



Univerzitet u Novom Pazaru

PRAVNE TEME

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

Godina 5, Broj 9

Novi Pazar, novembar 2017. godine

Reč urednika

Poštovani čitaoci,

predstavljamo Vam devet broj časopisa "Pravne teme", koji sadrži 18 članaka. I u ovom broju nastojali smo da imamo radove autora iz čitavog regiona Zapadnog Balkana. Kao i kod prethodnih brojeva, raduje nas činjenica da imamo znatan broj autora čiji se radovi po prvi put objavljuju u časopisu "Pravne teme". Najnoviji broj izdanja obiluje šarenolikošću tema, tako da su se autori radova u devetom broju bavili sledećim pitanjima: socijalne zaštite migranata, migrantske krize, sticanja prava svojine od ne vlasnika, svemirskog prava u kurikulumima pravnih fakulteta, vladavine prava, prinude kao elementa pepoznatljivosti policijske funkcije, metodike otkrivanja i dokazivanja zločina iz mržnje, svedoka kao dokaznog sredstva u parničnom postupku, zaštite trudnica od otkaza ugovora o radu, maloletnika bez pratnje u azilnom sistemu, izazova i perspektiva evroatlantskih integracija, vanrednih situacija, terorizma i ljudskih prava, pojma i elemenata nacionalne bezbednosti, fenomena korupcije, upravljanja bezbednošću u sajber prostoru, politikom i mehanizmima zaštite ljudskih prava i zaštiti granica Evropske unije. Pogledom na sadržaj ovog broja stiće se utisak da su dva ključna pitanja kojima se radovi ovog broja uglavnom bave, pitanje ljudskih prava i pitanje bezbednosti. U petoj godini postojanja našeg časopisa koristimo priliku da pozovemo sve zainteresovane za dostavljanje radova Redakciji časopisa za naredni, odnosno deseti, i prvi jubilarni broj časopisa "Pravne teme".



S poštovanjem,
Novi Pazar, 25.11.2017. 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*
Dženis Bajramović, *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*
Miodrag Simović, *Pravni fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci*
Nevzet Veladžić, *Pravni fakultet, Univerziteta u Bihaću*
Suad Hamzabegović, *Pravni fakultet, Univerziteta u Bihaću*
Lars Petter Soltvedt, *University College of Southeast-Norway*
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*
Vasko Stemeovski, *Međunarodni slavjanski univerzitet „Gavrilo Romanovič Deržavin“ Sv. Nikole i Bitola*
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*

- 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
e-ISSN: 2560-4813
- 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
- Web adresa
časopisa: <http://pt.uninp.edu.rs/>

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

SOCIAL PROTECTION OF (IM)MIGRANTS BY THE EU SOCIAL SECURITY COORDINATION SCHEME	8
<i>Prof. dr József Hajdú</i>	
KRIZA E REFUGJATËVE DHE RREZIQET PËR EVROPEN DHE BALLKANIN PERËNDIMOR.....	27
<i>Prof. dr Naser Etemi</i>	
STICANJE PRAVA SVOJINE OD NESVLASNIKA	41
<i>Prof. dr Sefer Međedović</i>	
SVEMIRSKO PRAVO U KURIKULUMIMA STUDIJSKIH PROGRAMA PRAVNIH FAKULTETA	48
<i>MSc Jelena Rakić</i>	
<i>MSc Maja Ilić</i>	
<i>Julijana Miljković</i>	
ПРАВНА ДРЖАВА И ВЛАДАВИНА ПРАВА У АКТУЕЛНОМ ТРЕНУТКУ	59
<i>Проф. др Драгомир Јовичић</i>	
ПРИНУДА КАО ЕЛЕМЕНТ ПРЕПОЗНАТЉИВОСТИ ПОЛИЦИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ СА ОСВРТОМ НА ПОЗИТИВНОПРАВНА РЈЕШЕЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ.....	72
<i>Др Гојко Шетка</i>	
<i>Петар Ђукић</i>	
METODIKA OTKRIVANJA I DOKAZIVANJA KRIVIČNIH DELA SA ELEMENTOM ZLOČINA IZ MRŽNJE.....	87
<i>MSc Aldin Mavrić</i>	
SVEDOK KAO DOKAZNO SREDSTVO U PARNIČNOM POSTUPKU.....	104
<i>Doc dr. Milan Tesla</i>	
PROTECTION OF PREGNANT WOMEN AGAINST DISMISSAL: WITH REGARD TO THE HUNGARIAN JURISPRUDENCE	117
<i>Prof. dr József HAJDÚ</i>	
<i>Gabriella MÉSZÁROS</i>	
MALOLETNICI BEZ PRATNJE U AZILNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE ...	137
<i>MSc Jelena Rakić</i>	
<i>MSc Milena Bogdanić</i>	

EVROATLANSKE INTEGRACIJE - IZAZOVI I PERSPEKTIVE	149
<i>MSc Sandra Raspopović</i>	
<i>MSc Nikola Terzić</i>	
SIGURIA E PIKË KALIMEVE KUFITARE NGA AKSIDENTET DHE INCIDENTET E NDRYSHME	164
<i>MSc Samir Krasniqi</i>	
TERRORISM AND HUMAN RIGHTS	177
<i>MSc Bajram Nuhiu</i>	
POJAM I ELEMENTI NACIONALNE BEZBEDNOSTI	186
<i>Doc. dr Aleksandar R. Ivanović</i>	
KORRUPSIONI SI FENOMEN SHOQËROR	212
<i>MSc Nysret Hoxha</i>	
UPRAVLJANJE BEZBEDNOŠÇU U CYBER PROSTORU I MEHANIZMI ZAŠTITE WEB APLIKACIJA	220
<i>Prof. dr Muzafer Saračević</i>	
<i>MSc Muhedin Hadžić</i>	
POLITIKA I MEHANIZMI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA EVROPSKE UNIJE	242
<i>Msc Maida Bećirović-Alić</i>	
ULOGA FRONTEX-A U OSTVARIVANJU BEZBEDNOSTI EVROPSKE UNIJE .	253
<i>MSc Samra Dečković</i>	

UDK: 364-787.4-054.7(4-672EU)
331.556.46(4-672EU)

Original scientific paper

SOCIAL PROTECTION OF (IM)MIGRANTS BY THE EU SOCIAL SECURITY COORDINATION SCHEME

Prof. dr József Hajdú*

Summary

As we could see above, the EU Coordination Regulations on social security are no longer the only instrument that deals with the social protection of migrant workers (e. g. cross border health care directive, etc.). Indeed, the Coordination Regulations do work within a wider environment of the European Union, with a growing realisation of an internal market. This leads to globalisation and increased migration, characterised by new patterns, including more temporary migrant workers and migration by persons other than the traditional economically active migrant persons.

The Coordination Regulations were confronted with a growing intrusion of fundamental principles of EU law such as the free movement of workers, services and goods, European citizenship, and the protection of the fundamental rights of human beings.

As a result of these challenges, it might have to be accepted that the Coordination Regulations, although they still have a very important role to play in the social protection of migrant persons, are no longer the only instruments. Different parallel coordination instruments are emerging from the application of EU primary law.¹

In this article we wanted to introduce the main logic and basic provisions of the mainstream social security coordination in the European Union. This regulations will be immediately applicable when any new candidate country will join the EU. Basically every migrant persons are potential user of these provisions.

Key words: migrant workers, social protection, EU, EU social security coordination.

* Associate Professor of Law, University of Szeged, Hungary, and member of the European Committee of Social Rights (ECSR) of the Council of Europe, in Strasbourg. E-mail: hajdu@juris.u-szeged.hu.

¹ Yves JORENS (ed.) - Bernhard SPIEGEL (ed.) - Jean-Claude FILLON - Grega Straban: Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020, trESSThink Tank report 2013 pp.7-8.

INTRODUCTION

Migrant workers are among the most excluded from even basic coverage by social protection instruments and schemes, in particular undocumented migrant workers. They risk losing entitlement to social security benefits in their country of origin due to their absence and may at the same time encounter restrictive conditions under the social security system of the host country. They may contribute to social security schemes, either in their home countries or countries of destination. They may face constraints in the portability of these rights. Schemes may have long residency requirements, making it difficult for temporary migrants to claim their benefits, effectively amounting exclusion from any form of social protection when engaged in temporary or informal work.

In certain parts of the world one of the most accepted solution is the social security coordination mechanism. In a wide sense there are three sources of international provisions for the coordination of social security systems:

1. bilateral agreements;
2. multilateral agreements;
3. supra-national laws (social security coordination regulations in EU).

Eventhoughsocialsecurityregulation is traditionally perceivedas a national prerogative par excellence, but at the same time social security increasingly has become subject to international rules and coordination. This not only holdstrue with reference tothe European Union level. Various economic and social rights treaties and other international documents deal with social security.²

This article deals with the social security coordination instruments currently in place. First, a very brief introduction to bilateral agreements will be provided, and then multilateral and supra-national instruments will be presented.

1. BILATERAL AGREEMENTS

Bilateral agreements – as shown by their name – *are unanimous agreements that are concluded by two states and elicit legal effects*. In the majority of cases bilateral agreements tend to reflect migration patterns between countries.

Their great advantage is that as they are concluded between two states only, they are better placed to facilitate the unique features of each country's social security system than so-called multilateral agreements involving several states.

In practice, bilateral agreements made between individual states vary greatly in terms of personal scope, material scope, etc.

²See, e.g., Art. 22 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR); Art. 9 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR); Art. 22 of the Revised European Social Charter (RESC); and materials of the International Labour Organisation (ILO). See also Art. 34 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFR).

