organized Crime, Security Studies - An Introduction* (ed. Williams, P.), London and New York: Routledge.
  26. Савић, Андреја, 2007. *Национална безбедност*, Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
  27. Стајић, Љубомир, 2011. *Основи система безбедности*, Нови Сад: Правни факултет.

## CONTEMPORARY SECURITY CHALLENGES, RISKS AND THREATS AS ENDANGERING ACTIVITIES FOR NATIONAL SECURITY

PhD Stanimir Djukic

### Abstarct:

The paper defines the terms of challenges, risks and threats to security. Today's world, especially Europe as a synonym of democracy and the rule of law, is faced with the biggest security crisis since the end of the Cold War. During the Cold War, security had, above all, a state-centric and military significance. The possibility of a nuclear or conventional war between the superpowers was a main security concern.

Today, the concept of security has expanded, on one hand, from military to the other sectors and , on the other hand deepened, from the state to non-state reference objects. The paper discusses the fact that in today's world, new-old security challenges, risks and threats have emerged, such as are civil armed conflicts, organized crime, cyber crime, terrorism, migration, human trafficking, pandemics and even climate change. Also, the paper discusses the importance of security perceptions and the factors that influence its structure, therefore comparative analysis of contemporary challenges, risks and threats was done by analyzing the strategy of national security the US, the EU and the Republic of Serbia. In this regard, we have analyzed the phenomenon of organized crime as one of the greatest threats to modern civilization that increasingly tends to assume global significance and that threatens human survival, economy, financial systems, the environment itself as well as the achievements and values of human civilization. Starting from the actuality of organized crime as a phenomenon, the paper deals with some aspects of the problem of organized crime as one of the most modern, non-military threats to national and international security. When it comes to threats to national security, destructive effects on all spheres of social and state life are evident .

**Keywords:** contemporary security challenges, security risks, security threats, security challenges, risks and threats, factors of security, organized crime and national security.

341.456  
343.985  
351.746.2

## MEĐUNARODNA POLICIJSKO-OBAVJEŠTAJNA SARADNJA

MSc Dženis Šaćirović\*

*Apstrakt:*

*U ovom radu, autor upoznaje sa sadržinom međunarodnih policijskih odnosa, obavještajnim djelatnostima na multilateralnom planu razmjene podataka i saradnji na otkrivanju i sprečavanju krivičnih djela i njihovih učinioca, sa aspekta neophodnosti. S druge strane, autor izvodi dominirajuća mišljenja kako domaćih, tako i regionalnih autora po tom pitanju, ne zaobilazeći praksu i kratku hronologiju djelovanja na međunarodnim okvirima, tačnije, potpisanih sporazuma kao uspostavljavajućih modela djelovanja i obaveza. Dalje, spominju se svi činioci, subjekti i oblici obavještajne saradnje na međunarodnom nivou. Kritika savremenim političkim implikacijama odražavanih na polju bezbjednosti, jedan je od problema na koje autor na kraju ukazuje sa ciljem da teorijski i praktični dio ne zaobiđe suština problematike danas u svijetu, a to je situacija da se politički međudržavni odnosi, nikako ne smiju staviti iznad suštine realiziranja zaštite ljudi i dobara. U prilog tome ide neefikasna, zakasnjela ili namjerna reakcija u razmjeni informacija u tijeku terorističkih i diverzanstskih napada na neke države, potpisnice i one koje su imale pravo da im se prosljeđuju informacije od fundamentalnog značaja.*

*Ključne riječi: Međunarodni, multilateralni, sporazumi, obavještajna saradnja, razmjena informacija, političke implikacije.*

### UVOD

Priroda savremenih prijetnji bezbjednosti i način njihovog ispoljavanja povećali su potrebu za saradnjom obavještajnih službi. Osnovni oblik međunarodne obavještajne saradnje realizira se na bilateralnom nivou, bez obzira na sve zastupljeniju multilateralnu saradnju u okviru međunarodnih organizacija i različitih obavještajnih foruma. Da bi se u potpunosti iskoristili efekti obavještajne saradnje, neophodno je precizno definirati ciljeve koji se žele ostvariti, uz analizu koristi koja se pri tome ostvaruje u odnosu na rizike koje saradnja sa sobom nosi. Osnovne prednosti obavještajne saradnje jesu povećanje nacionalnih obavještajnih

---

\* Saradnik u nastavi na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: [dzenis.sacirovic@hotmail.com](mailto:dzenis.sacirovic@hotmail.com).

kapaciteta, smanjenje operativnih troškova i mogućnost provjere dostupnih podataka. Osim toga, obavještajna saradnja često donosi i političku korist. Međutim, treba imati u vidu da obavještajne službe koriste proces obavještajne saradnje za prevazilaženje nacionalnih zakonskih ograničenja u radu i kao kanal za posredan utjecaj na donosiocima odluka zemlje sa čijom službom saraduju. Pri tome, što je veća razlika u obavještajnim kapacitetima između službi koje saraduju, to je veća i mogućnost utjecaja na slabijeg učesnika. Bez obzira na rizike koje nosi obavještajna saradnja, za savremene obavještajne službe izolacija nije rješenje. Kao što je naglašavao bivši direktor Vojnog štaba EU, general-potpukovnik Dejvid Liki, nije dovoljno samo razmjenjivati obavještajne podatke, već je neophodno zajedno raditi na njihovoj izradi. To podrazumijeva aktivnu saradnju u svim elementima obavještajnog ciklusa, čiji rezultat je obavještajni proizvod višeg kvaliteta.<sup>1</sup>

## **POJAM, PREDMET I SADRŽINA MEĐUNARODNIH POLICIJSKIH ODNOSA**

Međunarodni policijski odnosi posmatraju se kao odnosi koji se na međunarodnom planu uspostavljaju između policijskih organa i institucija različitih država u cilju izvršavanja zadataka koji se pred njih postavljaju u vezi borbe za održavanje javnog reda i protiv kriminala kao jednog od aspekata narušavanja javnog poretka.<sup>2</sup> Ovakvo određenje ima trojako značenje.

Prvo, iako odnosi između policija različitih država mogu biti izučavani i u njihovoj ukupnosti, ovdje se taj pojam primjenjuje samo na odnose između službi javne bezbjednosti, ili sudske policije, ili kriminalističke policije. Onaj drugi, tajni domen međunarodnih policijskih aktivnosti, je isključivo politički; on je izuzetno značajan za državu, ali predstavlja zatvorenu oblast sa posebnim pravilima organizacije i rada, koja upravo zbog zatvorenosti i posebnosti ne omogućavaju naučna istraživanja i uopštavanja.

Drugo, pojam se ograničava na odnose između policijskih organa i institucija. Drugi organi i ustanove, također, mogu obavljati poslove koji spadaju u domen nadležnosti policije, odnosno unutrašnjih poslova (na primjer: u armiji, u diplomatiji, u carini), ali oni to čine shodno sopstvenim pravilima o ustrojstvu i radu koja imaju posebne karakteristike.

Dodatni razlog ovog razgraničavanja leži u činjenici da različite nepolicijske službe koje izvršavaju funkcije koje izvršava i policija, imaju različito mjesto u organizaciji državnog aparata. Tako se, npr., funkcije carinske službe u nekim zemljama svrstavaju u policijske funkcije, a drugim zemljama u administrativne.<sup>3</sup> Takođe je potrebno napomenuti da su na ovaj način iz pojma međunarodnih policijskih odnosa isključeni odnosi koje na međunarodnom planu mogu uspostavljati privatne službe koje preuzimaju neke funkcije policije; njihov broj i

---

<sup>1</sup> Lazović, R.R.: Međunarodna obavještajna saradnja, Vojno delo, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2013, str. 53-54.

<sup>2</sup> Babović, Budimir.: Policija u svjetskom poretku, Beograd, 1997, str. 68.

<sup>3</sup> Anderson, M.: Policing the World, Oxford University Press, Oxford, 1989, p. 5.



obim rada stalno se povećavaju što je svojevrsni pokazatelj neuspjeha policije u izvršavanju misije koja joj je povjerena.<sup>4</sup>

Sve do početka XX vijeka, u Francuskoj je borba protiv kriminala bila u isključivoj nadležnosti lokalnih organa. Kada je kriminal počeo naglo da raste, lokalna policija bila je nemoćna ako kriminalac izbjegne sa njene teritorije. U javnosti su izrečene oštre kritike, a jedan poslanik u Nacionalnoj skupštini rekao je da je sistem istrage "arhaičan i praistorijski". Tadašnji ministar unutrašnjih poslova, Žorž Klemanso, ubrzo je formirao 12 regionalnih brigada mobilne policije i one su preteča sadašnje sudske policije.<sup>5</sup>

U Švedskoj, sve do 1965. godine nije postojao nikakav oblik rada ili oragn koji bi na nacionalnom nivou koordinirao aktivnosti 566 opštinskih policija. U novim uvjetima povećane socijalne mobilnosti anonimnosti, te policije više nisu mogle da na zadovoljavajući način odgovaraju novim problemima, a razlike između pojedinih općina u pogledu broja osoblja, obrazovanja policajaca i opreme policije bivale su sve veće.<sup>6</sup>

Reforma policije u Belgiji, 1991. godine, proistekla je ne samo iz unutrašnjih potreba da se prevaziđe odsustvo svake koordinacije između četiri različite policijske službe, nego i iz problema koji su zbog takvog stanja stvari na unutrašnjem planu, nastajali u kontekstu međunarodne policijske saradnje.<sup>7</sup>

U pogledu sadržine međunarodne policijske saradnje, moguće je izdvojiti sledeće osnovne kategorije:<sup>8</sup>

- **Razmjena informacija** o potencijalnim ili konstatovanim izvršiocima krivičnih djela ili o samim krivičnim djelima je prvi i najčešći sadržaj međunarodne saradnje u ovom domenu. Upravo oko tog pitanja ona je počela da se razvija još u prošlom vijeku. Na kongresu u Štokholmu 1978. godine (v. str. 130-131) pledirano je za razmenu policijskih objava o traženim licima, a taj zahtev kasnije će ući u mnoge međunarodne konvencije: Međunarodni aranžman protiv trgovine bijelim robljem 1904. godine, Međunarodna konvencija o suzbijanju pravljenja lažnog novca 1929. godine, Jedinstvena konvencija o drogama iz 1961. godine, međunarodne konvencije o bezbjednosti vazdušnog saobraćaja (Hag 1970, Montreal 1971), Konvencija UN protiv nezakonitog prometa opojnim drogama i psihotropnim supstancama 1988. godine, itd.
- **Preduzimanje radnji za račun vlasti strane države** postala je uobičajena praksa, a naročito obuhvata pronalaženje lica, policijsko saslušavanje, stavljanje u pritvor ili hapšenje. Nije rijedak slučaj da policija samostalno izvršava neke od ovih radnji, na osnovu molbe stranog organa, jer one mogu

---

<sup>4</sup> Babović, B.: Ibid.

<sup>5</sup> Encyclopedie Nationale de la Police, Paris, 1955.

<sup>6</sup> Romander, H.: La reforme de la police suedoise, Revue internationale de criminologie et de police technique, No 4, 1986.

<sup>7</sup> Babović, B.: Ibid, 70.

<sup>8</sup> Ibid, str. 70-71.

spadati u isključivu nadležnost policije. Tako će, na osnovu međunarodne poternice objavljene preko Interpola, policija staviti u pritvor lice čije se hapšenje traži u cilju ekstradicije; o daljoj sudbini uhapšenog potom odlučuju nadležni pravosudni organi, pošto je policija obavila svoj dio posla.

- **Zajedničke akcije sa policijskim organima druge države (ili drugih država)** predstavljaju kategoriju koja se razvila počev od sedamdesetih godina pa nadalje. Ona podrazumijeva prisustvo stranih policajaca u sprovođenju policijske akcije koja može imati za cilj prikupljanje informacija u okviru preliminarnog krivičnog postupka, otkrivanju mjesta gdje se pripremaju ili vrše krivične radnje (npr. štamparija lažnog novca), presecanje kanala za šverc droge, itd. Teorijski, strani policajac samo prisustvuje određenoj akciji, ali se zna da u praksi često nije tako, već da je on aktivni učesnik. Strani policajci aktivno učestvuju i u namještenim (fingiranim) kombinacijama kupoprodaje droge, falsificiranih novčanica, itd., kao prurušeni kupci, prodavci ili posrednici. Kada je u pitanju borba protiv droge, ovaj vid saradnje legaiziran je na multilateralnom planu Konvencijom UN iz 1988. godine, koja preporučuje stvaranje zajedničkih timova u određenim situacijama.

Krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina posebno aktuelne bile su "kontrolisane isporuke" droge, kao jedan od oblika zajedničkih akcija. Ova operacija sastoji se u tome što se, kada se utvrdi da će određena pošiljka droge biti upućena nekom maršutom, organizira diskretno praćenje pošiljke preko jedne ili više država, kako bi se zaplena izvršila tamo gdje je droga upućena i na taj način otkrio švercerski kanal i pohvatao veći broj učesnika. Policija zemlje preko koje isporuka tranzitira, ne intervenira da bi prekinula krivično djelo koje je u toku na teritoriji u njenoj jurisdikciji, nego prepušta policiji druge zemlje da to učini. (npr.: kamion za koji se zna da nosi određenu količinu droge, biva praćen preko teritorije više zemalja kako bi se na konačnoj destinaciji droge otkrila mreža švercera). Često je za realizaciju ove operacije potrebno prisustvo i neposredno učešće stranih policajaca. Radi se o jednom obliku koji podrazumijeva privremeno i djelomično ustupanje organima druge države suverenih prava policije. Tu je, također, implicirano ustupanje materijalne koristi koja se može ostvariti zaplenom droge, kao i političkih i moralnih beneficija koje bi tim aktom bilo moguće dobiti.<sup>9</sup>

"Kontrolisane isporuke" ugovaraju se u procesu saradnje, a podlogu i podstjecaj za takvu saradnju pruža pomenuta Konvencija UN iz 1988. godine. Tehnička pomoć i saradnja važan je vid policijske saradnje. Kao i u drugim oblastima, ona se sastoji u pružanju finansijske ili druge materijalne pomoći, naročito u ustupanju opreme, ili u obrazovanju kadrova. Tehnička pomoć najčešće se realizira u bilateralnim okvirima, ali se preko Interpola ostvaruje redovna multilateralna tehnička pomoć kroz dodjeljivanje stipendija. Interpol se, također angažirao u obezbjeđivanju finansiranja određenih projetaka tako što su neke države koje su posebno zainteresirane, a uz to su i imućnije, izdvajale namjenska

---

<sup>9</sup> Ibid, str. 71.

sredstva (npr.: za razvoj telekomunikacione mreže u nekom regionu) koja su uložena u opremanje policijskih službi u zemljama članicama Interpola. Privredna i tehnička saradnja mogu predstavljati značajan dio ukupnih privrednih odnosa između dvije zemlje.<sup>10</sup>