Bilateral agreements vary in terms of *personal scope*. Some bilateral agreements are restricted in this respect covering only nationals of the contracting parties, thus the requirement of nationality needs to be met. Others, on the other hand, are unrestricted and apply to any person who stays lawfully in the territory of a given state and is covered by the social security systems in the contracting parties (regardless of the given person's original nationality).

Bilateral agreements also vary in terms of their *material scope*: some of them may be restricted to certain social risk(s) or confined to contributory (insurance-type systems) rather than non-contributory benefits.

Bilateral agreements vary greatly in spite of the Council of Europe (Strasbourg, 1949) having produced a set of model provisions for bilateral agreements. These model provisions represent a guide for those states and legal experts that wish to conclude social security coordination agreements. The model provisions are not binding and leave states with a great deal of flexibility to conclude a bilateral agreement best suited for their needs and requirements. Their aim is to make the negotiation and implementation of bilateral agreements simpler and quicker. Once two states have agreed to coordinate their social security systems they will share the problems, expense and risk entailed in the complexity of drafting their own provisions. The model provisions of the Council of Europe cover all four of the basic principles of social security coordination: 1. equality of treatment, 2. determination of the applicable legislation, 3. maintenance of acquired rights and 4. export of benefits.

2. MULTILATERAL CONVENTIONS

Multilateral instruments of coordination are typically prepared by international organisations. These multilateral conventions are made available for their member states to join or to have them ratified by the organ entitled to ratify international conventions in the given state. It is important to note that the member states of the international organisation are not obliged to ratify these instruments but should they choose to do so they shall be bound by the provisions. In Hungary, the Parliament is entitled to ratify and to promulgate the ratified convention in the form of an act. The ratified international norm becomes thereby part of domestic law.

There are two principal international organisations concerned with establishing multilateral social security coordination instruments that affect Europe.

1. One is the International Labour Organisation (hereinafter: ILO), which is a universal type of international organisation, i.e. its norms may potentially cover all the countries of the world and its conventions may be accepted in the majority of the countries of the world (Member States).

2. The other is the Council of Europe (hereinafter: CoE), which is a regional international organisation in terms of its geographical scope.

The activities of these two organisations will be briefly presented below.

2.1. THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION

ILO was established in 1919 as a world-wide organisation committed to protecting employees' labour and social rights by a) raising health and safety standards, b) promoting the equality of opportunities, c) fighting social exclusion and d) campaigning for the enforcement of measures which aim at safeguarding dignity at work.

Based on ILO's objectives mentioned above, it can be stated that the organisation has always been involved in protecting the social security rights of migrant workers. In 1925, ILO adopted its first coordination instrument, Convention No. 19 on Equality of Treatment (Accident Compensation) which provides for the equal treatment of the nationals of the contracting parties in respect of industrial injuries.

Convention No. 48 on Maintenance of Migrants' Pensions Rights was adopted in 1935 and provides for the exportability of pensions as well as their aggregation and pro-rata payment.

However, one of the most outstanding and important conventions is Convention No. 102 of 1952 on Minimum Standards of Social Security, which was the first convention setting up the basic requirements for social security standards.

These ILO Conventions will be briefly presented below.

2.1.1. CONVENTIONS ON MAINTENANCE OF MIGRANTS' PENSIONS RIGHTS (1935) AND ON MINIMUM STANDARDS OF SOCIAL SECURITY(1952)

It frequently occurs that persons who work in a foreign country, in spite of being employed legally and paying contributions, do not receive the benefits due to the nationals of that country. They face the risk that they lose their entitlement at home during their stay abroad and at the same time they do not receive benefits in the country of employment either. This may happen due to the lack of their citizenship or residence, or due to the short period of their employment. Therefore it is particularly important for them that their access to benefits be regulated in legislation and that they maintain their entitlements obtained after returning to their home country.³ ILO also recognised the importance of these problems, therefore conventions on social security constitute a major part of its activity focussing on the protection of migrant workers.⁴

³ ILO 2004, p. 77.

⁴ Ryszard CHOLEWINSKI: Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries of Employment Clarendon Press, Oxford 1997, p. 113.

The first such convention was Convention No. 48 of 1935 concerning the maintenance of migrant persons' pension rights.⁵ The Member States ratifying the Convention undertake the obligation to maintain and aggregate the rights acquired or to be acquired in invalidity, old-age, widows' or orphans' insurance, and to pay such benefits abroad, but only in the case of reciprocity. The propagation of the ratification of the convention was suspended in 1982 as it was replaced by Convention No. 157 ratified at that time. Today the significance of this Convention lies mainly in the fact that all the states formed after the disintegration of Yugoslavia are parties to it,⁶ and benefits to each other's nationals are provided on the basis thereof.

Convention No. 102 of 1952 on *Minimum Standards of Social Security* is the main document in respect of ILO's activities concerning social security.⁷ However, it provides for the rights of foreign employees only in a few words. Part XII of the Convention – which consists of one Article only – provides for the rights of non-national employees. According to the first paragraph, non-national residents shall have the same rights as national residents but special rules may be prescribed in respect of benefits payable mainly out of public funds, while the second paragraph extends the scope of contributory social security schemes to them. However, the application of the second paragraph may be made subject to the existence of a bilateral or multilateral agreement providing for reciprocity, which significantly weakens the protection given by Convention No. 102.

The practical significance of the Convention is primarily that it specifies the risks and the types of benefits – but the scope of the provisions protecting migrant workers is very narrow. At the same time, with 41 ratifying States⁸ it is a relatively widely-known Convention, which at least – even if in short – refers to the problems of migrant workers.

⁵ Convention No. 48 concerning the Establishment of an International Scheme for the Maintenance of Rights under Invalidity, Old-Age and Widows' and Orphans' Insurance, 1935.

⁶ The parties to the Convention include Slovenia, Croatia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Serbia and Montenegro as well as Italy and Israel. Spain, the Netherlands and Poland denounced the convention just like Hungary, which ratified it in 1937 and denounced it in 1983.

⁷ Lays down the minimum standard for the level of social security benefits and the conditions under which they are granted. It covers the nine principal branches of social security, namely medical care, sickness, unemployment, old age, employment injury, family, maternity, invalidity and survivors' benefits. To ensure that it could be applied in all national circumstances, the convention offers states the possibility of ratification by accepting at least three of its nine branches and of subsequently accepting obligations under other branches, thereby allowing them to progressively attain all the objectives set out in the convention. The level of minimum benefits can be determined with reference to the level of wages in the country concerned.

⁸ Hungary did not ratify this Convention.

2.1.2. EQUALITY OF TREATMENT (SOCIAL SECURITY) CONVENTION (1962)

The detailed rules concerning migrant workers' equal access to social benefits are specified in the ILO Convention No. 118.⁹, which is far more detailed than the one discussed above. Its aim is to provide equal treatment for the nationals of the states which ratified the Convention in the listed areas of social security such as medical care, sickness benefit, maternity benefit, invalidity benefit, old-age benefit, survivors' benefit, employment injury benefit, unemployment benefit and family benefit. The ratifying states may choose in which areas they accept the obligation of providing the equal treatment of non-nationals and in which they do not. The provision of the benefits may not be made subject to the period of stay in the given country with the exception of contributory benefits – but medical care, sickness benefit, employment injury benefit and family benefit shall be provided for everybody on the condition of reciprocity.

In respect of the Convention, reciprocity means not only that the migrant worker's state of origin has ratified the Convention but also that it has accepted the obligation in respect of the given area of social security. This strictness is one of the major deficiencies of the Convention as it may only be considered to be a framework recommendation replacing bilateral social policy agreements. What is more, the Convention specifically refers to the possibility of departing from these provisions in bilateral agreements if this does not violate the rights of third-country nationals. For this reason, in spite of the fact that 38 states ratified it,¹⁰ the practical importance of this Convention lies only in the fact that the rights included therein have to be provided to stateless persons and refugees.

2.1.3. MAINTENANCE OF SOCIAL SECURITY RIGHTS CONVENTION AND RECOMMENDATION (1982)

Convention No. 157 adopted at Session 68 of the General Conference of ILO¹¹ is aimed at the maintenance and enforcement of social security rights acquired or to be acquired. Once again, this is of outstanding importance for migrant workers as it frequently happens that they are deprived of rights – for reasons of the insufficient length of the period of residence or return – which would otherwise be due to them. Therefore the Convention calls for the establishment of an international system which allows the maintenance of entitlements and their payment abroad.

The areas of social security covered by Convention No. 157 are the same as the ones listed in Convention No. 118. Ratifying states have the possibility to specify or to modify the content of these in bilateral agreements. This Convention does not

⁹ Convention No. 118 of 1962 concerning Equality of Treatment of Nationals and Non-Nationals in Social Security.

¹⁰ Hungary did not ratify this Convention either.

¹¹ Convention No. 157 of 1982 concerning the Establishment of an International System for the Maintenance of Rights in Social Security.

only require formal equality but it also specifies the ways these rights may be exercised, it determines the applicable legislation (Article 5), lays down the rules for adding together periods of insurance (Article 7) and states that benefits for which rights have been acquired lawfully shall be paid irrespective of the place of residence (Article 9 (1)). The more specific rules of this Convention could provide higher-level protection for migrant workers, which may exactly be the reason why only three states – the Philippines, Spain and Sweden – have ratified it to date.¹²

Recommendation No. 167¹³ adopted simultaneously with the Convention provides examples of the conclusion of bilateral agreements on rights acquired or to be acquired. The possible methods of providing the rights concerning the different benefits are laid down with a view to the fact that different states have largely different schemes. The practical significance of the recommendation is difficult to assess as it is not legally binding, but it presents useful examples of the conclusion of bilateral agreements.

2.2.THE COUNCIL OF EUROPE

The Council of Europe (CoE) was established in 1949 by 10 member states and by 2007 its membership covered 47 states spanning western, central and eastern Europe.¹⁴ The organisation is committed to ensuring the protection of social rights and achieving increased social cohesion. Its instruments in the field of coordination are generally drafted by an Expert Committee on Social Security and adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe. The multilateral coordination instruments drafted and adopted are detailed below.¹⁵

2.2.1. THE EUROPEAN INTERIM AGREEMENT ON SOCIAL SECURITY SCHEME RELATING TO OLD AGE, INVALIDITY AND SURVIVORS

This instrument entered into force in 1954 and was intended as a first step in the coordination of social security within the member states of the Council of Europe. It applies to benefits for old age, invalidity and survivors (but not death grants) provided that they are not paid as part of an employment injury scheme.

Despite including both contributory and non-contributory schemes, the Agreement does not apply to social assistance or special schemes for civil servants or war invalids.

¹² The latter two states also concluded a bilateral agreement on the exercise of the rights provided for in the Convention, the importance of which is diminished by the fact that both are members of the social security coordination system of the European Union.

¹³ Recommendation No. 167 of 1982 concerning the Establishment of an International System for the Maintenance of Rights in Social Security.

¹⁴ Hungary joined COE in 1990.

¹⁵ S. Günter NAGEL - Francis R. KESSLER: Social Security Law, Council of Europe, Kluwer Law International, The Netherlands, 2010 pp. 66-74.

The Interim Agreement primarily focuses on the equal treatment of migrants with respect to social security benefits. The principle of equal treatment (reciprocity) must be ensured for all nationals of the contracting parties. In practice, this means, when a national from one of the contracting parties ('home state') moves to the territory of another contracting party ('host state') he/she should receive the same social security benefits under the same conditions as the nationals of the host state. However, the right to equal treatment is not conveyed automatically as certain residence conditions may be required, for example in respect of non-contributory invalidity pensions.

Furthermore, the Interim Agreement provides that any bilateral or multilateral agreement concluded between two or more contracting parties should be extended to the nationals of all the other contracting parties. For example, if a national of a contracting party leaves his/her home state (State A) and moves to the territory of another contracting party (State B), and later to another contracting party (State C), the scope of the bilateral social security coordination agreement between State B and State C shall also cover the nationals of State A. For the purpose of the agreement between States B and C, the migrant from State A is treated as if he/she was a national of State B or State C and is entitled to the advantages derived from this agreement.

2.2.2. THE EUROPEAN INTERIM AGREEMENT ON SOCIAL SECURITY OTHER THAN SCHEMES FOR OLD AGE, INVALIDITY AND SURVIVORS

This instrument also entered into force in 1954 and it extends the equal treatment provisions of the European Interim Agreement on Social Security relating to Old Age, Invalidity and Survivors to schemes relating to medical care, sickness and maternity cash benefits, unemployment benefits, death grants, employment injuries benefits and family allowances.

The general coverage and structure of this Interim Agreement follows that of the Interim Agreement on Social Security relating to Old Age, Invalidity and Survivors, but the main rule is (except for employment injuries benefits) that the person in question must be a permanent resident in the territory of the contracting party in which he/she claims the benefit. One of the reasons for having two separate Interim Agreements is that some states may have been prepared to coordinate only short-term benefits (like sickness cash and maternity benefits) but not long-term ones (like old age pensions).

2.2.3. THE EUROPEAN CONVENTION ON SOCIAL AND MEDICAL ASSISTANCE

This instrument also entered into force in 1954. It essentially fills in the gap left by the two Interim Agreements described above. It covers those schemes where the granting of benefits is based on need and a lack of sufficient resources. These are typically benefits belonging to social assistance. The Convention provides for the

equal treatment of nationals from other contracting parties and limits the situations in which migrants are repatriated simply because they are in need of social assistance. It allows contracting states to impose certain minimum periods of residence before a person earns the right not to be repatriated because of their need of assistance. It further ensures that repatriation may only be applied when it is really necessary and does not offend any humanitarian considerations.¹⁶

2.2.4. THE EUROPEAN CONVENTION ON SOCIAL SECURITY

This instrument came into force in 1977 and represents much more comprehensive coordination than that provided for under the Interim Agreements. The European Convention on Social Security extends the coordination of social security systems beyond the principle of equal treatment by providing for the principles of a) the determination of the applicable legislation, b) the maintenance of acquired rights, and c) the export of benefits.

The European Convention on Social Security is not divided into separate legislation for long and short-term benefits but covers all of the following schemes: a) sickness and maternity benefits, b) invalidity benefits, c) old age benefits, d) survivors benefits, e) occupational injury and disease benefits, f) death grants, g) unemployment benefits, and h) family benefits.

The wider ranging European Convention is thus intended to replace the Interim Agreements by developing a more comprehensive coordination mechanism. It should be noted that the provisions of the Convention can be divided into two groups: a) those that take immediate effect as soon as a state ratifies the Convention and b) those that will not come into effect until implementing measures are concluded between the contracting parties. In the latter case, even though the state has ratified the Convention, it is not bound by these particular provisions until the conclusion of a bilateral agreement with another contracting party for its application. These provisions do not have immediate force and have therefore only the character of model provisions.

2.2.5. PROTOCOL TO THE EUROPEAN CONVENTION ON SOCIAL SECURITY

The Protocol extends the personal scope of the Convention to all persons who are, or have been, subject to the legislation of one or more of the contracting parties, as well as members of their families and survivors. This means that the personal scope of the Convention, as amended by the Protocol, is not limited to the nationals of the contracting parties only. The Protocol was adopted in 1994 but is not yet in force.¹⁷

¹⁶ S. Günter NAGEL - Francis R. KESSLER: Social Security Law, Council of Europe, Kluwer Law International, The Netherlands, 2010 pp. 75-78.

¹⁷ <http://www.minoritycentre.org/library/protocol-european-convention-social-security>(14.02.2017.)

2.2.6. THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER (TURIN, 1961, AND REVISED ESC IN 1996)

The European Social Charter is one of the most important international conventions of the Council of Europe for the promotion of the nationals' fundamental freedoms and social security. It was signed by the most developed West European countries dedicated to securing human and social rights under the aegis of the Council of Europe in Turin, on October 19, 1961.

The European Social Charter supplements the European Convention on Human Rights in the field of economic and social rights. It lays down various fundamental rights and freedoms and establishes supervisory mechanism based on a system of collective complaints and national reports, guaranteeing their respect by State Parties. The Charter was amended in 1996 and is now ratified by 43 of the 47 Council of Europe member States (32 being bound by the Revised Charter and 11 by the original Charter).

Many of the rights guaranteed by the Charter have relevance to migrant workers. Articles 18 and 19 contain rights governing exclusively the rights of migrant workers and their families to protection and assistance. Migrants are considered more vulnerable to for example racism, discrimination, exclusion, and other difficulties, such as finding suitable accommodation. Article E of the Revised Charter, contains a non-discrimination clause.¹⁸

The bearing of the Social Charter on the EU came to the foreground with the Treaty of Amsterdam (1997) when the Social Charter was incorporated in the Treaty as one of the main reference sources for employees' and social rights to be followed by the Member States.¹⁹

3. SUPRA-NATIONAL LEGISLATIONS: EUROPEAN UNION

3.1. PRELIMINARY LEGAL ISSUES FOR SUPRANATIONAL SOCIAL SECURITY COORDINATION

Supra-nationality is embodied in establishing a political organisation over the nations with instruments which may be binding upon the Member States. Supra-national law means that Member States, by joining the community, voluntarily renounce part of their sovereignty and surrender it to the supra-national body. Supra-national norms are created by the small number of supra-national bodies in the world. The most important, and for us decisive, supra-national organisation in

¹⁸ http://www.coe.int/t/democracy/migration/bodies/ecsr_en.asp (15.02.2017.)

¹⁹ Hungary signed the European Social Charter and its Additional Protocol in 1991, and ratified it in 1999.

Europe is the European Union, which is currently comprised of 27 Member States. The European Union seeks to improve the standard of living of its people by continuously developing an internal market. The four freedom principles constitute the prerequisite to an internal market: the free movement of goods, services, capital and persons over the boundaries of the Member States.

The great majority of supra-national (Community) norms is binding upon the Member States. In contrast with classic international legal norms (e.g. ILO), Member States are not free to decide whether to ratify supra-national norms or not. These become part of domestic law automatically – in other words as a norm taking immediate effect (e.g. Regulation) – or with the help of implementing measures issued by the competent legislative organs of the Member State (e.g. Directive). A supra-national instrument of this kind is not only binding on the Member States but it is supreme over any national (domestic) legislation dealing with the same matters. In other words if national law conflicts with supra-national law, then the latter is supreme and must be applied over the former. This is the principle of supremacy of Community law.²⁰

In the EU it was clear right from the outset that in order to enable the free movement of workers a migrant's social security position would have to be protected. In the early stage of integration it was obvious that people are not going to want to move from their home state if they lose all their acquired rights to their pension, or they would not be able to claim unemployment benefit if they were to lose their job after they have moved to another Member State. Provisions for the coordination of social security within the Member States of the European Economic Community (as it was then called) have been in place since the birth of that institution in 1957 (Treaty of Rome). First, economic integration was focussed on and social issues were somewhat pushed into the background. However, the European Economic Community has evolved considerably since the 1950s. The emphasis is no longer purely on the economy but from the beginning of the 1970s also on the need for social regulation and the protection of social rights. One of the major instruments of this is the coordination of the social security schemes of the Member States.