## MEĐUNARODNA SARADNJA NA PLANU OBAVJEŠTAJNOG RADA

Multilateralna saradnja obuhvata nekoliko aktera koji nisu nužno samo zemlje. Takva saradnja često se odvija pod okriljem međunarodnih organizacija. Prema nekim skepticima, ovo može biti opasno, jer sa povećanjem broja aktera u razmjeni, postoje rizici za oslobađanjem podataka (koje utječe na nacionalnu bezbednost) koji su, također, visoki. Međunarodna obavještajno-bezbjednosna saradnja može da se definiše u smislu saradnje civilne sa obavještajnim i bezbjednosnim službama i saradnje bezbjednosnih struktura (policija) i između struktura vojne odbrane. Sistemski pristup saradnje u vezi sa obavještajno-bezbjednosnim radom opisao je Aldrich.<sup>11</sup> Neke multilateralne obavještajne i bezbjednosne Evroatlantske veze su bile veoma važne u prošlosti, naročito iz perspektive suzbijanja tajne obavještajne aktivnosti. Period poslije 11. septembra 2001. godine bio je, međutim, uglavnom fokusiran na saradnji u borbi protiv terorizma i organiziranog kriminala. Ključne organizacije ili grupe ovdje su UKUSA sporazum, savez CAZAB, Kilowatt i Megaton sistem, Bernska grupa ili klub i Protivteroristička grupa.<sup>12</sup>

UKUSA sporazum<sup>13</sup> je potpisan u junu 1948. godine između SAD, Velike Britanije, Australije, Kanade i Novog Zelanda. Saradnja u oblasti SIGINT, također, takođe je uključila razvoj ECHELON projekta započetog od strane američke Agencije za nacionalnu bezbjednost. Njegova svrha je, u okviru globalne telekomunikacione mreže, da presretne e-mail, faks i telefonsku komunikaciju. Sistem kontroliše nevojne ciljeve (vlade, organizacije, kompanije i pojedince). To presreće velike količine informacija, analizira ih i uz pomoć preciznog softvera, hardvera i ekstrakta bira samo podatke od interesa. Podaci su izabrani na osnovu ključnih riječi. U okviru CAZAB saveza, šezdesetih godina prošlog vijeka počeli su se skupljati i proučavati i razmjenjivati obavještajni podaci o obavještajnim strukturama Sovjetskog Saveza. Sedamdesetih godina prošlog vijeka, nastalo je video uspostavljanje dva obaveštajna sistema, Kilowatt i Megaton, od strane grupe zemalja koje su željele da razmjenjuju podatke o terorizmu Bliskog istoka. Standardni kao transatlantski partneri sistema su takođe pridružili se: Norveška, Izrael i J. Afrika. Od svih sistema za razmjenu podataka, najuporniji ili stalni je Bern

---

<sup>10</sup> Ibid, str. 72.

<sup>11</sup> Aldrich.R.J.: Transatlantic intelligence and security cooperation, International Affairs, 80 (4), 2004, pp. 731-753.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Vidi: Richelson, J.T.: The U.S. Intelligence Community, Fifth Edition. Boulder, Colorado, Westview Press, 2008, 242-346.

grupa osnovana 1971. godine. Prvobitno je uključeno šest evropskih bezbjednosnih službi, uključujući britanske službe bezbjednosti, francuske DST, nemački BVF i Švedski SAPO. Sastanci direktora na nivou su se održavali dva puta godišnje, a nemaju za cilj da budu isključivo okupljanja. U 2004-toj godini, ova grupa daje 17 bezbjednosnih službi iz zemalja članica EU koje razmjenjuju podatke čijim komunikacionim vezama upravlja Velika Britanija. Klub uključuje radne podgrupe koje se bave pojedinačnim konkretnim problematičnim oblastima kao što su terorizam i organizirani kriminal. Posle 11. septembra 2001. godine, Bern klub osnovao je novu organizaciju zvanu Counterterrorism grupa (BPS). Ovo je posebno tijelo sa širokim spektrom članstva u obavještajnom sistemu EU i bezbjednosnih službi, i koje dodatno kosristi usluge SAD-a, Švajcarske i Norveške. Prvi sastanak je bio CTG u novembru 2001. godine. Trenutno, najvažnija aktivnost ove grupe je identifikacija prijetnje od terorizma. Iako nije pod direktnom jurisdikcijom EU, njene analize bezbjednosnih prijetnji dostupne su individualno visokim EU odborima. CTG nema formalno sedište, a njegovo predsjedništvo rotira zajedno sa predsedavajućim EU. U 2004-toj godini, doneta je odluka za CTG da preuzme važnu ulogu za obavještajnu djelatnost u implementaciji Evropske Deklaracije protiv terorizma. Također, u maju 2004. godine, grupa je prihvatila nove članove iz obavještajnih službi, tačnije deset novih članica EU.<sup>14</sup> U odnosu na klasični, ili organizirani, kriminal postoje institucije, kao što su INTERPOL, EUROPOL ili EGMONT koje se bave finansijskim aspektima organiziranog kriminala ili terorističkim organizacijama.

Posebnu pažnju treba posvijetiti analizi obavještajno vezanih saradnji u dve veoma važne međunarodne organizacije, odnosno NATO-a i Evropske unije. Dok jedan fokus saradnje leži u odbrani i vojnim sektorima i borbi protiv terorizma, drugi razvija jednako ovu saradnju, kako u civilne tako i u vojne oblasti. Za razliku od Evropske unije, obavještajna aktivnost predstavlja suštinski element NATO-a, jer je nastala kao sigurnost političke organizacije, dok je EU ustanovljena i izgrađena kao ekonomska organizacija.<sup>15</sup>

## **RAZMJENA OBAVJEŠTAJNIH PODATAKA**

Razmena obavještajnih podataka je za obavještajne službe jedan od načina njihovog prikupljanja. U tom smislu, praksa razmjene obavještajnih podataka odavno je prisutna u miru među diplomatama, a u ratu među saveznicima. Do razmjene obavještajnih podataka dolazi kada jedna država, odnosno njena obavještajna služba – pošiljalac, proslijedi svoje obavještajne podatke drugoj državi

---

<sup>14</sup> Črnčec, D.: Nova obveščevalna paradigma in Evropska unija, *Varstvoslovje-Revija za teorijo in prakso zagotavljanja varnosti*, Fakulteta za Varnostne vede Univerza v Mariboru, let 11, št/no.1, Maribor, 2009, str. 137-138.

<sup>15</sup> *Ibid*, str. 138.

– primaocu.<sup>16</sup> Česta je pojava da se termini informacija (information) i obavještajna informacija (intelligence) u procesu razmjene obavještajnih informacija koriste kao sinonimi, kako bi se sakrila prava priroda aktivnosti. Bez obzira na semantičke razlike, u oba slučaja radi se o razmjeni obavještajnih podataka i informacija. Za proces razmjene i dijeljenja obavještajnih podataka na Zapadu se koriste engleski izrazi *intelligence exchange* i *intelligence sharing*. Izraz *intelligence exchange* koristi se da označi razmjenu obavještajnih podataka između dvije strane, dok izraz *intelligence sharing* uključuje pretpostavku da postoji zajednički informacioni fond (information clearing house), koji predstavlja čvornu tačku za sve subjekte uključene u zajedničku razmjenu (podjelu) obavještajnih podataka. Ovako posmatrano, razmjena (deljenje) obavještajnih podataka indirektno ili direktno uključuje više od dva učesnika u razmjeni. Iako se često koriste kao sinonimi, izraz *intelligence exchange* se u stručnoj literaturi vezuje za bilateralnu obavještajnu saradnju, dok se izraz *intelligence sharing* koristi da označi multilateralnu saradnju, poput one koja se realizira u okviru međunarodnih organizacija kao što su EU, NATO i dr.<sup>17</sup>

Kao ključni činilac obavještajne saradnje, razmjena obavještajnih podataka obuhvata ustupanje (1) specifičnih, tekućih i ponekad visoko osjetljivih informacija, u realnom vremenu, o objektima obavještajnog interesiranja i (2) generalnih procjena situacije, trendova i mogućnosti zasnovanih na većem broju tajnih i javnih izvora.<sup>18</sup>

Obavještajna saradnja (intelligence cooperation) jeste proces usklađivanja obavještajnih interesa radi postizanja zajedničkih ciljeva učesnika u saradnji. Ovaj proces uključuje aktivnu razmjenu obavještajnih podataka i širok spektar drugih aktivnosti (djeljenje iskustava i znanja, pristup tehnologiji, obuka kadra, zajedničke operacije...). Bjern Fegersten je obavještajnu saradnju definirao kao: „eksplicitnu koordinaciju među subjektima koji realiziraju obavještajnu djelatnost radi postizanja zajedničkih ciljeva“.<sup>19</sup> Potrebno je napomenuti da Fegersten u svojoj definiciji izraz „koordinacija“ koristi u kontekstu prilagođavanja ponašanja subjekata stvarnim ili anticipiranim ciljevima drugih učesnika. Da bismo obavještajnu saradnju sagledali u potpunosti, neophodno je utvrditi uslove koji determinišu proces saradnje, subjekte koji u njoj učestvuju i njihove motive, interese i ciljeve. Pored toga, treba sagledati principe na kojima se zasniva obavještajna saradnja, vrste i oblike kroz koje se realizira i na kraju efekte, odnosno rezultate i posljedice koje iz nje proističu.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Walsh J.: Intelligence Sharing in the European Union: Institutions are Not Enough, Journal of Common Market Studies, Vol. 44, No. 3, 2006, p. 627.

<sup>17</sup> Lazović, R.R.: Ibid.

<sup>18</sup> Dorn N.: European Strategic Intelligence: How far integration? Erasmus Law Review, Vol. 5, No. 1, 2008, p. 166.

<sup>19</sup> Fägersten, B.: European Intelligence Cooperation: Drivers, Interests and Institutions, SIIA Papers No 6, Hallvigs Reklam AB 2008, p. 15.

<sup>20</sup> Lazović, R.R.: Ibid, str. 40.

## **ČINIOCI OBAVEŠTAJNE SARADNJE**

Bitan uvjet koji određuje svaku društvenu aktivnost jeste stepen društvenog razvoja. On se manifestira preko stepena ekonomskog razvoja, karakteristika društvene organizacije i distribucije moći, demografske situacije, sistema vrijednosti i standarda ponašanja, nivoa društvene svijesti i komunikacija, kao i općih prostorno-geografskih uvjeta. Uvjete koji imaju poseban značaj za obavještajnu saradnju možemo načelno podijeliti na društveno-ekonomske, političke i bezbednosne. Društveno-ekonomski uvjeti ispoljavaju indirektan i direktan utjecaj na obavještajnu djelatnost i saradnju. U tom smislu, poseban značaj imaju paralelni procesi globalizacije i defragmentacije ljudskog društva. Imajući u vidu da su ljudi i njihove aktivnosti osnovni objekat obavještajnog interesiranja, problemi stanovništva reflektiraju se na saradnju među obavještajnim službama. Posebno su važni, povećanje broja i kretanje svjetskog stanovništva, povećan stepen urbanizacije na globalnom nivou, kao i problemi vezani za integraciju imigranata i krizu identiteta u savremenom društvu. Pored toga, razvoj slobodnog tržišta i kretanja u globalnoj ekonomiji, raspodjela svjetskog bogatstva, razvoj tehnologije i olakšan transfer znanja mijenjaju sve društvene aktivnosti, uključujući i obavještajnu djelatnost u cjelini.<sup>21</sup>

Na međunarodnu obavještajnu saradnju direktno utječu i kulturne razlike, koje dolaze do izražaja u multikulturalnom okruženju, ali i različite profesionalne kulture obavještajnih službi. Direktan utjecaj ostvaruje i razvoj informatičke i telekomunikacione tehnologije, koji pruža tehničke sposobnosti neophodne za bezbjednu realizaciju obavještajne saradnje. Pri tome, treba imati u vidu da države više nemaju monopol nad sistemima za zaštitu komunikacija. Čak se i za razvoj globalnog civilnog društva može reći da u sve većoj mjeri, preko mehanizama javne kontrole i nadzora, utječe na djelatnosti obavještajnih službi, a posebno na saradnju. Kako je obavještajna djelatnost u neposrednoj funkciji kreatora politike i donosioca odluka, politički uvjeti imaju direktan utjecaj i na proces obavještajne saradnje. Posebno značajan utjecaj ispoljavaju povećan broj i međuzavisnost aktera svjetske politike, raspodjela moći u svijetu, erozija tradicionalnog shvatanja suverenosti, finansijska izdvajanja za obavještajnu djelatnost i odnos kreatora politike i obavještajnih službi. Bezbjednosni uvjeti direktno utječu na obavještajnu saradnju. U tom smislu, posebno su značajni promjena prirode i načina ispoljavanja bezbjednosnih prijetnji, nova obavještajna paradigma, diverzifikacija objekata obavještajnog interesiranja, razvoj regionalnih organizacija za bezbjednost, dominacija SAD kao globalnog čvorišta obavještajne saradnje, kao i međuzavisnost koja iz toga proističe. Pored toga, na obavještajnu saradnju utječu i privatizacija sektora bezbjednosti, sve veći značaj informatičke bezbjednosti, jačanje ekonomske i industrijske špijunaže, izuzetno povećana količina javno dostupnih podataka i problem sa njihovom analizom.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid, str. 40-41.

## SUBJEKTI OBAVJEŠTAJNE SARADNJE

Primarni subjekti obavještajne saradnje su nacionalne obavještajne službe. Kao sekundarni subjekti u obavještajnoj saradnji javljaju se različite vrste nedržavnih subjekata, poput obavještajnih organa u međunarodnim organizacijama, obavještajnih udruženja i foruma, kao i privatni obavještajno-bezbjednosni sektor. Učesnici u procesu obavještajne saradnje razlikuju se u mnogo čemu. Karakterišu ih različiti obavještajni kapaciteti, operativne sposobnosti, stepen specijalizacije, specifično iskustvo i lokalno znanje. Obavještajne službe, kao osnovni subjekti obavještajne saradnje, razvijaju svoje aktivnosti u skladu sa potrebama. Rukovode se svojim motivima, interesima i ciljevima, koji, u zavisnosti od percepcije, mogu da podstiču ili negativno utječu na proces saradnje.<sup>23</sup>

Provjera sopstvenih obavještajnih podataka obavještajnom razmjenom i saradnjom moguća je samo u slučajevima kada postoji izgrađen visok stepen povjerenja između učesnika u saradnji, jer nosi rizik od manipulacija. Provjera podataka u okviru obavještajne saradnje stalni je mehanizam za utvrđivanje povjerenja među partnerima u saradnji, pri čemu se ustupaju podaci koji su već provjereni iz više izvora. Uobičajena je praksa da se informacije drugih službi nikad ne smatraju pouzdanim u onoj mjeri kao što je to slučaj sa sopstvenim.<sup>24</sup>

Prevazilaženje zakonskih ograničenja i nadzornih mehanizama sopstvene države predstavlja primjer nelegitimnog, pa čak i ilegalnog obavještajnog interesa. Klasičan primjer predstavlja ustupanje uhapšenih lica partnerskoj strani, drugoj službi ili privatnoj kompaniji zbog sprovođenja ispitivanja, radi izbjegavanja zakonskih ograničenja u primjeni torture. Na sličan način prevazilaze se ograničenja u primjeni tajnih akcija. Tako se smanjuje mogućnost kompromitacije u slučaju neuspjeha.<sup>25</sup>

Mogućnost utjecaja na druge učesnike, pa i manipulacije obavještajnim podacima, proizilazi iz činjenice da se u toku saradnje ne otkrivaju izvori i načini prikupljanja. To stvara mogućnost, pogotovo u slučajevima gdje isključivo jedan subjekat (učesnik) ima pristup izvoru informacija ili sredstvima za prikupljanje informacija, da informacije koristi kao sredstvo utjecaja ili da plasira dezinformacije radi manipulacije drugim učesnicima u saradnji. Američka manipulacija satelitskim snimcima, u toku Prvog zalivskog rata 1991. godine, poslužila je kao razlog Francuskoj da inicira razvoj samostalnih evropskih IMINT kapaciteta.<sup>26</sup> Slično tome, mani puliranje podacima od strane SAD o iračkom

---

<sup>23</sup> Ibid, str 41.