The primary instrument for the coordination of social security within the European Union is Regulation 1408/71 (hereinafter: Regulation), which belongs to secondary law and applies the *key principles* of a) equal treatment, b) determination of the applicable legislation, c) the maintenance of acquired rights, and d) the export of benefits.

The *material scope* of the Regulation covers the social provisions/risks listed in the European Convention of the Council of Europe and in the ILO Convention No. 102.

Initially, the *personal scope* of the Regulation was limited to employed persons who were nationals of the Member States and their families, but it has been gradually

²⁰ HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér: Bevezetés a társadalombiztosítási jogba, Patrocinium, Budapest, 2016 pp. 128-129.

extended to the self-employed, to pensioners, to students and to civil servants – provided that there are no special schemes of social security for them on Member State level – and recently, pursuant to Regulation 1231/2010, to third country nationals. The necessary administrative measures for the application of Regulation 883/2004 (Basic Regulation: BR) are dealt with in Regulation 987/2009 (Implementing Regulation: IR). This provides detailed regulation for issues which are not dealt with or are regulated inadequately in the main Regulation. The *territorial scope* of the provisions of the EU social security coordination mechanisms has been extended to the four – non-EU – EFTA states.²¹

3.2. BRIEF HISTORY OF THE SOCIAL SECURITY COORDINATION

The Treaty of Rome, which founded the European Economic Community, set certain objectives and established Community Institutions necessary to attain them. One of these objectives was the free movement of workers. Article 42 of the Treaty provides for the adoption of social security measures necessary to realise this objective. The first such measure, Regulation No. 3, providing social security rights for employed migrant workers, pensioners and their dependants, was adopted by the Community in 1958. Regulation No. 3 on the coordination of social security schemes, later replaced by Regulations (EEC) No. 1408/71 and 574/72 and, finally, replaced and modernized by Regulations (EC) No. 883/2004 and 987/2009, which are currently in force (here aftercalled ‘the Coordination Regulations’ or simply ‘the Regulations’). These aimed to contribute to the realisation of one of the fundamental principles within the European Union: the free movement of persons.

Taking into account the wide variety of social security systems, a coordination of all these systems was not an easy task. In the history of social security coordination, the Coordination Regulations had to be adapted at several intervals. This was not only to integrate new systems in the different enlargement phases of the European Union, but more essentially due to developments in the social security systems of the Member States themselves.

Indeed, the changing societal environments in which social security systems were developing forced the Regulation to modify its rules from time to time to be able to respond better to the need to protect migrant persons. One of the basic problems of law is that it is most of the time developed as a reaction to societal developments. Law follows reality or should follow it and is therefore often forced to catch up with it.²²

One of the most significant changes was to widen the personal scope of the coordination. As a result, the personal scope of the Regulation now covers migrant employed and self-employed persons, students, pensioners etc. and members of

²¹ Iceland, Norway, Liechtenstein and Switzerland.

²² Yves JORENS (ed.) - Bernhard SPIEGEL (ed.) - Jean-Claude FILLON - Grega Straban: Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020, tress Think Tank report 2013 p.7.

their families. However, it does not cover non-active persons i.e. those who have never worked and are not already covered as a member of the family of an employed or self-employed person.

3.3. THE AIM OF SOCIAL SECURITY COORDINATION

Coordination aims to protect the acquired social security rights of migrant persons moving within the European Union and the European Economic Area. The Regulations do not harmonise the social security schemes of the different Member States. Instead, by means of coordination, they protect the social security rights of migrant persons and their family members (e.g. by the recognition and aggregation of periods of insurance or employment acquired in another Member State, etc.).

The coordination of the social security schemes is a prerequisite for the enforcement of the principle of the free movement of persons – laid down in Article 48 of the Treaty of Rome. It enables workers, self-employed persons, pensioners, students and other categories of persons to effectively exercise their rights to move and reside freely within the EU and in wider sense within the European Economic Area. In order to achieve this, the EU has adopted regulations aimed at coordinating social security systems in all Member States.

As a result of the coordination regulations, in theory and in practice, EU citizens – and from 2003 third country nationals residing lawfully in the territory of the EU or EEA – moving (migrating) from one Member State to another shall not lose any of their social security rights earned when staying in one Member State. Although this may seem to be simple in principle, given the fact that the social security systems in all EU Member States differ substantially from one another, the coordinating instruments are quite complex to manage.²³

3.4. THE MAIN PRINCIPLES OF THE SOCIAL SECURITY COORDINATION

Regulation 1408/71 is based on a number of general principles which the ‘competent State’ must take into account when deciding whether a migrant worker or self-employed person is entitled to social security benefits. There are *four main principles*:

1. Equal treatment or prohibition of discrimination on the grounds of nationality

The Regulation clearly states that discrimination on the grounds of nationality is prohibited. Member States must not discriminate against the nationals of other Member States of the EU or EEA. In sum, the prohibition of discrimination based on citizenship is as follows: persons residing lawfully in the territory of a Member State

²³[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/593783/EPRS_BRI\(2017\)593783_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/593783/EPRS_BRI(2017)593783_EN.pdf) (16.02.2017.)

to whom the Regulation applies are subject to the same obligations and enjoy the same benefits under the legislation of a Member State as the nationals of that State.

2. Principle of aggregation

This principle prescribes that periods of insurance and employment – necessary for awarding most of the social security benefits – acquired in different Member States shall be aggregated.

This principle has a bearing on cases when national legislation requires a worker to have been insured or employed for a certain period of time, for example, before he/she is entitled to certain benefits (e.g. sickness, old age, invalidity, unemployment benefits etc.). The aggregation principle means that the competent Member State must take account of periods of insurance and employment completed under another Member State's legislation when deciding whether a worker satisfies the requirement regarding the duration of the period of insurance or employment. The application of this principle means that the rights acquired by a migrant person – e.g. in the case entitlement to unemployment or sickness benefit – may be transferred directly from one Member State to another Member State.

3. Principle of exportability

This principle means that certain social security benefits may be claimed and paid anywhere in the European Union and EEA. Pursuant to this paragraph of the Regulation, the Member State obliged to pay the benefits is prohibited from refusing the payment of benefits to people resident in another Member State. It is important to note, however, that the principle of exportability does not apply to all social security benefits.

Different rules apply to exporting cash benefits (e.g. sickness benefit or pensions) and benefits in kind (e.g. medical assistance). As a rule, benefits in kind are governed by the rules of the country in which the person entitled to them resides or stays. If the 'competent state' is not the state of residence, the 'competent state' must reimburse the institution in the state of residence or stay its expenditure on benefits in kind.

4. Principle of onelegislationapplicable

A migrant person is subject at any given time to the legislation of one Member State only (the 'applicable legislation' principle). The rules on determining the applicable legislation aim to ensure that a person is insured according to the legislation of a single Member State at a time.

The legislation to which a migrant person is subject is applicable both for the levy of contributions and for the payment of benefits. The purpose of having one legislation applicable is to avoid conflicts of law (problems of collision) which could

arise from the application of the different criteria for coverage under the national social security schemes. The basic rule is that a person must be insured in the state where they work. (principle of *lex loci laboris*). Similarly, contributions shall be paid and benefits shall be provided in the state where the migrant person works,²⁴ regardless of their place of residence or the location of the employer.²⁵

3.5. PERSONAL SCOPE OF THE SOCIAL SECURITY COORDINATION

The personal scope of the Regulation covers all the migrant workers (employed or self-employed) who are the nationals of the EU, EEA or a third country, or are stateless/refugees staying or residing lawfully in the territory of an EU or EEA Member State. Similarly, the scope of the Regulation covers the members of family and surviving relatives of the above-mentioned group of persons. Surviving relatives need not be nationals of an EU or EEA State. The personal scope of the Regulation also extends to students, pensioners and employees in the public sector, in the case of students to those receiving vocational training and their members of family.

The personal scope of coordination is extended by Regulation 2010/1231 to nationals of a third (non-EU) country who reside lawfully in the territory of the EU or EEA. They are called third-country nationals.²⁶ However, the provisions of the Regulation are applicable to third-country nationals only if these persons are migrant workers (moving between Member States).²⁷

According to the personal scope - prescribed in Article 2 of the 883/2004/EC Regulation - the following persons are covered: a) nationals of a Member State plus EEA states (intra-EU migrants), b) stateless persons and c) refugees residing in a Member State who are or have been subject to the legislation of one or more Member States, as well as to the members of their families and to their survivors. The

²⁴ Article 13 of Regulation (EEC) 1408/71

²⁵ Yves JORENS - József HAJDÚ: Training and reporting on European Social Security, European Report, Gent, 2009. 126 p. (www.europa.eu.int)

²⁶ Since 1 January 2011, Regulation (EU) No 1231/2010 extends modernized coordination to nationals of non-EU countries (third-country nationals) legally resident in the EU and in a cross-border situation. Their family members and survivors are also covered if they are in the EU. It does not apply to Denmark or the United Kingdom. Regulation (EU) No 1231/2010 will be a source of rights, for example, in the case of a third-country national who has moved from one EU country to another for work, but whose children have stayed in the previous EU country. Non-EU nationals can continue to benefit from the previous EU coordination rules in cases concerning the United Kingdom as Regulation (EC) No 859/2003 (which extended Regulation (EEC) No 1408/71 to nationals of non-EU countries) continues to apply there.

²⁷ For example, if a US national resides and works in Hungary, he/she is not covered by the personal scope of the Regulation because of the absence of the element of migration in the EU. Although such a US national is actually a third-country national, his/her residence and employment in Hungary are indifferent with respect to EU coordination. The situation would be different if he/she extended his/her activity in the meantime and regularly visited another Member State (other Member States) for the purpose of performing work. In this case he/she is to be regarded as a third-country national and will belong to the scope of the regulation on account of his/her activity in another Member State. The Ministry of Internal Affairs decides who qualifies as a person legally resident in Hungary.