<sup>24</sup> Herman M.: *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, 2003, p. 207.

<sup>25</sup> Lazović, R.R.: Ibid.

<sup>26</sup> Clough Chris, *Quid Pro Quo: The Challenges of International Strategic Intelligence Cooperation*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Volume 17, Number 4, 2004, p. 604.

programu oružja za masovno uništenje dovelo je do velike podjele među evropskim zemljama.<sup>27</sup>

### **VRSTE I OBLICI OBAVJEŠTAJNE SARADNJE**

U zavisnosti od kriterija koje primjenjujemo, razlikujemo nekoliko vrsta obavještajne saradnje. Na osnovu nivoa subjekata koji učestvuju u obavještajnoj saradnji, razlikujemo obavještajno-bezbjednosnu saradnju između agencija unutar države i međunarodnu obavještajnu saradnju. Međuagencijska saradnja na nacionalnom nivou ostvaruje se između državnih obavještajnih i bezbjednosnih agencija i privatnog obavještajno-bezbjednosnog sektora.<sup>28</sup>

Međunarodnu obavještajnu saradnju na osnovu broja učesnika možemo podijeliti na bilateralnu i multilateralnu. Bilateralna obavještajna saradnja predstavlja najčešći oblik obavještajne saradnje. Razvijenost ove vrste saradnje najbolje može da ilustruje primjer Velike Britanije, koja trenutno ima uspostavljene veze različitog nivoa sa obavještajno-bezbjednosnim organizacijama 120 zemalja širom svijeta.<sup>29</sup> U pojedinim zemljama koordinacija međunarodne obavještajne saradnje svih elemenata nacionalnog obavještajno-bezbjednosnog sistema dodjeljuje se agencijama koje su najčešće nosioci spoljnog obavještajno-operativnog rada.<sup>30</sup>

Bilateralnom saradnjom obavještajne službe razmijenjuju podatke i rezultate analitičke obrade tema od zajedničkog interesa. Pored toga, jedan učesnik može dozvoliti korišćenje sopstvene teritorije drugoj službi radi prikupljanja podataka u zamjenu za dobijanje pristupa tako prikupljenim podacima. Time nastoje da prevaziđu praznine u pokrivanju zone obavještajnog interesiranja, obezbjede pristup objektima obavještajnog interesiranja ili nedostatak ekspertize u određenim oblastima.<sup>31</sup> Bilateralna obavještajna saradnja može se realizirati na *ad hoc* ili stalnoj osnovi (saradnja na neodređen vremenski period). Obavještajna saradnja na *ad hoc* principu obično je rezultat privremenog zajedničkog obavještajnog interesa i može se ostvariti čak i među suparnicima. Ovaj vid saradnje je vrlo pragmatičan i nosi relativno nizak nivo rizika. Između obavještajnih službi prijateljskih zemalja uglavnom se uspostavlja stalna veza. Ovakva vrsta veze najčešće podrazumijeva akreditovanje zvaničnih predstavnika u okviru diplomatskih predstavništava, uspostavljanje zaštićenih sistema za vezu, organiziranje redovnih susreta predstavnika službi na različitom nivou (direktori

---

<sup>27</sup> Lazović, R.R.: Ibid, str. 44.

<sup>28</sup> Lazović, R.R.: Ibid, str. 47.

<sup>29</sup> Herman, M.: Intelligence Power in Peace and War, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, 2003, p. 208.

<sup>30</sup> Lazović, R.R.: Ibid.

<sup>31</sup> Lefebvre S.: The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Volume 16, Number 4, 2003, p. 533.



službi, radne grupe i dr.), saradnju i razmjenu iskustava u procesu obuke kadra, izvođenje zajedničkih operacija i dr.<sup>32</sup>

Zavisno od pravne osnove bilateralne saradnje, ona može biti formalna ili neformalna. Neformalna obavještajna saradnja zasniva se na nepisanom, „džentlenskom dogovoru“, dok se formalna saradnja između službi uspostavlja potpisivanjem memoranduma o razumijevanju, ugovora o razmjeni povjerljivih podataka ili sličnog dokumenta. Ne ulazeći u formu i sadržaj ovih dokumenata, treba istaći da oni u prvi plan stavljaju, prije svega, bezbjednost razmijenjenih informacija (mjere bezbjednosti u toku same razmjene, kao i ograničenja u vezi sa daljnjim postupanjem), a ne informacije same po sebi. Zato se s pravom može reći da način na koji razmijenjene informacije cirkuliraju u okviru nacionalnih sistema predstavlja ograničavajući faktor u obavještajnoj saradnji.<sup>33</sup>

Obavještajna saradnja može se realizirati na ravnopravnoj osnovi ili urediti hijerarhijski. Stepen hijerarhije u obavještajnoj saradnji ima direktan utjecaj na njenu organizaciju. Ako je hijerarhija izražena, učesnici u saradnji teže specijalizaciji. Veći stepen specijalizacije dovodi do porasta međuzavisnosti. S druge strane, u slučajevima manjeg stepena hijerarhije učesnici su funkcionalno slični i teže da ostanu takvi. Funkcije učesnika u najvećoj mjeri proizilaze iz njihovih različitih sposobnosti. U skladu s tim, organizacija obavještajne saradnje se menja u skladu sa promjenama raspodjele sposobnosti između subjekata saradnje.<sup>34</sup>

Subjekti koji raspolažu približno jednakim obavještajnim kapacitetima međusobno saraduju na ravnopravnoj osnovi. Međutim, čest je slučaj da u procesu obavještajne saradnje učestvuju subjekti sa različitim tehničkim kapacitetima i lokalnim znanjem. Tipičan primer su Sjedinjene Države i njihova obavještajna zajednica, za koju se s pravom može reći da predstavlja glavno čvorište u globalnoj obavještajnoj saradnji. Ukupna zvanična budžetska izdvajanja za potrebe obavještajne zajednice SAD na godišnjem nivou iznose 65% ukupnih izdvajanja u svijetu za ove potrebe.<sup>35</sup> Pored toga, tehnologija kojom raspolaže američka obavještajna zajednica omogućava razvoj i korišćenje novih obavještajnih disciplina, koje su većini službi u svijetu nedostupne. Iz prethodno iznijetog slijedi logično pitanje: Da li je uopće moguće, kao ravnopravan partner, saradivati sa SAD na obavještajnom planu?<sup>36</sup>

Hijerarhijski uređena obavještajna saradnja podrazumijeva uspostavljanje odnosa subordinacije među učesnicima u procesu saradnje. Ona podrazumijeva da dominantna strana ima pravo da interpretira ugovor, razvije mehanizme nadzora potčinjene strane i u slučaju oportunističkog ponašanja preduzme predviđene

<sup>32</sup> Lazović, R.R.: Ibid, str. 48.

<sup>33</sup> Aldrich R.: *Transatlantic Intelligence and Security Cooperation*, International Affairs, No80, 2004, p. 739.

<sup>34</sup> Lazović, R.R.: Ibid.

<sup>35</sup> Hippner C.: *A Study Into the Size of the World's Intelligence Industry*, Department of Intelligence studies, Erie, Pennsylvania 2009, p. 33.

<sup>36</sup> Lazović, R.R.: Ibid, str. 49.

kaznene mjere.<sup>37</sup> Ovakva vrsta saradnje obično se uspostavlja u posebnim uvjetima. Kao primjer može se navjesti obavještajna saradnja SAD i Zapadne Njemačke tijekom hladnog rata. Multilateralna obavještajna saradnja ostvaruje se u okviru međunarodnih organizacija (EU, NATO), udruženja (The Club of Berne, Kilowatt Group), na nivou grupe država (UKUS Agreement), regiona (MEC, SEEMIC, SEECIC) ili namenskih multinacionalnih obavještajnih centara (Alliance Base). U odnosu na bilateralnu saradnju, povećanjem broja učesnika u saradnji povećava se rizik od „oticanja“ podataka. Što su obavještajni podaci i informacije osjetljiviji, to je uži krug upoznat sa njima. Zato se u okviru multilateralne saradnje uglavnom razmjenjuju analitički obavještajni proizvodi većeg stepena opštosti, koji ne mogu da ugroze izvore i metode prikupljanja. Ipak, pojačano djelovanje međunarodnih organizacija, kao što su NATO, EU, pa čak i UN, u multinacionalnim operacijama zahteva sve veći razvoj multilateralne obavještajne saradnje. U zavisnosti od utvrđenih ciljeva, sposobnosti i kapaciteta učesnika i uslova u kojima se realiziraju, biraju se najpogodniji oblici obavještajne saradnje. Ser Stiven Lender (Sir Stephen Lander), bivši direktor britanske Službe bezbjednosti (UK Security Service), navodi da obavještajna saradnja uključuje četiri osnovna oblika: (1) razmjenu obavještajnih proizvoda nastalih na osnovu multidisciplinarno prikupljenih obavještajnih informacija, (2) razmjenu analitički obrađenih podataka prikupljenih jednom obavještajnom disciplinom, (3) razmjenu sirovih (neobrađenih) podataka i informacija i (4) operativnu saradnju.<sup>38</sup> Pored toga, mnogi autori navode obuku kadra i formiranje zajedničkih baza podataka kao oblike saradnje koji su zastupljeni u međunarodnoj obavještajnoj saradnji.<sup>39</sup>

Razmjena analiza i procena visokog stepena općosti osnovni je oblik obavještajne saradnje između obavještajnih službi. Ovi obavještajni proizvodi nastali su na osnovu obavještajnih informacija prikupljenih različitim obavještajnim disciplinama (all-source analysis), tako da nekompromituju izvore i metode kojima su prikupljeni. Zbog toga je ovakav vid saradnje najbezbjedniji za obavještajne službe. S druge strane, sve dok se izvor drži u tajnosti, služba ima mogućnost fabrikovanja podataka koje on dostavlja.<sup>40</sup> Ovakav vid saradnje uključuje i razmjenu obrađenih podataka iz otvorenih izvora (OSINT), što je posebno značajno imajući u vidu lingvističke probleme. Informacije se mogu razmjenjivati putem zaštićenih sistema komunikacije ili na sastancima ekspertske grupe, kada se diskutuje o unapred dogovorenim temama. Pored značaja koji ova razmjena ima na informativnom planu, ovakav vid saradnje stvara kanale za komunikaciju među službama i predstavlja sredstvo za izgradnju daljeg povjerenja.

<sup>37</sup> Walsh J.: *Opportunism and Hierarchy in International Intelligence Sharing*, Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August, 2006, p. 10.

<sup>38</sup> Stephen L.: *International Intelligence Cooperation: An Inside Perspective*, Cambridge Review of International Affairs, Vol 17, No 3, October, 2004, pp. 491–492.

<sup>39</sup> Lazović, R.R.: *Ibid.*

<sup>40</sup> Walsh J.: *Opportunism and Hierarchy in International Intelligence Sharing*, Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August, 2006, p. 15, dostupan na <http://www.politicalscience.uncc.edu/jwalsh> (29. 11. 2009).

Po potrebi, službe jedna drugoj mogu da dostave upozorenja o neposrednoj opasnosti kroz uhodane i proverene kanale koji su već uspostavljeni.<sup>41</sup>

Razmjena obavještajnih informacija prikupljenih jednom obavještajnom disciplinom (single source reports) podrazumijeva ustupanje informacija manjeg nivoa općosti. Strana koja ne raspolaže ili ima nedovoljne tehničke sposobnosti u procesu razmjene može ponuditi podatke prikupljene ljudskim izvorima i/ili specifičnim znanjem.<sup>42</sup> Također, mogućnost jednog od učesnika da pristupi naoružanju i vojnoj opremi treće strane može da predstavlja element za saradnju (TECHINT). Razmjena neobrađenih obavještajnih podataka (raw intelligence) ukazuje na visok nivo povjerenja među službama. Ovi podaci mogu sa visokim stepenom vjerovatnoće da ukažu na izvor iz kojeg potiču i metode kojima su prikupljeni. Obično su u pitanju podaci prikupljeni tehničkim sredstvima (SIGINT, IMINT...), mada se razmjenjuju i izvještaji dobijeni putem ljudskih izvora.<sup>43</sup>

Operativna saradnja predstavlja najviši nivo obavještajne saradnje. Ovaj vid se ostvaruje u fazama prikupljanja i obrade podataka i ukazuje na visok nivo povjerenja između strana. Može da se ostvari u okviru različitih obavještajnih disciplina i podrazumijeva zajedničko vođenje izvora ili eksploataciju tehnike. Operativna saradnja, kako je opisuje Stiven Lender, uključuje rad pripadnika različitih agencija na istim ciljnim objektima i može da uključi nadzor, zajedničko vođenje izvora, razmjenu lingvista, razmjenu tehničkog ili analitičkog osoblja itd. Ona se dešava kada su kapaciteti jedne službe nedovoljni da se odgovori na obavještajne zahtjeve.<sup>44</sup>

Obuka i razmjena kadra je specifičan vid obavještajne saradnje koji, pored transfera znanja, razmjene naučenih lekcija i jačanja profesionalnih standarda, predstavlja i moćno sredstvo za izgradnju povjerenja među pripadnicima različitih službi. Od izuzetnog je značaja za obezbjeđenje interoperabilnosti, koja je neophodna za rad u multinacionalnom okruženju. To podrazumijeva, kako rad u zajedničkim obavještajnim organima u međunarodnim organizacijama, tako i obavještajnu podršku multinacionalnim operacijama. Razvoj povjerenja i razumijevanja promovira zajedničko djelovanje, kao što i zajednička baza obavještajnog znanja promovira dogovorene odluke.<sup>45</sup> Obuka kadra može se ponuditi i kao zamjena za usluge obavještajne službe druge države. Međutim, postoji i mišljenje da je obuka kadra od strane stranih službi neprihvatljiv rizik za bezbjednost zemlje.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Lazović, R.R.: Ibid, str. 50.

<sup>42</sup> Ibid., p. 41.

<sup>43</sup> Lazović, R.R.: Ibid.

<sup>44</sup> Lander S.: International Intelligence Cooperation: An Inside Perspective, Cambridge Review of International Affairs, Vol 17, No 3, October, 2004, pr. 491–492.

<sup>45</sup> Michael H.: Intelligence Power in Peace and War, The Royal Institute of International Affairs, 1996, p. 217.

<sup>46</sup> Černi Oldrih (Oldřich Černý), bivši direktor obavještajne službe Češke na panelu: Češko iskustvo sa reformom obavještajnih službi, u organizaciji češke ambasade, 3. decembar 2007. godine u Beogradu.

Formiranje zajedničkih baza podataka o objektima obavještajnog interesiranja predstavlja poseban vid obavještajne saradnje. Baze podataka predstavljaju sistematiziran skup raznih obavještajnih podataka i informacija u elektronskom ili štampanom obliku od interesa za obavještajnu službu. One su skup podataka i informacija dobijenih eksploatacijom obavještajnih izvora koje su obrađene, verifikovane i dostavljene na upotrebu korisnicima ili arhivirane radi dalje dopune i provjere. Pored toga, one same po sebi predstavljaju izvor podataka i informacija. Kao izvor, one se prve eksploatiraju u potrazi za odgovorom na zahtjev korisnika, pogotovo u slučajevima kada nije moguće, racionalno ili potrebno angažirati druge izvore podataka. U procesu obavještajne saradnje, zajedničke baze podataka predstavljaju čvorne tačke koje povezuju učesnike. U tom smislu, one podrazumijevaju da postoji mogućnost pristupa svih učesnika, ali i njihova obaveza dopune i ažuriranja baza podataka.<sup>47</sup>

### **OBAVJEŠTAJNA SARADNJA U NOVIM OKOLNOSTIMA GEOPOLITIČKIH INTERESA**

U radu su iznijeti važniji dokumenti, činioци i sfere zajedničkih interesa na polju obavještajne saradnje na međunarodnom nivou. Ono što postoji u dokumnetima i što jemči prava država potpisnica, a što se, također, i uvjetuje kao njihovo pravo da se recipročno razmjenjuju informacije, može se, tako je i navedeno u radu, dovesti pod upitnim ne samo po pitanju uzajamnom povjerenja, već i novonastalih geopolitičkih interesa država. Kriza u Ukrajini, aneksiranje Krima kojim se protivi Evropska unija, te sa druge strane, sukob oko obustavljanja izgradnje "Južnog toga", i te kako, utjecali su na pogoršavanje političkih, ali i institucionalnih odnosa Evropske unije i Rusije na planu međunarodne obavještajne saradnje. S druge strane, u posljednje dvije godine, na tlu Evropske unije, desilo nekoliko terorističkih napada u kojima su meta bili civili i državne institucije, što ni u kakvom slučaju, nije bio cilj djelovanja aktera geopolitičkih kretanja, ali se može zaključiti da je uzrok tome nedovoljna međunarodna obavještajna saradnja. Primjerice radi, lica koja su izvršila terorističke napade, porijeklom sa Bliskog istoka, zbog ratom zahvaćenih država koje više nemaju ni diplomatki trajno uspostavljene institucije izvan svojih granica, nijesu u mogućnosti ili nemaju namjeru da pružaju informacije (ukoliko takve posjeduju) o svojim građanima za koje postoje sumnje da pripremaju izvođenje terorističkih napada u inostranstvu. S tim u vezi, veliki broj država NATO saveza koje su uključene u zaustavljanje širenja Isis-a, posjeduju informacije o njihovim kretanjima ili namjerama, što isto važi i za Ruske trupe koje su intenzivno prisutne posljednjih mjeseci, dužne su da obavještavaju sve zemlje koje su direktno li indirektno umiješane u ratne saveze i kao takve mogu biti meta terorističkih napada. Što se tiče uzajamno zahladnijih odnosa dvije velike vojne sile, ujedno, obje prisutne na ratom zahvaćenim prostorima Bliskog istoka, ne bi smjelo dovesti

---

<sup>47</sup> Lazović, R.R.: Ibid, str. 51.

u pitanje vitalne interese jednih i drugih u nastojanjima zaštite nacionalne bezbjednosti i svojih građana, čiji interesi se mogu dovesti u pitanje političkim sukobima koji bi utjecali na obavještajnu saradnju.

Vrhovni komandant NATO u Evropi, američki general Filip Bredlov (Philip Breedlove) rekao je danas da zemlje članice moraju biti spremne da brže razmijenjuju svoje obavještajne podatke, kako bi njihove nove snage za brzo reagiranje bile efikasne u suprotstavljanju preijtnjama. Prema mišljenju Bredlova, za brzo i efikasno raspoređivanje tih snaga, potrebni su jaki obavještajni podaci.<sup>48</sup> Visoka komesarka Evropske unije (EU) za vanjsku politiku i sigurnost Federica Magherini istakla je da je intenzivna saradnja i koordinacija aktivnosti između EU i NATO-a veoma važna, a da posebno mesto zauzima razmena obavještajnih podataka između ova dva subjekta.<sup>49</sup>

Pitanje je koliko su obavještajne informacije bile dostupne turskim obavještajnim službama na dan pokušaja puča u toj zemlji 15. jula ove godine, a da ne govorimo o obimu, učešću lica i pripremanju za koje je postojao visok stepen tajnosti i isplaniranosti. Postavlja je pitanje, da li je Turska, kao članica NATO-a, i država čija se geopolitika posljednjih mjeseci ne podudara u potpunosti sa politikom dominirajućih faktora Alijanse, bila prepuštena da se "sama snalazi" i da li su joj uskraćene informacije o spremanju vojnog puča koji je za cilj, pored svrgavanja vlasti, ima i cilj da podvede egzekuciji veliki broj neistomišljenika i običnih građana? Bilans žrtava koje su izgubile živote usljed napada pušista u Turskoj govori u prilog tome. Pravu katastrofu, spriječili su samo mudri potezi Vlade Republike Turske.

Predsjednik Republike Turske, gospodin Redžep Tajip Erdoan, nekoliko mjeseci prije pokušaja puča, javno je iznio svoje mišljenje i upozorio da se Turska nalazi u problemu u vidu razmjene obavještajne saradnje sa zapadnim zemljama.

"Zapadne zemlje su nas ostavile same. Naša očekivanja za razmjnom obavještajnih podataka nisu nikad ispunjena", rekao je Erdogan u intervjuu za američku mrežu Si-En-En, koja je objavila dijelove iz tog razgovora.<sup>50</sup>

"Pozvali smo zemlje da uspostavimo zajednički stav protiv terorizma, ali mnoge članice Evropske unije izgleda da nisu dale na važnosti tom pozivu u mjeri u kojoj on to zaslužuje", istakao je turski predsjednik, a prenela agencija AFP.<sup>51</sup>

Da li su ekonomski i politički odnosi sa Rusijom, koje se Turska nije "odrekla" kao strateškog partnera, utjecali da joj obavještajna pomoć izostane, samo je još jedna enigma koja zaslužuje prostor za ozbiljnije razmatranje. Ono što zabrinjava svakog čovjeka, jeste nemilosrdnost i odsustvo civilizacijskih etičkih vrijednosti, te

---

<sup>48</sup> Vidi: <http://www.novimagazin.rs/svet/potrebno-brze-razmjenjivanje-obavestajnih-podataka>, dostupno: 25.03.2015.

<sup>49</sup> Vidi: <http://www.trt.net.tr/srpski/svet/2015/05/14/razmena-obavestajnih-podataka-vazna-u-borbi-protiv-pretnji-274400> Dostupno: 12.01.2016.

<sup>50</sup>Vidi: <http://www.kurir.rs/planeta/erdogan-razocaran-zapadom-nema-dovoljne-razmene-obavestajnih-podataka-clanak-2199087> Dostupno: 31.03.2016.

<sup>51</sup> Isto.

bezobzirnosti oko mogućih žrtvi. Ne postoji izgovor, niti realan odgovor na popuste ili namjere ovakvog tipa kada su pomenute okolnosti u pitanju.

## **REZIME/ZAKLJUČAK**

Od kraja osamdesetih godina prošloga vijeka, kada se policijsko-obavještajni pristup mijenja gotovo iz korijena, ili, tačnije, kada se reaktivni pristup rada mijenja proaktivnim, nameću se novi stavovi po pitanju stvaranja globalnog sistema zaštite koji se oslanja upravo na međunarodnim odnosima na tom polju. Međunarodnu policijsko-obavještajnu saradnju, države ne bi, vjerovatno, inicirale same po sebi, što zbog političkih ili ideoloških neslaganja sa drugima (ako izuzmemo blokove saveze), već ih trend porasta kriminaliteta kao cjeline i novih oblika ugrožavanja bezbjednosti među kojima se terorizam javio kao najopasniji, primorava na to. Trend da se jedna ideologija inicira u jednoj državi, planira i logistički obrađuje u drugoj, a realizira u trećoj, što je također, i slučaj sa transnacionalnim kriminalom, nameće pitanje: koliko je uopće moguće stvoriti siguran sistem, bezbjednu državu i prognozirati blagostanje u nekom predvidivom periodu, bez saznanja, bez predvidljivosti koja ostavlja sve pred svršen čin? Očigledno da je nemoguće. Što zbog nemogućnosti sprečavanja, što zbog teškog reagiranja na sprečavanje posljedice.

Svjesni smo da su protokoli koji se i u ovom radu spominju, vrlo važni sa aspekta formalnog i pravnog uređenja odnosa među državama na ovom planu, ali se, kao i svi protokoli trebaju podrediti njihovoj izvornoj funkciji, bez utjecaja politike. Definitivno, ukoliko politika i "interesi iznad interesa" velikih globalnih sila nadmaše interese da se štite ljudski životi i ukoliko razmjena informacija koje jedni imaju, a ne žele ih prosljediti drugima koji su u opasnosti, ne funkcioniše, svijet ozbiljno korača novim barbarskim stazama, ništa manje surovim nego li onim iz ne tako davne svijerepe povijesti. Svijet može biti različit, ali u ovome jedinstven, jer suprotno tome, svaka neefikasnost ide u korist zajedničkom neprijatelju: terorizmu i transnacionalnom kriminalu

## **L I T E R A T U R A**

### **Primarna: udžbenici, naučni radovi i članci**

1. Aldrich R.: Transatlantic Intelligence and Security Cooperation, International Affairs, No 80, 2004.
2. Anderson, M.: Policing the World, Oxford University Press, Oxford, 1989.
3. Babović, Budimir.: Policija u svjetskom poretku, Beograd, 1997.
4. Clough Chris, Quid Pro Quo: The Challenges of International Strategic Intelligence Cooperation, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Volume 17, Number 4, 2004.

5. Črnčec, D.: Nova obveščevalna paradigma in Evropska unija, *Varstvoslovje-Revija za teorijo in prakso zagotavljanja varnosti*, Fakulteta za Varnostne vede Univerza v Mariboru, let 11, št/no.1, Maribor, 2009.
6. Dorn N.: *European Strategic Intelligence: How far integration?* *Erasmus Law Review*, Vol 5, No. 1, 2008.
7. *Encyclopedie Nationale de la Police*, Paris, 1955.
8. Fägersten, B.: *European Intelligence Cooperation: Drivers, Interests and Institutions*, SIIA Papers No 6, Hallvigs Reklam AB 2008.
9. Herman M.: *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, 2003.
10. Hippner C.: *A Study Into the Size of the World's Intelligence Industry*, Department of Intelligence studies, Erie, Pennsylvania 2009.
11. Lander S.: *International Intelligence Cooperation: An Inside Perspective*, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol 17, No 3, October, 2004.
12. Lazović, R.R.: *Međunarodna obaveštajna saradnja, Vojno delo*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2013.
13. Lefebvre S.: *The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation*, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Volume 16, Number 4, 2003.
14. Michael H.: *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, 1996.
15. Romander, H.: *La reforme de la police suedoise*, *Revue internationale de criminologie et de police technique*, No 4, 1986.
16. Stephen L.: *International Intelligence Cooperation: An Inside Perspective*, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol 17, No 3, October, 2004.
17. Richelson, J.T.: *The U.S. Intelligence Community*, Fifth Edition. Boulder, Colorado, Westview Press, 2008.
18. Walsh J.: *Intelligence Sharing in the European Union: Institutions are Not Enough*, *Journal of Common Market Studies*, Vol 44, No. 3, 2006.
19. Walsh J.: *Opportunism and Hierarchy in International Intelligence Sharing*, Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August, 2006.

## INTERNATIONAL POLICE INTELLIGENCE COOPERATION

**MSc Dzenis Sacirovic**

### **Abstract:**

In this paper, the author introduces the content of the international police relations, multilateral intelligence activities in the field of information exchange and cooperation in the detection and prevention of crimes and their perpetrators, in terms of needs. On the other hand, the author is the dominant mindset of local and regional authors on this point, I do not do short chronological avoiding action at the international level, respectively, signed the agreement as a model uspostavljajućih action and commitment. In addition, all of the above factors, subjects and forms of intelligence cooperation at the international level. Criticism of contemporary political implications odražavanih in the field of security, one of the problems to which the author points out at the end with the aim of theoretical and practical essence of the problem is not bypassed in the world today, a situation that bilateral political relations , there can be an advantage in relation to the substance of securing protection people and goods. In prilog Tome going inefficient, or deliberately delayed reaction in the exchange of information during the terrorist attack on it diverzanstskih State party was the one who had the right to pass on their information base.

**Keywords:** international, multilateral agreements ,, intelligence cooperation, exchange of information, political implications.



321.01  
14:929 Makijaveli N.  
141.7

## MAKIJAVELIJEV VLADALAC

**Anđelka Radosavljević-Milinković\***

### *Apstrakt*

*Čitajući razna dela u kojima je obrađen Makijaveli i njegova politička misao primećujem da su spisi ili isuviše iscrpni za običnog čitaoca, ili pak u njima nema dovoljno podataka pa su naizgled šturi, te ću s toga ovim radom pokušati da dam jedan potpun, dovoljan, ali ne pretrpan pregled bitnih događaja iz Makijavelijeveg života, njegove političke misli i sadržaj Vladaoca. Posebno ću se osvrnuti na cilj Vladaoca, kao ono što mnogima ne privlači pažnju, te biva zanemareno i zapušteno kao nešto nerelevantno i nevredno pomena.*

*Ključne reči: Makijaveli, Vladalac, država, sredstva, cilj.*

### UVOD

O moralnosti Makijavelijeve (Niccolò Machiavelli) *Vladaoca* (Il Principe) vekovima se polemše. Dok jedni smatraju da je *Vladalac* delo pisano đavoljom rukom posrednika satane, najnemoralniji spis posle Hrista, optužujući ga za razna nedela i masakre tokom istorije, među kojima su Vartolomejska noć, agenda fašističke Nemačke, drugi pak ističu da delo ne odražava autorovu nemoralnost, već na objektivna način oslikava veštine i metode italijanskih tiranina u vreme renesanse.