Regulation also applies to the survivors of persons who have been subject to the legislation of one or more Member States, irrespective of the nationality of such persons, where their survivors are nationals of a Member State or stateless persons or refugees residing in one of the Member States.²⁸

3.5.1. NATIONALS OF A MEMBER STATE: ECONOMICALLY ACTIVE AND INACTIVE PERSONS UNDER EU LAWS

The *economically active persons* are workers,²⁹ self-employed and services providers. In fact, the majority of EU nationals moving to another EU country do so to work. Consequently, as EU migrant workers contribute to the social welfare system of the host country, they should benefit from the same social advantage as national workers. This equal treatment provision is present in Article 45 TFEU – and reaffirmed in several secondary legislation instruments: Regulation 883/2004 on the coordination of social security systems and Regulation 492/2011 on freedom of movement for workers within the Union.³⁰ This right has been extended by the Court of Justice to family members that accompany the worker, although they derive their rights from the main holder. Family members from non-EU states also have these rights.³¹

However, a tougher regime can nevertheless be imposed on *job seekers* as an intermediate category between workers and economically inactive persons. The Court has held that a Member State may subordinate the entitlement to a job seeker's allowance to a residence requirement if such a requirement complies with the proportionality test and is independent of the nationality of the person concerned.³²

Economically inactive persons benefit from even fewer social assistance rights.³³ Economically inactive persons are defined by the fact that they do not have a job and are either not actively looking for a job or are not immediately available to work (or both), i.e. they are neither employed nor unemployed. Most of them, but not all, are not interested to work. Actually, people economically inactive have a varying degree of attachment to the labour market, which can be analysed from the viewpoint of their behaviour with regard to the three following main variables: Do

²⁸ Az Európai Unió szociális joga – különöstekintettel a szociálisbiztonságkoordinációra (Social law in the European Union – Social security coordination) JATE Press Szeged, 2008. pp. 176-179.

²⁹ Workers have the right to move to a different Member State, to look for work and be employed under the same conditions as nationals of that State (subject to a number of reserved areas as greatly varying according to country), number and benefit from the same social and tax advantages.

³⁰ The ECJ defended this provision on several occasions: C-237/94, O'Flynn v Adjudication Officer, (23.05.1996), C-337/97, Meeusen v Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep (8.06.1999), C-212/05, Hartmann v Freistaat Bayern (18.07.2007), C-527/05, Renneberg v Staatssecretaris van Financiën (16.10.2008).

³¹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1041_en.htm

³² Case C-138/02, Collins v Secretary of State for Work and Pensions, 23.03.2004.

³³ The social security coordination regulations basically exclude them from their personal scope.

they want to work? Are they actively seeking a job? Are they available to start immediately in a new job? These variables are interrelated.³⁴

However, it is worth mentioning that the 2004/38 Directive introduced the right of permanent residence – and in its *Lassal* ruling (Case C-162/09, Secretary of State for Work and Pensions v Lassal, 7.10.2010) the ECJ confirms that once this right acquired, EU citizens residing in a different Member State than their country of origin are entitled to social assistance, even if they become a social burden for the host society.³⁵

3.5.2. SOCIAL PROTECTION OF STATELESS PERSONS (UNDER EU SOCIAL SECURITY COORDINATION)

Article 2 of the 883/2004/EC Regulation must be applied with the accordance of Subsection (b) Article 24 of the UN Status of Stateless Persons Convention³⁶ relating to the Status of Stateless Persons, which states that social security³⁷ is subject to the following limitations:

(i) There may be appropriate arrangements for the maintenance of acquired rights and rights in course of acquisition;

(ii) National laws or regulations of the country of residence may prescribe special arrangements concerning benefits or portions of benefits which are payable wholly out of public funds, and concerning allowances paid to persons who do not fulfil the contribution conditions prescribed for the award of a normal pension.

3.5.3. SOCIAL PROTECTION OF REFUGEES (UNDER EU SOCIAL SECURITY COORDINATION)

Article 2 of the 883/2004/EC Regulation must be applied with the accordance of Subsection (b) Article 24 of the UN Refugee Convention³⁸ relating to the Status of Refugees, which states that social security³⁹ is subject to the following limitations:

(i) There may be appropriate arrangements for the maintenance of acquired rights and rights in course of acquisition;

(ii) National laws or regulations of the country of residence may prescribe special arrangements concerning benefits or portions of benefits which are payable

³⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_outside_the_labour_market

³⁵ <http://elib.kkf.hu/jogaink/data/24.htm>

³⁶ Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951.

³⁷ Legal provisions in respect of employment, injury, occupational diseases, maternity, sickness, disability, old age, death, unemployment, family responsibilities and any other contingency which, according to national laws or regulations, is covered by a social security scheme.

³⁸ Convention relating to the Status of Refugees, signed in Geneva on 28 July 1951.

³⁹ Legal provisions in respect of employment, injury, occupational diseases, maternity, sickness, disability, old age, death, unemployment, family responsibilities and any other contingency which, according to national laws or regulations, is covered by a social security scheme.

wholly out of public funds, and concerning allowances paid to persons who do not fulfil the contribution conditions prescribed for the award of a normal pension.

In sum, since then, UNHCR has offered protection and assistance to tens of millions of refugees, finding durable solutions for many of them. Global migration patterns have become increasingly complex in modern times, involving not just refugees, but also millions of economic migrants. However, refugees and economic migrants, even if they often travel in the same way, are fundamentally different, and for that reason are treated differently under international and European laws.

3.6. TERRITORIAL SCOPE OF THE REGULATION

The Regulation is a legal norm binding on each Member State of the EU or EEA as well as Switzerland.

The *EU Member States* are the following: Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Greece, the Netherlands, Ireland, Poland, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Hungary, Malta, United Kingdom, Germany, Italy, Portugal, Romania, Spain, Sweden, Slovakia, and Slovenia.

The *EEA Member States* are the following: Iceland, Lichtenstein and Norway.

3.7. MATERIAL SCOPE OF THE REGULATION

The Regulation aims at providing for social security schemes in their entirety. It is applicable for every general and special, contributory and non-contributory benefit. The following benefits are covered by the Regulation:

1. sickness and maternity benefits (including benefits in kind, or in other words medical care),
2. accident at work benefits,
3. old-age, invalidity and survivors' benefits
5. death grants,
6. unemployment benefits, and
7. family benefits.

The material scope of the Regulation does not cover social and medical assistance, occupational pension schemes and benefits for war invalids.

In addition to the classical social benefits, the material scope of the Regulation also covers so-called special non-contributory benefits. The list of special non-contributory benefits is provided in Annex X of Regulation No.883/2004. The state of residence is obliged to pay these social benefits and they are paid in the same Member State, which means they are not exportable.

REFERENCES:

1. HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér: Bevezetés a társadalombiztosítási jogba, Patrocinium, Budapest, 2016 pp. 128-129.
2. Ryszard CHOLEWINSKI: Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries of Employment Clarendon Press, Oxford 1997.
3. S. Günter NAGEL - Francis R. KESSLER: Social Security Law, Council of Europe, Kluwer Law International, The Netherlands, 2010 pp. 66-74.
4. S. Günter NAGEL - Francis R. KESSLER: Social Security Law, Council of Europe, Kluwer Law International, The Netherlands, 2010 pp. 75-78.
5. Yves JORENS - József HAJDÚ: Training and reporting on European Social Security, European Report, Gent, 2009. 126 p.
6. Yves JORENS (ed.) - Bernhard SPIEGEL (ed.) - Jean-Claude FILLON - Grega Straban: Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020, trESSThink Tank report 2013. pp.7-8.
7. Yves JORENS (ed.) - Bernhard SPIEGEL (ed.) - Jean-Claude FILLON - Grega Straban: Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020, tress Think Tank report 2013. p.7.

Article history:

Received: 23. 2. 2017.

Accepted: 18. 4. 2017.

UDK: 327.56::351.88(497)
314.151.3-054.73-058.65(5-15)

Original scientific paper

KRIZA E REFUGJATËVE DHE RREZIQET PËR EVROPEN DHE BALLKANIN PERËNDIMOR

Prof. dr Naser Etemi*

Përmbledhje

Lufta në Siri, konflikti në Afganistan, Irak, Somali, Eritrea dhe vende të tjera, dhuna, varfëria, kërkesa për një vend për të jetuar, për punë, shpresa për një jetë më të mirë për ta dhe familjet e tyre, ndikuan në fluksin e refugjatëve dhe të emigrantëve për në Evropë. Kjo ka çuar në më shumë se një milion njerëz të shpërngulen në Evropë vetëm për dy vitet e fundit. Sipas të dhënave të UNHCR rrugët e Ballkanit Perëndimor janë shfrytëzuar nga emigrantët e paligjshëm si dyer për në Evropën Perëndimore. Kriza e refugjatëve gjen vendet e Ballkanit jo të përgatitura për një numër kaq të madh të refugjatëve. Më shumë theks i është vënë çështjes humanitare sesa çështjes politike dhe të sigurisë, veçanërisht terrorizmit. Kjo rritje e refugjatëve u pasua me sulmet terroriste në Belgjikë, Francë dhe Gjermani, e cila ka shkaktuar frikën serioze dhe shok për njerëzit rreth terrorizmit.