I pored toga što se Makijavelijeva politička filozofija vekovima pretežno uzima u negativnom kontekstu, što je on osuđivan kao pobornik i lobista svih nemoralnih radnji da bi vladar mogao da sačuva vlast, ne sme mu se osporiti da je prvenstveno uvideo i prikazao stvarnost političke prakse svog vremena, jer se ključ za shvatanje njegove misli može naći samo u prilikama vremena čiji je produkt bio.

Pobornici i protivnici ovog dela, pretežno se zadržavaju na surovim sredstvima koja Makijaveli stavlja na raspolaganje svom vladaocu, dok se malo ko bavi ciljem koji pokreće Makijavelija i njegovog vladara. Taj pokretač nije neki lični interes već viši cilj – država (osnivanje i održanje stabilne države, što pretpostavlja srećan i blagodetan život podanika). Ovo selektivno apstrahovanje ideja dela posledica je bukvalnog shvatanja i prihvatanja maksime „cilj opravdava sredstva“ i

---

\* Doktorant na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: [radosavljevicandjelka044@gmail.com](mailto:radosavljevicandjelka044@gmail.com).

Makijavelijevog odnosa prema cilju, za koji uzima da je aksiom<sup>264</sup>, neupuštajući se u njegovo argumentovanje.

Smatram da je ovde neophodno ukazati i na to, da iako je poznato da je *Vladalac* pretežno inspirisan susretima sa tiraninom Čezarom Bordžijom (César Borja), Makijavelijev Bordžija nije samo onaj svirepi tiranin o kome govori istorija, već je s jedne strane odraz u ogledalu političkih prilika renesansne Italije i njenih predstavnika, a sa druge ličnost koja je uspela da uvede red u jednoj razjarenoj državi (Romanji), i čije metode bi po Makijaveliju mogle da spase Italiju.

Premda spis pisan u XVI veku, u *Vladaocu* Makijaveli je izložio i modernu političku misao ukazujući političarima da je u cilju uspostavljanja stabilne i jake države neophodno žrtvovati lične interese.

## O MAKIJAVELIJU

Nikolo Makijaveli (Niccolò Machiavelli) firentinski političar, pisac i istoričar, „ imao je običaj da sebe definiše kao „istoričara, komičara i tragičara“ [...] „<sup>265</sup> rođen je 1496. godine u Firenci gde je i umro 1527. godine.

Za svoga života bio je očevidac beskrupulozne borbe za vlast lišene svake etičnosti. Doživeo je veliku slavu Firence, bio svedok propadanja i ponovnog vraćanja porodice Mediči, a i sam je osetio i izgubio „vlast“, što je umnogome uticalo na njegov kasniji politički, filozofski i književni rad.

Radi boljeg poimanja, ovde priхватam podelu Jovanovića, koji navodi da se njegov „[...] život deli na dva gotovo jednaka dela: od 1498 do 1512; od 1512 do 1527“<sup>266</sup>. Tako, njegov život delimo na dva razdoblja, i to u zavisnosti od toga da li je Makijaveli uživao kakvu funkciju ili nije. Period prvog razdoblja karakteriše republikanska vlada na čelu sa Soderinijem, koji se oslanja na neutralnu birokratiju. U ovoj birokratskoj vladi 1498. godine, po smrti Savanorole, četiri godine po proglašenju Republike Firence, Makijaveli biva postavljen za sekretara druge državne kancelarije koja se prvobitno bavila unutrašnjim problemima. Druga državna kancelarija docnije postaje prva kancelarija, a Makijaveli sekretar desetorice. Za vreme trajanja funkcije Makijaveli se bavi raznim poslovima, naročito vojnim i diplomatskim, te tako učestvuje u izaslanstvima i političkim misijama, i jedno vreme radi kao vojni ministar. U periodu od 1503. do 1506. godine poverena mu je dužnost da organizuje narodnu vojsku, što mu i uspeva. On mobilizuje seljačko stanovništvo iz okoline Firence, i sa takvom narodnom vojskom

\*Doktorant na Departmanu za pravne nauke Internacionalnog Univerziteta u Novom Pazaru.

<sup>264</sup> „aksiom (grč aksioma ugled, autoritet sam po sebi) sama sobom ubedljiva naučna istina, očevidna istina, nedokažljiva istina, istina koja se ne može dokazati (npr Nijedno tvrđenje ne može biti istovremeno i tačno i netačno, Kad su dve količine jednake trećoj, onda su i među sobom jednake)“ def. u M., Vukajlija, *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, 1980, st. 24.

<sup>265</sup> L., De Krešenco, *Istorija moderne filozofije – od Nikole Kuzanskog do Galilea Galileja*, Svetovi, Novi Sad, 2004, st. 75

<sup>266</sup> S., Jovanović, *Iz istorije političkih doktrina*, Beogradski izdavačko – grafički zavod, Jugoslavijapublik, Srpska književna zadruga, Beograd, 1990, st. 87.

zauzima Pizu 1509. godine. Nažalost, ova vojska nije bila dovoljno jaka pred vojskom, koja je ponovo dovela Medičijeve 1512. godine.

Iako kod savremenika nije stekao značajnu političku reputaciju, a neki čak i navode da „Makijaveli se u svojoj političkoj karijeri ničim nije pokazao čovek od inicijative i od dela, državnik i administrator“<sup>267</sup>, ovo razdoblje njegovog života može se nazvati zlatnim dobom za Makijavelija.

Drugo razdoblje njegovog života počinje porazom republike i povratkom Medičija 1512. godine, a završava se ponovnim uspostavljanjem republike i njegovom smrću. Te 1512. godine srušena je republika, a sa njom i Makijavelijeva karijera, on biva optužen za učešće u zaveri protiv Medičija, nakon čega se povlači u privatni život u San Kašano u Val di Peza, gde kao veliki poznavalac svog društva počinje da se bavi literarnim radom. Kada je sve drugo izgubio jedino mu ostaje pisati, te politička dela koja su nastala u izgnanstvu – *Vladalac* i *Razmatranje o prvih deset knjiga Tita Livija (Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio)* zamena su za stvarnu političku delatnost koja mu je bila onemogućena.

Pored političkih dela, za vreme izgnanstva Makijaveli je napisao i *Zlatnog magarca, Mandagolu, Umetnost ratovanja, Život Kastruča Kastrokanija, Balfagoru arhiđavola, Kliciju* i par pesmica.

Iako u svojoj aktivnoj političkoj delatnosti nije stekao značajnu političku reputaciju, njegova privrženost vlasti i udobnosti „državničke fotelje“ nikada nije jenjavala. Koliko je „zagrizao“ za službom, vidi se iz neprestanog pokušaja da se po padu republike približi Medičijevima. U jednom pismu upućenom Vatoriju iz 1513. godine Makijaveli piše „Želeo bih da me gospoda Mediči počnu za nešto upotrebljavati, pa makar i da guram kamenje...“<sup>268</sup>. Ovakvi akti kao odraz nedoslednosti, stvorili su negodovanje kod njegovih savremenika, a ni njemu nisu mnogo poslužili. Za ponovne vladavine Medičijeva Makijaveli je stekao samo književničku reputaciju i postao istoropisac.

Ovog „udvarača“ Medičijevima ni Republika nije htela angažovati, te po proglašenju republike nakon što je doživeo da drugi dobije „njegovo“ mesto, 1527. godine, u 58. godini života, umire od infarkta, ostavivši za sobom značajna politička i književna dela.

Njegovu političku teoriju karakteriše odsustvo teologije i crkve. Ovaj strastveni rodoljub, realni političara, uviđa glavnu tendenciju kod političkih događaja, te piše o stvarima kakve jesu, bez ikakvog oslonca u bogoslovskoj metafizici.

Premda uporište svoje političke teorije nalazi u antičkim knjigama, Makijaveli se ne upušta o raspravljanje o idealnoj državi, kao što to čine antički filozofi, na prvom mestu Platon. Za razliku od ovog antičkog filozofa za Makijavelija

---

<sup>267</sup> S., Jovanović, op.cit., ibid.

<sup>268</sup> R., D., Lukić, *Istorija političkih i pravnih teorija I knjiga, od antike do početka XVIII veka*, Naučna knjiga, Beograd, 1973, st. 239.

država nije samo sredstvo za postizanje cilja, već je, kako je to i navedeno sama sebi cilj.

Makijaveli se u svom radu pretežno bavi konkretnim problemima i ne ulazi u dubinu stvari. On daje lek za konkretnu situaciju, ne neku iluzionističku teoriju. Njegova dela su oslobođena mistike i iracionalnog mišljenja, jer je on pre svega realista.

## O DELU I OKOLNOSTIMA U KOJIMA JE NASTALO

Podstaknut ličnim, političkim i patriotskim motivima, inspirisan političkim prilikama i antičkom političkom mišlju, Makijaveli 1513. godine svoje dugogodišnje iskustvo pretače u spis nazvan *Vladalac*. Po svojoj sadržini praktičan priručnik o veštini zadobijanja vlasti, Makijaveli kao najdragocenije što ima, zalag svoje odanosti, upućuje članu porodice Mediči – Lorencu Medičiju Vojvodi Urbino (Lorenzo di Piero de Medici), sa apelom da se Italija probudi i oslobodi tuđina.

Napisan konciznim i jedinstvenim stilom, bogat primerima, *Vladalac* ima dvadesetšest ( 26 ) glava. U prvim glavama govori o državi, drugim o vladaru. *Vladalac* se završava sledećim Petrarkinim stihovima:

Vrlina protiv besa  
Uzeće oružje i bitka će biti kratka,  
Jer stara hrabrost  
U italjskim srcima još nije umrla.<sup>269</sup>

Iako prema Makijaveliju ovaj spis odiše samo iskrenošću, zbog surovosti njenog sadržaja, Katolička crkva ga je stavila na listi zabranjenih knjiga (Index Librorum Prohibitorum)<sup>270</sup> koje se ne mogu čitati bez odobrenja pape.

*Vladalac* je delo o monarhiji, jedinstvena rasprava o moralu, u kojem Makijaveli „[...] nastoji da vladocu ukaže na sredstva koja su u duhu vremena i u skladu sa ljudskom prirodom“<sup>271</sup>. Pisan u uslovima nezapamćene izvitopirenosti Italije, sa ciljem da se da realističan odgovor na pitanje kako doći i održati se na vlasti u državi koju karakteriše drugačiji moral i beskrupulozna politička borba, ovo delo je jedno fascinantno svedočenje o prilikama Makijavelijevog vremena.

Makijaveli u *Vladaocu* ne žrtvuje svoju ideju o preimućstvu republike, već realno nalazi da je monarhija i tiranija jedino što mogu da spase Italiju i stvore pogodno tlo za uspostavljanje stabilne republikanske vladavine, jer „[...] republika može trajati samo dotle dok se narod ne pokvari, t.j. dok se ne stvori jedan

<sup>269</sup> N., Makijaveli, *Vladalac*, IP Knjiga NBBA, Neven, Zemun, Novi Beograd, 2003, st. 241.

<sup>270</sup> M., Lekić, *Na njega se pozivali fašisti, antifašisti, komunisti, liberali, staljinisti, Večita modernost firentinskog mislioca: 500 godina Makijavelijevog „Vladaoca“*, 2013, [online]. Dostupno na: <<http://www.vijesti.me/caffe/-na-njega-se-pozivli-fasisti-antifasisti-komunisti-liberali-staljinisti-147117> [28.04.2016].

<sup>271</sup> S., Hadživuković, *Francusko prosvetiteljstvo, odraz vere u ljudski napredak*, Prometej, Novi Sad, 2005, st. 26.

bogataški red, jedna aristokratija i dok vojne vrline ne stanu slabiti<sup>272</sup>. Makijaveli na monarhiju pristaje jer je po svemu sudeći republika postala neizdrživa. Doduše, njegova ideja o monarhiji, iako crpena iz antičkih vremena, nije namenjena normalnim prilikama, već baš onakvim kakve su vladale u Italiji i njenim državicama.

Makijaveli je „[...] izgradio svoju političku teoriju, karakterističnu za prilike njegovog vremena i za njene potrebe<sup>273</sup> i „iz političkih događaja svog vremena on je izveo pouku, da moralno oduševljenje ne znači ništa, a državnička veština znači sve<sup>274</sup>.

Pored patriotizma *Vladalac* je i odraz neopisive želje i težnje Makijavelija da se približi vladajućoj porodici, kako bi uživao ponovo kakvu funkciju.

Da bi opravdao svoje stavove, da njegove reči ne bi bile bez kakvog uporišta, samo prazna pisanija, Makijaveli u *Vladaocu* kao primere navodi i komentariše istorijske događaje, jer:

„Mudar čovek treba da sledi trag najslavnijih ljudi, pa ako se i ne poistoveti s njima, bar u nečemu približi, onako kako to čine dobri strelci kad su suviše udaljeni od cilja a svesni dometa svoga luka, nišane iznad cilja, ne zato da strelu usmere previsoko, već da pogode metu.“<sup>275</sup>

Ovaj patriota, svu svoju nadu polaže u vladaoca koji nije obdaren besprekornim osobinama, nije oličje pravednosti i humanosti, niti je sluga naroda, kao što je to Danteov univerzalni vladar, već je sazdan tako da može savladati neprijatelja i biti instrument narodnog oslobođenja i ujedinjenja, ne birajući sredstva, usmeren samo ka cilju.

### a.) Okolnosti u Italiji

Italija je u XV veku bila najbogatija zemlja. U njoj je cvetala privreda, umetnost i kultura, razvijalo se buržoazijsko društvo i raskidalo se sa feudalnim okvirima. Iako u privrednom i kulturnom pogledu bogata, bila je rasparčana na varoške državice u kojima se vodila beskrupulozna politička borba, postojala jasna klasna izdeferenciranost, i nije se marila za vojno uređenje. Na vlasti je bila buržoazijska oligarhija, a masa je bila bez političkih prava. Na papskom prestolu smenjivale su se pape koje su oličenje grehova.

Iscrpljena unutrašnjim borbama između buržoazije i feudalaca, „obdarena“ društvom labave svesti i pokolebljivog morala, u nedostatku stabilne vojske bila je na konstantnoj meti spoljnih agresora.

Za državu u kojoj je egzistiralo pet većih država (Papska država, Milano, Firenca, Venecija i Napulj) svaka sa svojim vladarom, uređenjem i tuđinima, izlišno

---

<sup>272</sup> S., Jovanović, opt.cit.,st. 122.

<sup>273</sup> J., Kolaković, *Historija novovjekovnih političkih doktrina ( od XV stoljeća do 1848.godine)*, Zrinski Čekovac, 1976, st. 53.

<sup>274</sup> S., Jovanović, op.cit, st. 103.

<sup>275</sup> N., Makijaveli, op.cit, st. 51.

je reći da je bila šta drugo do bojnog polja jakih, politički naprednih država, u kojima je izvršen proces centralizacije.

Iscrpna i neprestana borba za vlast podstaknuta ličnim interesima i česte promene, dovele su do geneze nekonvencionalnih moralnih shvatanja. Ovako rasturenu državu po Makijaveliju samo je tiranija mogla spasiti. On od tiranina očekuje da sve države i državnice objedini, kako bi ujedinjene oterale tuđine i ponovo uspostavile republiku.