Agjencia kufitare e BE-së Frontex pranon se nuk janë kryer kontrole të mjaftueshme. Shteti islamik është shprehur për dërgimin e luftëtarëve në Evropë si refugjatë. Raporti I FRONTEX Analiza e rrezikut për vitin 2016, arriti në përfundimin se sulmet e Parisit, në nëntor të vitit 2015 tregojnë qartë se flukset e emigrantëve mund të përdoren nga terroristët për të hyrë në BE. Një numër i madh i personave që vijnë me dokumente të rreme apo pa dokumente identifikimi, ngrenë shqetësime mbi vlefshmërinë e shtetësisë së tyre, ekziston edhe rreziku që disa persona të paraqesin kërcënim për sigurinë e vendeve të Ballkanit dhe BE-së. Gjithashtu, qytetarët nga Ballkani që i janë bashkuar luftës në Siri janë duke përfitur nga kriza e refugjatëve për t'u kthyer në shtëpi.

Fakti se të paktën një nga terroristët e 13 nëntor në Paris kishte hyrë në BE përgjatë rrugës ballkanike tregon se fenomeni i terroristëve nuk duhet të nënvlerësohet në kontekstin e migrimit. Ekspertët e terrorizmit në vendet e Ballkanit Perëndimor paralajmërojnë kundër histerisë e perceptimit se çdo refugjat mashkull është një terrorist potencial. Shqetësimet për terrorizmin dhe refugjatët janë legjitime, por frika që shprehet janë të tepruara dhe shqetësimet shpesh janë të gabuara.

* Vanredni profesor FON Univerziteta u Skoplju, E-mail: naser.etemi@fon.edu.mk.

Ky punim do të shqyrton çështjen se si vendet e Ballkanit Perëndimor janë prekur nga kriza e refugjatëve dhe zgjerimi në BE, përgjigjet dhe bashkëpunimi i vendeve transite, kërcënimet terroriste.

Fjalët kyçe: refugjat, krizë, terrorizëm, migracion, ilegal, Ballkani Perëndimor.

ANALIZIMI I PROBLEMIT

Regjioni i Ballkanit pas viteve 90 ta ka qene shpesh i ndjekur me trazira te ndryshme. Shkatrimi i ish RSFJ-se u ndoq me trazira te medhaja për regjionin, pasiqe njënumër i madh inxerëzve u deshën te shpërngulen nga vendet e tyre, te jene refugjate ne shume shtete te Evropës dhe jashtë saj. Egzodusi i shqiptareve ne Shqipëri, luftërat në ish RSFJ, Kroaci, Bosnje pastaj edhe neKosov, situata e krizës ne Maqedoni e ka bere regjionin qe te njihet mire me situatat e lëvizjes te njerëzve.

Konfliktet ushtarake në Lindjen e Mesme dhe Afrikën e Veriut në vitet e fundit gjeneruan një valë te madhe te refugjatëve qe u drejtuan drejt kontinentit të vjetër. Bashkimi Evropian u përball jo vetëm me një krizë të papritur të migracionit, por edhe sfidat që rrjedhin nga mungesa e një filozofie e vetme gjithë-evropiane dhe politikën për një zgjidhje të problemit. Nga ana tjetër, proceset e globalizimit dhe kriza e nacionalizmit të shtetit rrezikon integritetin e mbrojtjes të shtetit dhe e përforconndjenjën e pasigurisë dhe cenueshmërisë në mesin e qytetarëve të rëndomtë, kjo e fundit kërkon për të kthyer sigurinë e humbur personale në një nivel më të ulët, ne bashkësinë etnike ose religjioze. Globalizimi mori balancat sociale kombëtare nga komoditeti i një shteti kombëtar dhe I kaloi ato në pabarazitë globale, duke i ekspozuar ne pabarazi në një shkallë të gjerë botëror. Proceset i kthyenproblemet sociale ne ato globale, duke e bërë varfërinë e Afrikës dhe papunësinë një problem për Evropën. Nga kjo perspektivë kriza e refugjatëve te Evropa është vetëm maja e ajsbergut, shënon fillimin e një presioni serioz me te madh ekonomik dhe migrimin social me te cilët ballafaqohet Evropa. Sipas anketës, rreth 47% e njerëzve besojnë se BE-ja nuk duhet të ndihmojë refugjatët që kërkojnë azil në territorin e saj. Më shpesh janë cituar argumentet qe janë në drejtim të qëndrimeve: shtetet e Ballkanit janë shtete te varfëra dhe nuk mund të sigurojë buxhetet për refugjatët, refugjatët janë të rrezikshëm dhe të përbëjnë një kërcënim për sigurinë kombëtare, refugjatët përbëjnë një kërcënim për ekonominë e brishtë të Ballkanit dhe BE-së, refugjatët nuk kanë vend në Evropë dhe duhet të kërkojnë azil në vendin më të afërt në rajonin e tyre në vend qe atë ta bëjnë ne Evrope, refugjatët janë njerëz me një tjetër mentalitet dhe fe, si dhe një numër i madh i tyre nuk mund të pranojnë modelin evropian të vlerave dhe sjelljeve dhe nuk mund të integrohet në bashkësinë evropiane (Kyuchukov). 2016: 5). Kriza e refugjatëve, tani shihet jo vetëm si një tragjedi humanitare, por si një kërcënim për ekzistencën e vazhdueshme të Bashkimit Evropian dhe Ballkanit Perëndimor.

Edhe pse numri i refugjatëve në Ballkanin Perëndimorë është imenaxhueshëm, situata e sigurisë rajonale nuk mund të konsiderohet ende si e

rrezikshme. Ritja e tendencave për ndërprerje të kësaj shpërngulje me gardhe prej telave dhe mure nuk është as njerëzore as humane. Dekujarimi i lëvizjes së njerëzve pa ofruar zgjidhje esenciale është thjesht vritja e shpresës, besimit dhe lirisë, dhe garanton siguri. Ky degradim i situatës tashmë kaotike bën vendet e prekura të pambrojtur ndaj ksenofobisë, krimit të organizuar dhe terrorizmit. Të vetmit përfitues të një bllokade të emigrantëve janë trafikantët që shfrytëzojnë çdo mundësi për fitim, ndërsa emigrantët vetë përjetojnë vështirësi shtesë. (për Concordiam, 2016: 37).

Kriza e refugjatëve dhe e migrimit kërcënon shume vetëzhvillim në Ballkanin Perëndimor dhe BE-së. E gjithë kjo situatë kërkon që Evropa duhet të fokusohet më së shumti në rrugët ballkanike nëpër të cilat kalojnë emigrantët, dhe të gjejë një zgjidhje për krizën e refugjatëve. Nëse do të mbylleshin kufijtë e UE do të shkaktohej destabilizim i mundshëm të situatës në rajon, dhe vendet e Ballkanit do të shndërroheshin në qendra pritjeje ndërsa përshkallëzimi i situatës do të ishte i pashmangshëm, dhe kjo do të vinte në rrezik destabilizimin e rajonit. Masat për të mbrojtur kufijtë do të “rit” punën e kontrabandistëve ku rreziku për keqpërdorime është i madh. Situata e krijuar kërkon vendim në kontroll me te madh te kufijve te jashtëm, qe mos te jene trafikantet ato te cilët do te përcaktojnë se kush mund te kaloj kufirin për ne Evrope. Prioritet duhet te jete mbrojtja e kufijve të brendshëm të Evropës, kryesisht kufiri midis Greqisë dhe Maqedonisë”. Duhet qe te ekziston konfirmimi politik se rruga e Ballkanit perëndimor është e mbyllur për një qëllim të mirë, për të shmangur emigracionin e paligjshëm. Sfidat tjetër me e madhe për shtet qe kane pranuar numër me te madh te refugjateve është kthimi në vendet e tyre të emigrantëve që nuk kanë marrë statusin e azilantit.

Bujaria e Gjermanisë, dhe rritja e pragmatizmit te vendeve të Ballkanit, janë edhe faktorët kontribuues. Sinjali se do të pranojnë kërkesën për azil, edhe në qoftë se ata kishin aplikuar më parë për azil në vendet e tjera evropiane ka nxitur një valë të madhe të ardhurve, duke mos pasur frikë nga arrestimet në Hungari. Ndërkohë, Greqia, Maqedonia, Serbia dhe Kroacia e bën transportin shumë të lehtë për azil-kërkuesit për të udhëtuar nëpër territorin e tyre. Deri në shtator, vendet e Ballkanit kanë vënë të gjithë në transport të veçantë - që do të thotë se një rrugë më parë shumë e rëndë u bë relativisht më e mirëpritur për familjet (Patrick). 2016).

Ardhja e mijëra refugjatëve në Ballkanin Perëndimor do të ishte një ngarkesë e rëndë për ekonominë ku mbizotëron varfëria, dhe do të ishte jo e favorshme për refugjatët për shkak të pamundësisë së mbijetesës në këto vende për shkak të pamundësisë për tu kujdesur për një numër të madh të refugjatëve për një kohë të pacaktuar për arsye se krizës nuk i shihet fundi. Edhe pse BE ja po mundohet qe te bind Turqinë me ane te mjeteve financiare qe te minimizoj kalimin e refugjateve neper territorin përsëri nxjerr ne pah kapacitetet e dobëta për te vepruar, ku paraqitet një humbje e parimeve kyçe te BE-se, e gjithë kjo i ven ne pikëpyetje kapacitetet e saja për ndërtimin e paqes për shkak te politikave jo konzistente mes vendeve anëtare te saja.