## **b.) Porodica Mediči**

Predstavnici porodice Mediči, vladali su Firencem od XIV do XVI veka. Za vreme Makijavelijevog života, pod uticajem Savanorole, dominikanskog kaluđera, koji je snio o reformi u Katoličkoj crkvi, 1494. godine Medičijevi bivaju proterani iz Firence. Međutim, okolnosti su se za Medičijeve promenile ustoličenjem pape Lava X (Giovanni di Lorenzo de' Medici), brata Lorenca Veličanstvenog (Lorenzo il Magnifico) i strica Piera Medičija ((Piero di Lorenzo de' Medici) kome se pripisuje odgovornost za njihovo prognanstvo)), kada slava Medičijima počinje da se vraća. Uz pomoć imenovanog pape i trupa španskog kralja Medičijevi se 1512. godine vraćaju u Firencu.

*Vladalac* je prvobitno namenjen Đulijanu (Giuliano di Lorenzo de' Medici), bratu pape Lava X, međutim usled njegove smrti Makijaveli ne stiže da mu spis uruči, te ga upućuje jednom papinom sinovcu Lorencu Vojvodi Urbino.

Makijavelijeva politička karijera i državna funkcija počinje sa proterivanjem i završava se sa povratkom Medičija.

Kroz *Vladaoca* i druge postupke, Makijaveli pokušava da se približi vladajućoj porodici kako bi ga uzeli u službu, međutim koliko god se trudio Medičijevi mu nisu pružili tu čast.

Lorenco Mediči, koji je bio kratkotrajni i beznačajni vladar iz slavne Mediči porodice, nikada nije stekao slavu niti se služio Makijavelijevim savetima koji su predočeni u *Vladaocu*, a ostao je upamćen samo zato što mu je Makijaveli uputio svoje remek delo.

Jedini član ove buržoazijske porodice za koga se aludira da se služio Makijavelijevim savetima, jeste Lorencova ćerka, Katarina Mediči (Caterina Maria Romula de' Medici), koja je bila odgovorna za Vartolomejsku noć.

Primećujem da u osobinama ove porodice Makijaveli nije video ništa posebno, da nije ona onaj činilac koji je ključan za spas Italije, te da bi uputio delo i bilo kom drugom, da se našao u istom trenutku, u isto vreme, na istom mestu. Ostaje mi samo da zaključim da su Medičijevi samo sredstvo za iskupljenje Italije, koje Makijaveli nije birao već mu je nametnuto, jer naposljetku Medičijevi nisu učinili ono o čemu je Makijaveli snio.

### c.) Čezare Bordžija

Od esencijalne važnosti za Makijavelija i njegov rad je susret sa Čezarom Bordžijom, svirepim tiraninom. Osobine ove beskrupulozne ličnosti i njegove podvige, Makijaveli vidi kao jedino što bi moglo ujediniti i spasiti Italiju, koja je na rubu propadanja.

Čezare Bordžija bio je sin Rodriga Bordžije (Rodrigo Lanzol y de Borja), pape Aleksandra VI, najpokvarenijeg pape u istoriji renesanse. Papa Aleksandar nastojao je da obezbedi svoju decu, te tako njegov sin Čezare sa sedamnaest godina postaje kardinal od Valensije, koju funkciju uživa sve do smrti brata Duke od Gandije, kada se vraća svetovnom životu.

U znak zahvalnosti papi Aleksandru, francuski kralj Luj XII daje mladom Bordžiji vojvodstvo od Valentina. Uz kraljevu podršku, papsku vojsku i novčana sredstva, poznatiji kao Vojvoda Valentino, Bordžija rešava da sve male tirane u Markama i Romanji očisti, kako bi papskoj državi povratio imovinu. Na čelu papske vojske, uz Francusku vojsku, radeći pre za sebe nego za papsku državu, prvenstveno osvaja Romanju u kojoj je uspostavio red, pravnu bezbednost i dobre sudove. Ne zaustavljajući se na tome, u nameri da od mnogobrojnih malih tiranija napravi jednu veliku gde će on stajati na vrhu, napredovao je sve dok nisu nastupile okolnosti o kojima Makijaveli govori u *Vladaocu*.

O njegovoj svireposti i izopačenosti svedoči i to da su „u toku samo nekoliko godina svi oni koji su imali nesreću da ga sretnu gadno su završili“<sup>276</sup>.

Zavisao od francuskog kralja, neuspevši da do kraja formira svoju vojsku pre smrti oca, ovaj karakterističan predstavnik izopačenosti i pokvarenosti svog vremena, biva poražen. Po Makijaveliju samo zbog nesrećnih okolnosti

„Karakteristične osobine ovog degenerika, čuvena po njegovoj svireposti, razvrtao, prijevarama i verolomstvima - Machiavelli uzima kao uzor vladaru koji želi da učvrsti svoju novoosnovanu vlast.“<sup>277</sup>

Pošto je kod Bordžije, karakterne crte uhvatio tačno, dalje ih je prilagođavao i nijansirao prema svojim sklonostima, te Jovanović tvrde da „[...] ništa ne bi bilo pogrešnije nego po *Vladaocu* suditi o Čezaru Bordžiji“<sup>278</sup>.

Međutim iako je nesporno Makijavelijevo precenjivanje Bordžije, ne može se sporiti da prema prilikama onog vremena Makijavelijev Bordžija predstavlja model na osnovu koga se može osloboditi i ujediniti Italija, i dostići država koja je sama po sebi cilj. Što i sam Makijaveli govori, navodeći :

„Zato, vladalac koji stupa na presto i želi da se obezbedi od neprijatelja, da stekne nova prijateljstva, da pobedi silom ili lukavstvom, da ga narod zavoli ili da ga se plaši, da ga vojska sluša ili poštuje, da se oslobodi onih koji mogu ili moraju da ga napadnu, da obnovi zastareli način uprave, da bude strog i ljubazan, velikodušan i slobodouman, da raspusti nevernu vojsku i stvori novu, da održi prijateljske

<sup>276</sup> L., De Krešenco, op.cit., st. 78.

<sup>277</sup> J., Kolaković, op.cit., st. 54.

<sup>278</sup> S., Jovanović, op.cit., st. 88.

odnose sa kraljevima i kneževima, tako da mu oni čine dobro sa blagonaklonošću, a zlo sa poštovanjem – takav vladalac ne bi u skoroj prošlosti mogao naći bolji uzor od Valentinovih postupaka.“<sup>279</sup>

#### **d.) Moral i religija**

O Makijavelijevom *Vladaocu* se pretežno govori kao o nemoralnom delu o nemoralnim radnjama i nemoralnim ličnostima. Međutim, kako on nije imao za cilj samo da govori o goloj nemoralnosti, za shvatanje Makijavelijeve političke teorije, neophodno je spoznati i njegovo shvatanje o dva morala.

Prvi moral je onaj koji se tiče privatnih odnosa, koji važi za pojedince u njihovom životu, i ne tiče se političara. Drugi moral je moral politički, moral čiji se cilj ogleda jedino u interesima države, to je moral u kojem je sve dozvoljeno, i moral u kojem se ne vodi računa o prvom moralu. Norme ovog drugog morala u bitnom se razlikuju od konvencionalnog morala. Moral, kao relativan fenomen ne sme se poistovetiti sa religijskim normama.

Izvedeci ovu podelu, Makijaveli ne potencira na preimućstvu jednog nad drugim moralom, već jasno ukazuje da svaki ima svoje polje primene i da do štetnih posledica po stabilnost države dolazi ukoliko jedan moral zađe u drugi.

Iako ove ideje o moralu nisu izvorno Makijavelijeve, već crpene iz antičke politike, iako nije ni prvi ni jedini koji je raskinuo sa moralnim obzirima (to čine i Džon od Salzberija koji izlaže teoriju tiranocida – ubistva tiranina), on ih iznosi na brutalniji način, način oslobođen svake metafizičnosti, što tokom istorije nalazi na oštru osudu.

Politička borba u Italiji i očigledna nemoralnost poglavara Katoličke crkve kod Makijavelija izazivaju skeptičnost prema religiji, te on raskida sa religijom kao metafizičkim smislom svega, i uvažava je samo kao sredstvo za uspostavljanje vlasti. Makijavelijevo vraćanje antičkoj politici znači raskidanje sa hrišćanskim moralom. Po njemu religiozne dužnosti važe samo u granicama privatnog života, a u javnom i političkom životu te dužnosti moraju ustaknuti pred državnim. „Političku malodušnost modernih ljudi Makiaveli otvoreno stavlja na teret hrišćanstvu.“<sup>280</sup> Religija je za njega korisna, koliko koristi državi.

Istina, i pre i posle njega bilo je onih koji su raskinuli sa verskim učenjima, kao što je Spinoza raskinuo sa verskim učenjem po kojem je bog stvorio svet, Dante koji u *Monarhiji* proklamuje da je država nezavisna od crkvene vlasti, Makijavelijev raskid je teži i upečatljiviji jer on istovremeno raskida i sa religijskim i moralnim obzirima, što je izazvalo reakcije, o kojima se i danas govori.

---

<sup>279</sup> N., Makijaveli, op.cit, st. 72.

<sup>280</sup> S., Jovanović, op.cit.,st. 107.



## **VRESTE VLADAVINA I NAČIN NA KOJI SE ZADOBIJAJU**

Na početku svog izlaganja o vrstama vladavina i načina na koji se zadobijaju, Makijaveli ističe da vladavine mogu biti ili monarhije ili republike. *Vladalac* je spis o monarhijama, dok je o republikama govorio u *Raspravi o prvih deset knjiga Tita Livija*.

Za razliku od Aristotela, Makijevali ne poznaje aristokratiju kao prihvatljiv oblik državnog uređenja. S obzirom na oligarhijsku vladavinu u Firenci i drugim italijanskim državicama, on nije mogao u potpunosti predvideti njeno postojanje. Doduše iako ne predstavljaju identične oblike državnog uređenja, oligarhija i aristokratija u suštini predstavljaju vladavinu manjine nad većinom. Kako je vlada manjine doprinela propadanju Italije, to je Makijaveli ne smatra korisnim društvenim uređenjem.

Monarhije mogu biti nasledne ili nove, a „osvajaju se tuđim ili sopstvenim oružjem, srećom ili hrabrošću“<sup>281</sup>.

Nove monarhije su ili sasvim nove ili mešovite, one u kojima su delovi pridodati naslednoj državi. Nove monarhije osvajaju se silom – svojim oružjem i sposobnostima, a izuzetno i tuđom vojskom i srećom, zločinom i naklonošću naroda.

### **a.) Nasledne monarhije i način na koji se zadobijaju**

Nasledne monarhije su one monarhije u kojima jedna vladarska dinastija dugo vlada. Nasuprot novih monarhija, nasledne monarhije su sigurnije vladavine, s obzirom da je tu narod navikao da živi pod istom dinastijom, te za njihovo održanje je dovoljno da se ne menja sistem uprave, i da se prilagodi prilikama i vremenu.

Odlika ovih monarhija, zahvaljujući njihovoj dugotrajnosti je da se teško gube, ali i kada se izgube lako se mogu povratiti. Iako, u načelu stabilne, i ove monarhije usled izuzetnih okolnosti i pod pritiskom neke velike sile, mogu se izgubiti.

Bez obzira na način zadobijanja vladavine, najbolji način održavanja vladavine jeste kada vladalac ima dovoljno ljudstva i novca kako bi se održao sam, u suprotnom mu je neophodna pomoć drugih.

### **b.) Nove monarhije koje se osvajaju svojim oružjem i sposobnostima**

Nove monarhije su kako je navedeno ili sasvim nove ili mešovite.

U mešovitoj vladavini teže je održati se jer novi vladalac ima puno neprijatelja, i do promene vladaoca dolazi samo zato što „[...] građani vole da

---

<sup>281</sup> N., Makijaveli, op.cit.,st. 11.

promene vladaoaca misleći da će naći boljeg<sup>282</sup>. Kao što su podstaknuti Savanorolom, Firentinci proterali Medičijeve.

Novoosvojena država koje se nakon osvajanja pripaja državi koja je starije od one koja se osvaja, služi se istim jezikom ili su iste oblasti, lako se zadržava, naročito ako nije navikla da živi u slobodi, te je dovoljno iskoreniti lozu prethodnog vladaoaca i ne menjati zakone.

Ako se novoosvojena država pripaja državi sa različitim jezikom, običajima i društvenim uređenjem, vladalac može zadržati vlast, ukoliko bude spretan i imao mnogo sreće. On se može nastaniti u osvojenoj državi kao što je Turčin u Grčkoj, osnovati naselja koja bi predstavljala državu u malom ili držati vojsku. Dva prva načina su dobra i učinkovita dok treći predstavlja nužno zlo, skupo i opasno.

Od značaja za zadržavanje vlasti, jeste mogućnost vladara da uguši nemire, koje Makijaveli poredi sa tuberkulozom. S toga vladalac koji ne boravi u osvojenoj državi nije u mogućnosti da uvidi zlo koje se razvija, te će ono uzeti maha, i leka više nema.

Na primeru Francuske i Turske, Makijaveli razlikuje dve vrste uređenja u osvojenim državama. Tačnije, vladar može vladati na dva načina, kao apsolutni monarhista - kada su svi ostali njemu potčinjeni, te u svakom pogledu zavise od njega ili kao umereni monarhista - kada se na čelu nalazi vladalac i velikaši koji zauzimaju položaje ministra po tradiciji visokog roda, koji i sami vladaju u nekim oblastima. Prve se teško osvajaju, a zadržavaju se ako se iskoreni vladarska loza, dok se druge lako osvajaju a teško zadržavaju, jer nije dovoljno da se samo zatre vladajuća loza.

Poseban problem predstavljala kako održati vlast u državama koje su navikle da žive po svojim zakonima i u slobodi. Od tri ponuđena načina (uništiti ih, nastaniti se u njima, živeti po njihovim zakonima uz određene obaveze naroda), Makijaveli zaključuje da je najsigurnije u njih se nastaniti ili ih uništiti.

Sasvim nove vladavine, kao što je bio Milano za Frančeska Svorce, prvenstveno se osvajaju svojim oružjem i hrabrošću (sposobnošću), a održavaju se u zavisnosti od veštine vladara, srećnih okolnosti i naklonosti sudbine. Iako srećne okolnosti i sudbina mogu uticati na uspostavljanje vladavine, vladalac ovako zadobijene vladavine ne sme se preterano uzdati u sreću, već u svoju sposobnost.

U *Vladaocu* se Makijaveli preterano ne bavi unutrašnjim uređenjem. Tek negde - negde ukaže na njen značaj. Tako, kod vladavina koje se osvajaju silom, ističe da nema težeg poduhvata od uvođenja novih zakona. Donosioci ovih zakona, iliti promena mogu biti zavisni od drugih ili autonomni. Oni samostalni na svojoj strani moraju imati naoružanje, inače će propasti kao nenaoružani prorok Điolomo Savanorola.