Duke e marrë parasysh situatën e përmendur me sipër parashtrihen shume

pyetje, dilema: cilët janë implikimet potenciale të refugjateve në zgjerimit të UE, cilët janë implikimet potenciale të krizës së emigrantëve në Ballkan dhe Perëndim, si është bashkëpunimi i shteteve të Ballkanit në lidhje me azilin dhe migrimin, si është participimi i UE në zgjidhjen e krizës me refugjatet, sa e gjithë kjo situatë ndikon në mënyrë negative në integrimet evropiane, cilët janë pasojat negative ekonomike të krizës së refugjateve, sa e gjithë kjo situatë ndikon në terrorizmin, kontrabandën me emigrante dhe shumë çështje tjera.

Që nga fillimi i krizës së refugjatëve shtetet të pa përgatitur mirëpërnjënumër aq të madh të refugjatëve theks të veçantë ikushtojnë më shumë çështje humanitare, por jo edhe asaj politike dhe të sigurisë-terrorizmit. Kriza në këto vende i gjeti shtetet e Ballkanit të pa përgatitur për një situatë të tillë, ku disa shtete kanë kërkuar ndihmën si financiare ashtu edhe njerëzore dhe profesionale për tu përgjigjur konform rregullave ligjore të parapara.

Në samitin që u mbajt në Vjenë për refugjatët me titull "Migrimi përmes Rrugës Ballkanike", në të cilën morën pjesë liderët e 11 vendeve, kryeministri hungarez me këtë rast tha se kriza e refugjatëve mund të zgjidhet në mënyrë që refugjatët të largohen nga BE-ja. Sipas Orban "Gjermania dhe Austria momentalisht janë në gjendje të rëndë, meqë në këto vende gjenden mbi një milion migrant ilegalë. Unë nuk besoj se ky problem mund të zgjidhet ashtu që refugjatët të shpërndahen në vendet tjera. Në vend të kësaj, nevojitet të bëhen më shumë përpjekje që këto njerëz të largohen nga BE-ja" (Intellinews, 2016). Situata me emigrantet është alarmuese nga fakti se emigrant ilegal janë arrestuar edhe në Shqipëri e cila nuk e përfshin rrugën e migrimit që tregon se emigrantet kërkojnë rrugë alternative për të arritur në Evropën Perëndimore. Njënumër i madh i arrestimeve janë bërë edhe në Republikën e Maqedonisë. Kjo tregon se në jemi dëshmitarë që njerëzit mundohen që ta gjejnë rrugën e tyre për në Evropën Perëndimore në kërkim të sigurisë dhe mbrojtjes. Edhe pse numri i tyre tani është shumë më i vogël por përsëri kemi emigrantë që dëshirojnë të arrijnë destinacionin final nëpërmjet Ballkanit.¹

Bullgaria, e cila ka një kufi prej 240 km me Turqinë, ka qenë veçanërisht e shqetësuar për një ndryshim të mundshëm të numrit të njerëzve që hyjnë në vend. Menjëherë pas tentimit grusht shteti, kryeministri bullgar Bojko Borisov paralajmëroi se Sofia ishte duke u përgatitur për një "problem të rëndë me refugjatët" dhe kishte forcuar sigurinë kufitare. Ndërsa një ndryshim i menjëhershëm pas përpjekjes për grusht shteti nuk u materializua, autoritetet bullgare ende thonë se është në rritje numri i njerëzve që janë duke u përpjekur të kalojnë kufirin, 140 persona kanë bërë përpjekjen brenda një periudhe 24 orësh në gusht 13-14, sipas ministrit të brendshme të Bullgarisë (Intellinews, 2016). Gjithashtu Bullgaria ka qenë e kritikuar. Organizatat e ndryshme ndërkombëtare për mosrespektimin e të drejtave të njeriut. Sipas kryetarit të Republikës së Maqedonisë Gjorgje Ivanov vala e dytë e

¹ Sipas deklaratës së Ministrisë të Punëve të Brendshme të Serbisë Nebojsa Stefanovic me datë 8 korrik kontrabanduesit janë paguar mes 1000 dhe 9000 euro nga emigrantet. Serbia ka ngritur mbi 1000 aktpadi për kontrabandimin me njerëz në vitin 2015. <http://www.intellinews.com/southeast-europe-prepares-for-new-refugee-crisis-104176/>

emigranteve është ne dukje, dhe se kriza regjionale dhe konfliktet në Lindjen e mesme dhe Afrikën Veriore paraqesin rrezik përsigurinë e Republikës së Maqedonisë (Intellinews, 2016).

KONTRABANDA ME EMIGRANT SI SFIDËPËRSIGURINË

Kontrabanda e emigranteve ekziston për shkak se më shumë njerëz dëshirojnë të emigrojnë se sa vendet që do të kishin dashur t'i pranojnë. Kjo aspiratë e porealizuar është reflektuar në një studim të vitit 2011 të kryer nga Organizata Ndërkombëtare për Migracionin dhe Gallup, se përafërsisht 630 milion e të rriturve në botë dëshirojnë që të lëvizin në një vend tjetër, ndërsa vetëm disa milionë njerëz në botë janë të lejuara për të emigruar legalisht çdo vit. Sipas të dhënave të UNHCR rruga e Ballkanit Perëndimor është shfrytëzuar si porta e emigranteve ilegal për në Evropën Perëndimore. Rruga e Ballkanit është mirë e njohur si rruga kryesore për kontrabanduesit për në Evropë. Ata ishfrytëzojnë rrjetet e tyre për t'a kapitalizuar situatën e krijuar.

Ndihma e njerëzve për të anashkaluar pengesat e migrimit, për para, ka qenë historikisht e portretizuar si një përpjekje moralisht e pranueshme. Ka pasur shumë kalime të paautorizuar të njerëzve përtej kufijve ndërkombëtarë për fitim por nuk kanë qenë te papranueshme përshoqërinë. Për Shembull përfshirja e peshkatarëve danez të cilët kanë afuar të holla për të ndihmuar hebrejtë për të shpëtuar persekutimit nazist gjatë Luftës së Dytë Botërore; kontrabandistët kinezë të cilët shkuan si punëtorë të nevojshme nga ekonomia e Shteteve të Bashkuara, por të ndaluara nga Akti kinezë përjashtimit, përmes Kanadasë në fillim të shekullit të 20-të; disidentët sovjetikë të cilët janë kontrabanduar në Perëndim gjatë Luftës së Ftohtë (Cervone, 2016: 39). Pavarur nga llojit të emigrantëve të përfshirë, politikanët dhe publiku në vendet e destinacionit kanë përgjithësisht qëndrim negativ në drejtim të kontrabandimit të emigrantëve. Kjo është shkaktuar nga rritja e jashtëzakonshme e numrit të tyre. Kontrabanda e emigranteve është një biznes i madh për kontrabanduesit, të cilët bëjnë fitime të mëdha me rrezik të ulët. Është biznes i mirë për të kontrabanduar emigrantë ekonomikë, të cilët investojnë shuma të mëdha parash në pritje të një jetë më të mirë për veten dhe familjet e tyre. Emigrantët e kontrabanduar janë një biznes për punëdhënësit që operojnë në ekonominë informale në vendet e destinacionit, të cilët shpesh shfrytëzojnë punëtorët e paligjshëm duke i paguar shume pak, për punë të pista, të rrezikshme. (Cervone, 2016: 39). Parashtrohet pyetja se sa ka ndikuar kontrabandistët në rritjen e numrit të refugjatëve. Në mënyrë direkte nuk mund të themi se janë ata, por mund të themi se ata u'a kanë lehtësuar rrugën e tyre për në Evropën Perëndimore. Kjo ka ndikuar për dy arsye e para për shkak të pranimit të numrit të madh të refugjatëve nga Gjermania si dhe mospengimi i kalimit të kufijve duke u nisur nga fqinjët jugor e deri në shtetet e Unionit Evropian. Transporti i tyre për këto vende ka qenë i organizuar nga ana e pikërisht të shteteve transite.

Në shtator 2015, The Washington Post raportoi se arsyeja kryesore për rritje

të madhe të numrit të emigrantëve, si dhe zhvendosjen e rrugës për në Evropë nga Mesdheu qendror në Ballkan, është reduktimi i madh i kostos, në krahasim me rrugë më të rrezikshme dhe rruga e shtrenjtë përmes Libisë. Ndryshimi ishte veçanërisht i rëndësishëm për sirianët, të cilët tani paguajnë prej \$ 2.000 \$ 3,000 (shumica e tij vetëm për të kaluar Turqinë dhe tokën në Greqi) në vend që të paguanin prej 5.000 \$ deri në \$ 6,000 për të arritur në Libinë dhe për të marrë një varkë për në Itali. Rruga qendrore mesdhetare tani përdoret kryesisht nga afrikanë, të cilët paguajnë prej \$ 800 deri në 1,000 \$ për person për të kaluar Libinë dhe një shumë tjetër prej \$ 1500 deri \$ 1.900 për udhëtim me varkë nëpër Mesdhe, sipas Raportit të Inicativës Globale Kundër krimit të organizuar. Emigrantët të cilët nuk mund të paguajnë me shume nuk kanë nevojë që të rrezikojnë jetën e tyre në anije, por të udhëtojnë me avion me dokumente të falsifikuara që kushtojnë prej \$ 6,000 deri në 10.000 \$ për të arritur Evropën nga Afrika Sub-Sahariane. Një hetim i policisë italiane i përfunduar në nëntor të vitit 2015 jep një shembull të mirë të një sistemi për të kontrabanduar emigrantët në Evropë. Sipas agjencisë italiane të lajmeve Adnkronos, 500 Indian, pakistanezë dhe Bangladeshas kanë paguar 15,000 euro secili për të hyrë në Itali me viza pune. (Cervone, 2016: 39).