---

<sup>282</sup> N., Makijaveli, op.cit.,st. 19.

### **c.) Nove monarhije koje se osvajaju tuđim oružjem ili srećom, zločinom ili naklonošću naroda**

Kako smo i naveli vladavine se osvajaju silom (svojom vojskom i veštinama), međutim to nije jedini način, jer se vladavine izuzetno mogu osvojiti i tuđim oružjem ili srećom, zločinom ili naklonošću naroda.

Na primeru Čezara Bordžije Makijaveli izvodi naučna pravila i formu, vladavina koje se osvajaju tuđim oružjem ili/i srećom.

Srećom dolaze na vlast oni kojima je država prodana ili data na poklon. Kako u zadobijanju ovih vladavina nije bilo kakvih prepreka, može se zaključiti da vlast zadobijaju lako. Nevolja je na drugoj strani, kako zadržati ovako dobijenu državu. Na tom putu vladalac nalazi na mnoštvo prepreka, zavisan od dobre volje i sudbine onih koji su ga podržali. Tako i Čezare Bordžija dolazi na vlast zahvaljujući sreći – vladavini oca na prestolu Katoličke crkve, koristeći tuđe oružje, a gubi kada je „[...] srećna zvezda njegovog oca zašla [...]“<sup>283</sup>.

Zločinom je lako osvojiti vladavinu, kao što je to učinio Sicilijanac Agatokle i Olveroto Farmljanin. Zločin u cilju osvajanja vladavine pretpostavlja određene osobine osvajača.

Makijaveli pravi razliku između dobrih i rđavih zločina. Dobar je onaj zločin koj se izvrši samo jednom da bi se sačuvala vlast i više se ne ponavlja, loš je kada je počinjen u rđave svrhe, odnosno kada na početku zlodela nisu velikog obima ali se vremenom povećavaju. Tako da Makijaveli preporučuje da sve nužne svireposti treba učiniti odjednom. „Treba osuditi ne nasilje koje obnavlja, nego nasilje koje upropaštava“<sup>284</sup>

Govoreći o zločinu kao sredstvu za zadobijanje vlasti, Makijaveli ne ističe da ono moralno i prihvatljivo, ni da se njim stiče dobra reputacija, već samo konstatuje njegovo postojanje.

Kao poslednje, ali ne i najmanje bitno, Makijaveli navodi da građanska lica mogu postati vladaoci i naklonošću naroda. Oni to mogu postati ili voljom naroda ili voljom velikaša, u svakom slučaju služeći se lukavstvom. Bez obzira čijom naklonošću dođu na vlast, uvek moraju težiti da pridobiju narod, jer su narodne težnje časnije. Narod se pridobija tako što se stavlja pod zaštitu vladaoca. Takođe, neophodno je da vladalac utvrdi način uprave pod kojim će se njegovi podanici uvek osećati potrebu za državom i njim.

### **d.) Crkvene države**

Na kraju izlaganja o vrstama vladavina i načina na koji se zadobijaju, Makijaveli posebnu glavu posvećuje vladavinama koje se po svojim specifičnostima razlikuju od svih napred iznetih.

---

<sup>283</sup> N., Makijaveli, op.cit., st. 63.

<sup>284</sup> Razmatranje o prvih deset knjiga Tita Livija, cit. u Smailagić, N., *Historija političkih doktrina, antika, srednji i novi vek*, Napred Zagreb, 1970, st. 249.

Crkvene države se osvajaju sposobnošću ili srećom, a održavaju se i bez jedne i bez druge, s obzirom da se temelje na verskim institucijama. Samo ove vladavine su sigurne, jer je religija garantovano sredstvo za održavanje vlasti.

Čak i ovde Makijaveli ne propušta da se vidno dodvori Medičijevima, te papu Lava karakteriše dobrotom i velikim vrlinama.

## VOJSKA

Vojska i vojna organizacija jeste ono što najviše zaokupljuje Makijavelija. Jovanović čak i navode da je njegovo interesovanje za vojnu organizaciju prelazilo u monomaniju<sup>285</sup>. Ova okupljenost Makijavelija za uzrok ima lošu vojnu organizaciju koja je jedan od krucijalnih činilaca propadanja Italije. Spas Italije, između ostalog zahteva i preuređenje vojne organizacije. Da bi to preuređenje bilo uspešno, neophodno je spoznati vrste i odlike vojske. Uslovljavajući dobru vojsku dobrim zakonima, Makijaveli se zadržava samo na izlaganju o vojsci, jer dobra vojska pretpostavlja i dobre zakone, i jedno ne ide bez drugog.

Makijaveli poznaje četiri vrste vojske, i to: sopstvenu ili narodnu, najamničku, pomoćnu i mešovitu. Ideal je vojska sazdana od svojih podanika, svojih građana, tzv. narodna vojska jer kako navodi „[...] bez sopstvene vojske, nijedan vladalac nije bezbedan, i vlada na sreću, jer u nesreći nema snaga koje bi ustale u njihovu odbranu“<sup>286</sup>, dok su druge opasne i nepotrebne. Na primeru Rima i Sparte jasno se vide preimućstva ovog oblika vojnog uređenja.

Plaćenička, odnosno najamnička vojska je opasna jer je ništa do plate ne veže za onog za koga ratuje, a kako je ta plata mala, glavna osobina ove vojske je što se sa njom sporo, prekasno i malo osvaja, ali se zato iznenada i strahovito gubi. Štetnost najamničke vojske dokazuje se time što je Italija bila na rubu propasti zato što se uzdala u najamnike.

Pomoćna vojska je ona vojska koju vladalac poziva u pomoć da ga brani. Koliko je korisna za onog koji je šalje, toliko je i opasna za onog ko je zove. Ova vojska je mnogo opasnija od najamničke, jer je jedinstvena i u službi drugog, i kod nje je najopasnija hrabrost.

Od ove vojske se razlikuje mešovita, koja je delom najamnička delom narodna. Bolja je od najamničke i pomoćne, ali ne i od narodne.

Čezare Bordžija, kako Makijaveli navodi, tokom svog osvajanja služi se svim napred navedenim vidovima vojske. Prvobitno, pomoćnom, za koju uviđa da je opasna. Kako bi premostio prepreke okreće se najamnicima. Međutim, uvidevši i njihove mane pokušao je da formira svoju vojsku, što mu do kraja ne uspeva, te njegova vojska ostaje mešovita. Da mu sreća nije okrenula leđa, Čezare bi formirao čisto narodnu vojsku, i sa njom završio započeto.

Da bi država imala dobru vojsku vladalac mora da bude i vojskovođa, da se u svakom trenutku bavi problemom vojske, posebno u miru, jer „vladaoca ne sme

<sup>285</sup> S., Jovanović, op.cit.,st. 132.

<sup>286</sup> N., Makijaveli, op.cit., st. 127.

ništa drugo da zaokuplja, ni o čemu drugom da razmišlja, ništa da proučava osim načina ratovanja, vojne organizacije i discipline“<sup>287</sup>.

## **PSIHOLOŠKI PROFIL VLADARA**

Makijaveli daje jedan realistički psihološki portret osnivača države, ne zanoseći se iluzijama. On svog iskupitelja Italije, daruje osobinama koje doprinose uspehu, bilo da su dobre ili loše. Ovaj vladalac sazdan je da može osloboditi i ujediniti Italiju, bez obzira na sredstva, stremeći ka cilju.

Davajući praktične savete, Makijaveli nastoji da vladaocu koji želi da se održi, prikaže da mora svoje postupke uskladiti potrebama, i da ne čini ono što treba činiti, jer će propasti.

U ljudskoj prirodi nije posedovati samo dobre osobine, te tako ni vladalac ne može biti obdaren isključivo dobrim, pa je s toga poželjno je da ima osobine koje će mu omogućiti da sačuva vlast. Za vladaoca je najbitnije da bude mudar. Birajući između škrtosti i darežljivosti, svireposti i blagosti, ljubavi ili straha naroda, verolomstva ili držanja reći, Makijaveli se opredeljuje za prve osobine, što objašnjava u daljim glavama.

Za darežljivost Makijaveli kaže da je opasna osobina, koja će vladaoca dovesti do popasti, te je za njega bolje da se postavi kao škrtica, jer tada neće morati da uzima od naroda i imaće dovoljno da obezbedi državu.

Vladalac treba da bude svirep, toliko koliko mu je to potrebno zarad jedinstvenosti naroda, ujedinjenja i uređenja države. Ovaj svirepi vladar treba da nastoji da ipak ostavi utisak blagog čoveka, jer vrline nisu dovoljne za postizanje uspeha. Vladalac, takođe ne sme da bude lakoveran, nagao, mora biti odmeren, obazriv i čovečan. Za dobru vladavinu najpoželjnije je da narod vladaoca i voli i plaši ga se, a ukoliko se mora birati između ova dva, svakako je sigurnije da ga se plaši, jer je ljudska priroda prevrtljiva. Vladalac mora nastojati da ga podanici iz straha ne mrze, a svakako će ga mrzeti ukoliko dira u njihovu imovinu i žene.

Iako, stvarnost retko dozvoljava da vladalac bude obdaren samo vrlinama, on se mora pretvarati da je njima obdare, treba ostavljati utisak da je blag, pouzda, čovečan, častan i pobožan. Treba da vlada sobom i da se okreće kako vetar duva. Kao kentaur vladar mora biti poluživotinja i polučovek, mora znati da se uvuče u kožu i lisice i lava, i treba biti sposoban da prekrši datu reč ako okolnosti to nalažu.

Vladalac će nesporno biti omrznut ako je grabljiv i dira u imovinu i žene podanika, ako je prevrtljiv, slab, malodušan i neodlučan. On svojim postupcima mora da pokaže hrabrost i snagu, mora se čuvati kako od svojih podanika, tako i od spoljnog neprijatelja. Od naroda se može zaštititi izbegavajući postupke zbog kojih bi bio omrznut. Vladalac će biti izuzetno poštovan zbog velikih poduhvata i izuzetnih duhovnih osobina.

Tvrđave vladaocu ništa ne mogu pomoći ako ga narod mrzi. Od prezira mase se mora čuvati, jer je naklonost naroda najbolja tvrđava. Dobra unutrašnja

---

<sup>287</sup> N., Makijaveli, op.cit., st. 131.

uprava je od presudnog značaja za uspeh vladavine, tako da vladalac mora nastojati da što više učestvuje u životima podanika, narodnim sastancima, i da nagrađuje narod.

U delu o vladaočevim ministrima Makijaveli zaključuje da su ljudi koji okružuju vladaoca odraz njega samog, te ukoliko su oni plemeniti i mudri, može se zaključiti da je i on sam takav. Ove ministre, vladalac treba da drži uz sebe, da ih obasipa počastima, nagrađuje, kako ne bi poželeli više i okrenuli se protiv njega.

Radi održavanja na vlast, važno je kloniti se laskavaca, oni su opasani i prevrtljivi. Vladar se ovih može kloniti, samo ukoliko uveri ljude da mu mogu govoriti istinu o onome o čemu ih upita.

Razmatrajući o uticaju sudbine Makijaveli dolazi do zaključka da je za vladaoca velika greška prepustiti se sudbini i sačekati redosled događaja. Sudbini se u globalu ne može osporiti postojanje i njen rušilački karakter, jer sudbina je žena i treba se krotiti<sup>288</sup>.

## NAKLONOST NARODA

Iako *Vladalac* kao praktičan priručnik nije pisan za široke narodne mase, njegov cilj nije da negira uticaj naroda, čija naklonost svakako doprinosi zadobijanju i održavanju vladavine, a nenaklonost otežava vladaočev položaj. Makijaveli, istina ne zanemaruje, ali se isto tako ne bavi preterano ovim pitanjem. U par navrata podseća na značaj naroda, te tako na samom početku dela u vezi sa mešovitim vladavinama ističe da građani vole da promene vladaoca jer vladalac hteo ne hteo mora da vređa svoje podanike i da je za osvajanje neke pokrajine poželjno na svojoj strani imati naklonost naroda. Uz naklonost naroda, nije samo lakše zadobiti vlast, nego je lakše i održati je. Vladar koji ima na svojoj strani narod, ne mora se plašiti zavera, jer naklonost naroda je najjača tvrđava.

Iz stava Makijavelija prema podanicima, ponovo ističem da je država sama sebi cilj, i to cilj koji podanicima omogućava život u miru.

## MAKIJAVELIZAM

Na kraju ostaje da ukratko ukažem na pojam koji se vezuje za Makijavelijevog *Vladaoca* – Makijavelizam.

Pretražujući rečnike, nalazim da je u Oksfordovom internet rečniku ovaj pojam definisan kao korišćenje lukavstva i dvostrukosti u politici ili uopšte, a da su mu sinonimi neiskren, intrigantan, prevrtljiv, izdajnički.<sup>289</sup>

U *Leksikonu stranih reči i izraza* Milana Vukajlije, makijavelizam je definisan kao „učenje italijanskog državnika i istoričara Nikole Makijavelija (Niccolò

<sup>288</sup> N., Makijaveli, op.cit., st. 232.

<sup>289</sup> Oxford dictionaries, [online] Dostupno na: <www.oxforddictionaries.com/defination/english/machiavellian />,[16.04.2015], cunning, schaming and unspolous especially in politics.

Machiavelli 1469-1527) izloženo u njegovoj knjizi „Vladalac“ (Il Principe), kojim preporučuje da se vladaoci u svom radu pridržavaju samo neograničenih načela mudrosti, ne vezujući se nikakvim zakonima morala i sentimentalnim obzirima, tj. da ne prezaju ni od kakvih sredstava da bi došli do cilja, sa geslom: cilj opravdava sredstvo.<sup>290</sup>

U psihologiji pak nalazim da je ovim izrazom označen jedan od tipova ličnosti crne trijade. Ličnosti koju karakteriše dvoličnost, emocionalna hladnoća, manipulacija drugima u cilju postizanja ličnog cilja, iskorišćavanje slabijeg, sve po principu bolje je manipulirati nego biti izmanipulisan.<sup>291</sup>

Ne mogu da se ne zapitam da li je Makijaveli zaslužio da se za njegovo ime vežu ovako pogrdni pojmovi. Smatram, da ništa nije pogrešnije nego za Makijavelija i njegovog *Vladaoca* vezivati atribut lažan i neiskren, jer *Vladalac* je crpen iz stvarnosti, pisan po posmatranjima, nezavisan od ličnih načela autora pa je zbog toga baš i istinit. U cilju uspostavljanja stabilne države, u nemoralnim okolnostima, mogu se upotrebiti samo beskrupulozna sredstva.

Makijaveli nije ni prvi ni jedini među političkim teoretičarima koji je u cilju države raskinuo sa moralnim obzirima. Njegova jedina „greška“ je to što se nije u svojim radovima pozvao na neku religijsku osnovu, što svojim sredstvima nije dao osveštani karakter, jer da je to učinio zasigurno ne bi bio ovako shvaćen.

„Pametan čovek neće nikada osuditi delo koje krši uobičajene norme da bi se njime zasnovala republika ili monarhija“.<sup>292</sup>

## ZAKLJUČAK

Iako vekovima bukvalno tumačen, obeležen kao stožer najokrutnije političke prakse, Makijavelijev *Vladalac* se ne sme prosto reducirati na kliše „cilj opravdava sredstvo“, jer *Vladalac* je nastao kao produkt surove političke prakse, koja, primećujem, iako je vekovima menjala svoja obeležja, u srži ostala ista, s obzirom da je privatni interes ono što političari teško žrtvuju, i to na uštrb državnog i opšteg interesa.

Lično shvatam da Makijaveli u svom radu, poručuje da je radi interesa države, dugotrajnosti, stabilnosti i prosperiteta, srećnog i slobodnog života građana, dozvoljena upotrebu svirepih sredstava u rukama vladaoca, koji mora raditi u opštem interesu mimo svog privatnog.

Dakle, još u XVI veku Makijaveli je predvideo vanvremenske probleme političke prakse. Žrtvovanje privatnog interesa od strane političara zarad države jedan je naizgled nedostižni ideal, a Makijaveli nastoji da u *Vladaocu* između ostalog ukaže kako ovaj cilj ne bira sredstva.

---

<sup>290</sup> M., Vukajlija, op.cit., st. 527.

<sup>291</sup> S., Dutina, 2014, *Ličnost, Mračna trijada: Makijavelizam, narcizam i psihopatija*, [online] Dostupno na: < <https://psihoblog.wordpress.com/2014/08/16/mracna-trijada-makijavelizam-narcizam-i-psihopatija/> > [28.04.2016].

<sup>292</sup> Razmatranja o prvih deset knjiga Tita Livija, cit. u R., D., Lukić, op.cit., st. 245.

**LITERATURA:**

1. De Krešenco, L., *Istorija moderne filozofije – od Nikole Kuzanskog do Galilea Galileja*, Svetovi, Novi Sad, 2004.
2. Hadživuković, S., *Francusko prosvetiteljstvo, odraz vere u ljudski napredak*, Prometej, Novi Sad, 2005
3. Jovanović, S., *Iz istorije političkih doktrina, Beogradski izdavačko – grafički zavod, Jugoslavijapublik, Srpska književna zadruga, Beograd, 1990.*
4. Kolaković, J., *Historija novovjekovnih političkih doktrina ( od XV stoljeća do 1848.godine)*, Zrinski Čekovac, 1976.
5. Lukić, R., D., *Istorija političkih i pravnih teorija I knjiga, od antike do početka XVII veka*, Naučna knjiga, Beograd, 1973.
6. Makijaveli, N., *Vladalac*, IP Knjiga NBBA, Neven, Zemun, Novi Beograd, 2003.
7. Smailagić, N., *Historija političkih doktrina, antika, srednji i novi vek*, Napred Zagreb, 1970.
8. Vukajlija, M., *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, 1980.

**Sa interneta preuzeto:**

1. Dutina, S., 2014, *Ličnost, Mračna trijada: Makijavelizam, narcizam i psihopatija*, [online] Dostupno na: < <https://psihobrlog.wordpress.com/2014/08/16/mracna-trijada-makijavelizam-narcizam-i-psihopatija/> > [28.04.2016].
2. Lekić, M., *Na njega se pozivali fašisti, antifašisti, komunisti, liberali, staljinisti, Večita modernost firentinskog mislioca: 500 godina Makijavelijevog „Vladaoca*, 2013, [online]. Dostupno na: <<http://www.vijesti.me/caffe/-na-njega-se-pozivli-fasisti-antifasisti-komunisti-liberali-staljinisti-147117>> [28.04.2016].
3. Oxford dictionaries, dostupno na : < <http://www.oxforddictionaries.com/defination/english/machiavelli> > [16.04.2015].



## **MACHIAVELLI'S THE PRINCE**

**Andjelka Radosavljević Milinković**

### **Abstract:**

*Going through various books that deal with Machiavelli and his political thought, I noticed that the works are either too detailed for the common reader, or they do not contain enough information, so they appear to be inexhaustive, which is why I will try to give a complete, sufficient, but not muddled, overview of important events in Machiavelli's life, his political thought and content of the Prince. In particular, I will discuss the aim of the Prince, which is something that does not attract attention of many people, and is, therefore, neglected and abandoned as irrelevant and unworthy of interest.*

*Keywords: Machiavelli, The Prince, the state, instruments, purpose;*

341.2:005.745(497.11)"2015"(049.32)

## **PRIKAZ MEĐUNARODNE NAUČNO-STRUČNE KONFERENCIJE “EVROATLANTSKE INTEGRACIJE – IZAZOVI I PERSPEKTIVE“**

**MSc Ankica Ivanović**

Uprkos intenzivnoj globalizaciji regionalni pristup i dalje ostaje osnova za efikasno funkcionisanje međunarodnih subjekata u aktuelnim međunarodnim odnosima. Intenzivnijom regionalizacijom, učvršćivanjem pravnih, ekonomskih, bezbednosnih, političkih, kulturnih, verskih i drugih oblika povezivanja i savezništva države jedne regije produbljuju postojeće i oblikuju nove forme regionalne povezanosti na osnovu kojih, kao regionalno prepoznatljive celine, efikasnije ostvaruju svoje interese na globalnom nivou. Evroatlantizam i evroatlantske integracije, kao sveukupnost odnosa, okolnosti i procesa između zemalja Severne Amerike i zemalja Evrope u današnje vreme prolazi kroz svoju novu, možemo slobodno reći najkomplikovaniju etapu. Iako su evroatlantske i evropske integracije dva paralelna procesa, oni su do te mere međusobno povezani da u najvećoj meri oblikuju aktuelna zbivanja u tzv. Zapadnom, razvijenom svetu, pa i na Zapadnom Balkanu. Institucionalizvani u organizacijama Evropske unije i NATO, evroatlantizam i evroatlantske integracije su deo svakodnevnice zemalja Zapadnog Balkana. Pomenute dve organizacije zagovaraju svoje dalje širenje na ostatak zemalja Zapadnog Balkana, kako zbog svog vlastitog tako i zbog interesa tih zemalja, kao i jačanja sveukupne ideje evroatlantizma u celom svetu. Sa druge strane, geostrateški položaj Zapadnog Balkana poslužio je kao tester kako Evropskoj uniji, tako i NATO-u za oprobavanje njihovih internih politika u aktuelnim međunarodnim odnosima. Pored toga, aktuelna dešavanja na starom kontinentu (finansijska kriza u Grčkoj, ekonomska dužnička kriza, Ukrajinska kriza, migrantska kriza, intenzivna aktivnost terorističkih organizacija, istupanje Velike Britanije iz Evropske unije i sl.) svakodnevno dovode u pitanje način funkcionisanja pa čak i opstanak EU sa jednom zajedničkom granicom, jedinstvenom valutom i stabilnim članstvom više nego ikada ranije. Shodno navedenom, često se od strane stručne i laičke javnosti raspravlja o tome šta sve države Zapadnog Balkana “dobivaju”, a šta “gube” uključivanjem u proces evroatlantskih integracija, šta je potrebno da učine na svom putu ka evroatlantskim integracijama, i koliko su preostale zemlje Zapadnog Balkana daleko od Evropske unije i NATO. S tim u vezi, mogu se čuti različiti stavovi kako proevropejaca, tako i evroskeptika, koji navode razloge za, odnosno protiv upuštanja u proces evroatlantskih integracija. Takođe, navode se brojne prepreke koje bi preostalim

zemljama Zapadnog Balkana stajale na ovom putu, ako ga odaberu, kao i konkretni koraci, odnosno uslovi koji moraju biti obezbeđeni kako bi proces evroatlantskih integracija u ovim zemljama bio nastavljen, odnosno ubrzan i efikasno okončan. Shodno navedenom, nameće se potreba za jednom naučnom i stručnom diskusijom po pitanju argumenata koji govore u prilog evroatlantskim integracijama ili protiv njih, uz objektivnu procenu posledica koje proces evroatlantskih integracija može imati po unutrašnju i spoljnu politiku i ekonomiju preostalih zemalja Zapadnog Balkana.

U vezi sa navedenim, u period od 28. do 29. oktobra na Kopaoniku je održana Međunarodna naučno-stručna konferencija “Evroatlantske integracije – izazovi i perspektive” u organizaciji Departmana za pravne nauke i Departmana za ekonomske nauke Internacionalnog univerziteta u Novom Pazaru.

Na konferenciji je uzelo učešće oko 50 učesnika iz Republike Srbije, Crne Gore, Makedonije i Bosne i Hercegovine.

Ciljevi Konferencije su analiza procesa integracije peostalih zemalja Zapadnog balkana u Evropsku uniju i NATO savez, te predstavljanje ostvarenih akcija u kontekstu preuzetih obaveza prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju kao i informisanost građana o prednostima, odnosno nedostacima evroatlantskih integracija kao strateškog opredeljenja zemalja Zapadnog balkana.

Tematske oblasti konferencije bile su:

- Integracije u Evropsku uniju;
- Integracije u NATO;
- Harmonizacija nacionalnih zakonodavstava sa pravom Evropske unije;
- Jačanje mehanizama za zaštitu ljudskih prava;
- Pravo, pravda, sloboda i moral kao temeljne vrednosti evroatlantskih integracija;
- Strane direktne investicije i ekonomski razvoj u kontekstu evroatlantskih integracija;
- Poreska politika i evroatlantske integracije; – Ekonomska kriza i evroatlantske integracije;
- Aktivnosit na polju realizacije Centralnoevropskog ugovora o slobodnoj trgovini – CEFTA;
- Formiranje sigurnosne zajednice Zapadnog Balkana;
- Savremeni bezbednosni izazovi, rizici i pretnje;
- Međunarodna borba protiv terorizma.

Konferenciju su otvorili pozdravnim govorima rektor prof. dr Suad Bećirović i dekan Departmana za pravne nauke Internacionalnog univerziteta u Novom Pazaru Doc. dr Aleksandar R. Ivanović, koji su u svojim govorima istakli razloge nominovanja ovogodišnje teme konferencije, kao i ciljeve koje žele ostvariti organizovanjem iste.

Konferencija je podeljena po sesijama od kojih je svaka posvećena posebnim aktuelnim oblastima u sferi Evroatlanskih integracija.

Prva sesija je posvećena krivično pravnoj sesiji u okviru koje su predstavljeni radovi koji su se ticali pitanja stvaranja tzv. Evropskog krivičnog zakonika, Međusobne saradnje u krivičnim stvarima, sa posebnim osvrtom na zakonodavstvo EU u ovoj oblasti. Zatim, pitanja Transatlantske saradnje u krivično-pravnoj oblasti, pitanja migrantske krize, pitanje terorizma i pojave tzv. islamofobije na prostoru Evropske unije, kao i pitanja dokaza i dokazivanja, sa posebnim osvrtom na slobodno kretanje dokaza na prostoru Evropske unije.

Druga sesija je posvećena ekonomskim pitanjima u sklopu kojih su obrađene teme poput stranih direktnih investicija i privrednog rasta zemalja Zapadnog balkana, zatim harmonizacije ugovornog prava sa pravom Evropske unije, sa posebnim osvrtom na internet prodaju. Takođe, u ovoj sesiji prezentovani su radovi koji su za predmet istraživanja imali valutne krize kao savremeni oblik ekonomskih sukoba, tzv. zeleno računovodstvo u svetlu evroatlanskih integracija, pitanje potencijala Zapadnog balkana u globalnoj ekonomiji, pitanje modela pokretanja preduzećničkog poduhvata u agrobiznisu u sistemu otvorenog tržišta, pitanja finansiranja ruralnog razvoja u zemljama članicama Evropske unije i zemljama koje se približavaju Evropskoj uniji, pitanja sektora malog i srednjeg biznisa u viziji evropske ekonomije za dvadeset i prvi vek.

Nakon radnog dela upriličena je svečana večera za učesnike konferencije u sklopu koje je, na marginama konferencije, bilo razgovora o međusobnoj saradnji i zajedničkim naučno-istraživačkim projektima nastavnog osoblja sa visokoobrazovnih institucija čiji su predstavnici uzeli učešće u ovogodišnjoj konferenciji.

Drugog dana konferencije radilo se u dve sesije u kojima su prezentovani radovi autora koji su se bavili evroatlanskim integracijama kroz sledeće teme: pitanje Srpske energetike na putu ka EU u smislu poboljšanja strategije proizvodnje električne energije i očuvanja prirodnih resursa kao preduslova za integraciju u EU, zatim prednosti i nedostaci ulaska u Evropsku uniju sa posebnim osvrtom na carinske prekršaje, politika proširenja Evropske unije, promena Ustava kao uslov pristupanja Srbije Evropskoj uniji, Evroatlantske integracije i komunikaciona strategija kao deo Univerzitetskog kurikuluma, Arhiv na putu evroatlanskih integracija, Harmonizacija međunarodnog naslednog prava Republike Srbije sa pravom Evropske unije. Takođe, prezentovani su i radovi čiji su se autori bavili ljudskim pravima i bezbednošću, a koji su obradili sledeće teme: Bezbednosni izazovi evroatlanskih integracija – odnos EU-NATO i integracija Crne Gore i Zapadnog balkana, zatim Sprega terorizma i organizovanog kriminala kao bezbednosni rizik, Inkriminacija zloupotrebe vlasti u međunarodnim dokumentima – pravni okvir, Maloletnici bez pratnje u azilnom sistemu Republike Srbije, Politika i mehanizmi zaštite ljudskih prava u Evropskoj uniji, Savremeni izazovi, rizici i

pretnje kao ugrožavajuće delatnosti nacionalne bezbednosti, Međunarodna policijsko – obaveštajna saradnja, Sudsko poravnanje.

Po završetku sesija, na samom kraju konferencije, prisutnima se obratio rukovodilac Departmana za pravne nauke doc. dr Aleksandar R. Ivanović, predsednik organizacionog odbora, koji je tom prilikom istakao das u ciljevi konferencije ispunjeni, te da je u tom smislu ideja organizatora o delegiranju ovogodišnje teme potvrđeno. Na kraju se zahvalio svim učesnicima konferencije i poželeo srećan i siguran povratak u svoja mesta svim učesnicima uz želju da se i naredne godine vide na istom mestu.



*Slika 1. Otvaranje konferencije*



*Slika 2. Dodela zahvalice za saradnju hotelu Mujen Lux*



*Slika 3. Obraćanje Rektora prof. dr Suada Bečirovića*





*Slika 4. Obraćanje rukovodioca Deparmana doc. dr Aleksandra R. Ivanovića*



*Slika 5. Izlganje učesnika*



Slika 6. Zajednička fotografija učensika Konferencije



Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд 34

PRAVNE teme : časopis Departmana za  
pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru /  
glavni i odgovorni urednik Aleksandar R.  
Ivanović. -

God. 4, br. 8 (2016)- . - Novi Pazar :  
Univerzitet u Novom Pazaru, 2015- (Beograd :  
Megraf). - 25 cm

Polugodišnje

ISSN 2334-8100 = Pravne teme (Novi Pazar)

COBISS.SR-ID 198572812