Një arsye shtesë për sekuritizimin e migracionit është lidhja midis terrorizmit dhe migrimit, të krijuar nga përfshirja e emigrantëve dhe pasardhësve të tyre në aktet terroriste, pjesëmarrjen e grupeve të dyshuara terroriste në kontrabandë dhe frika se terroristët e maskuar si emigrantët mund të kontrabandohen në Evropë si Kali i Trojes. Kjo përshtypje u përforcua nga sulmet terroriste të nëntorit 2015 në Paris (Cervone, 2016: 40).

TERRORIZMI, SHQETËSIME PËR TERRORIZMIN

Fakti se të paktën një nga terroristët e 13 nëntor në Paris kishte hyrë në BE përgjatë rrugës ballkanike tregon se fenomeni i islamikëve të përgjumur nuk duhet të nënvlerësohet në kontekstin e migrimit. Ekspertët e terrorizmit në vendet e Ballkanit Perëndimor, gjithashtu, paralajmërojnë kundër historisë se perceptimit se gati se ç'do refugjat mashkull është një terrorist potencial. Organizatat e të drejtave të njeriut aktive në rajon paralajmërojnë se vetë refugjatët mund të bëhen gjithnjë e më shumë viktime të dhunës, psh nga ekstremistët të krahut të djathtë apo të grupeve kriminale, ata duhet të jenë të "mbërthyer" në rrugën e Ballkanit për një periudhë më të gjatë (Jureković, 2016: 2).

Shumica e evropianëve besojnë se fluksi i refugjatëve në të gjithë kontinentin ka çuar në një rritje në gjasat e terrorizmit. Sipas një sondazhi nga Pew Research Center, tetë nga dhjetë vende evropiane anketuara të paktën gjysma janë të shqetësuar në lidhje me kërcënimin terrorist. Shumica e njerëzve në pesë kombe thonë se refugjatët do të jetë një barrë ekonomike dhe për të duke ua marrë vendet të punës dhe përfitimet sociale (Independent. 2016). Hungarezët, polakët, grekët, italianët dhe francezët identifikojnë këtë si shqetësimin e tyre më të madh. Suedia dhe Gjermania janë të vetmet vende ku të paktën gjysma thonë se refugjatët e bëjnë

kombin e tyre të fortë për shkak të punës dhe talenteve të tyre. Frika e ndërlidhjes së refugjatëve me kriminështë shumë më pak i përhapur, edhe pse gati gjysma në Itali dhe Suedi thonë se refugjatët janë për të fajësuar me shume për krimin sesa grupet e tjera (Pew Research Center, July, 2016: 5). Shumica e evropianëve mendojnë se vala e fundit e refugjatëve mund të çojë në më shumë terrorizëm, ka më pak alarm se myslimanët tashmë që jetojnë në kontinent mund të simpatizojnë me ekstremistët. Përqindja e opinionit se shumica apo shumë myslimanë në shtetet e tyre mbështesin grupet siç është ISIS është më pak se gjysma në çdo komb të anketuar. Megjithatë, 46% e italianëve, 37% e hungarezëve, 35% e polakëve dhe 30% e grekëve mendojnë se myslimanët në vendet e tyre përkrash këto grupe ekstremiste. Në këto dhe pyetje të tjera të përfshira në sondazh, Greqia, Hungaria, Italia dhe Polonia shprehin shqetësim të madh dhe pikëpamje më negative për refugjatët dhe grupeve minoritare (Pew Research Center, July, 2016).

Shqetësimet rreth terrorizmit dhe refugjatet janë legjitime, por frika që shprehet zakonisht është e tepruar dhe shqetësimet e ngritura shpesh ato janë të gabuara (Byman. 2015).

Humbja e mbikëqyrjes dhe kryerjes së kontroleve të nevojshme refugjatëve, politikave të dobëta kundër terrorizmit dhe trajtimi i butë të atyre në lidhje me terroristët apo simpatitë e ka çuar në një valë sulmesh nga terroristët tashmë shënuar nga ana e autoriteteve. Sulmi i së martës në Francë, ku një xhihadist tashmë në arrest shtëpiak çarë fytyrën e një priftit, erdhi vetëm dy ditë pas një sulmi vetëvrasës në Gjermani nga një terrorist i cili një ekspert mjekësor e ka parashikuar se mund të bëjë "vetëvrasje në një mënyrë spektakolare." Kritikët thonë se raste të tilla po rriten. Bombardimet vetëvrasëse në qytetin jugor të Ansbach ishte i pari që i atribuohet ISIS-it në Gjermani. Mohammed Dale ka plagosur 15 persona, kur ai shpërtheu një bombë jashtë një koncerti, duke vrarë veten. Sulmi ka ndikuar që gjermanët të pyetësin se pse një refugjat sirian i njohur si shumë i rrezikshëm për autoritetet në fillim të vitit 2015 ishte ende në vend. Një nga vetë-përshkruarit "ushtarët e ISIS" në sulmin në rajonin e Normandisë së Francës, Adel Kermiche, kishte qenë i arrestuar në vitin 2015, pasi dy herë ishte përpjekur për të hyrë në Siri përmes Turqisë për t'u bashkuar me ISIS. Pas kthimit të tij në Francë, ai u vu nën mbikëqyrjen e policisë dhe ishte etiketuar me pajisje elektronike për të monitoruar lëvizjet e tij. Pajisja është fikur për katër orë çdo ditë, dhe ajo ishte në atë dritare që ai dhe Abdel Malik vranë një prift 85-vjeçar, gjatë Meshës. Aktualisht janë 59 hetime të vazhdueshme ndaj refugjatëve për shkak të "dyshimit se ata janë të përfshirë në strukturat terroriste", sipas ministrisë së brendshme të Gjermanisë.

Që nga viti 2014, Evropa ka përjetuar një numër të incidenteve-përfshirë sulmet terroriste të nëntorit 2015 në Paris dhe bombat në mars të vitit 2016 të kryera në Bruksel në masë të madhe në emër të shtetit islam nga luftëtarët evropiane që janë kthyer nga konfliktet në Siri dhe Irak. Vëzhguesit theksojnë se shteti islam ka shumë rekrutët potencial evropiane dhe të dhënat tregojnë se rreth 5,000 qytetarë të BE-së kanë udhëtuar për në Siri dhe Irak për t'u bashkangjitur luftës. (Kristin Archick. 2016).

Në të njëjtën kohë, zyrtarët evropianë mbeten të shqetësuar për qytetarët evropianë të cilët janë bashkuar grupet e tjera ekstremiste, si dhe individë të vetë-radikalizuar të cilët ndoshta nuk kane udhëtuar jashtë vendit për të luftuar, por të cilët kanë qenë të motivuar nga propaganda islamike për të kryer dhunë në vendin ku jetojnë. (Kristin Archick. 2016). Megjithatë, rënia dakord mbi zbatimin e politikave të përbashkëta të BE-së për të luftuar terrorizmin dhe luftëtarët e huaj është një sfidë e madhe. Kjo është kryesisht për shkak se nisma të tilla shpesh kanë të bëjnë me policinë, gjyqësorin, ndërsa privilegjet e inteligjencës janë pare si një sovranitet i shtetit. Imperativi për të balancuar promovimin e sigurisë me mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe liritë civile ka komplikuar edhe formulimin e politikave të caktuara në mbarë BE-së. Për shembull, mbrojtjen e të dhënave dhe shqetësimet e mbrojtjes e ka ngadalësuar progresin për vite të një propozimi për një sistem të gjerë të BE-së për të mbledhur informata për pasagjerët e fluturimeve (PNR pasanger name record), propozimi u miratua zyrtarisht në prill 2016 (Kristin Archick. 2016).

DISA SHQETËSIME DEMOGRAFIKE

Popullsia e Bashkimit Evropian është rreth 500 milionë. Vlerësimi i fundit i numrit të njerëzve duke përdorur mjete të parregullta për të hyrë në Evropë në vitin 2016 nëpërmjet Mesdheut ose Ballkanit është rreth 340,000. Me fjalë të tjera, fluksi këtë vit është vetëm 0,068% e popullsisë së BE-së. Duke marrë parasysh pasurinë e BE-së dhe e të përparuar, është e vështirë për të argumentuar se Evropa nuk ka mjetet për të absorbuar këto të ardhur. Për të vënë këtë në perspektivë, në SH.B.A., me një popullsi prej 320 milionë, ka rreth 11 milionë emigrantë pa dokumenta. Ata përbëjnë rreth 3.5% të popullsisë të SHBA-së. BE-ja, nga ana tjetër, ka patur në mes 1.9 dhe 3.8 milionë emigrantë pa dokumenta në vitin 2008 (shifrat e fundit të disponueshme), ose më pak se një për qind të popullsisë së saj, sipas një studimi të sponsorizuar nga Komisioni Evropian. Ndërsa në një mënyrë tjetër, rreth 13 për qind e popullsisë të SHBA-së (rreth 41 milion banorë) janë të lindur jashtë - dy herë më shumë se përqindja e njerëzve të lindur jashtë BE-së që jetojnë në Evropë. Pra, pse paniku Evropian? Ashtu si në SH.B.A., një fluks i të huajve ofron shumë material për demagogët. Disa pretendojnë se të ardhurit e rinj do të vjedhin vende pune apo ulje të pagave. Me zvogëlimin e shpejtë të papunësisë në SH.B.A., që nuk duket të ketë qenë e vërtetë, por papunësia Evropian mbetet e lartë. Megjithatë, shumë vende evropiane gjithashtu përballen me një problem përkeqësuar demografike, ku nga shumë pak punëtorët e rinj kërkohet gjithnjë e më shumë për të mbështetur shumë pensionistë. Një fluks i njerëzve për t'i shpëtuar luftës dhe represionin në shtëpi do të siguroj injeksion të energjisë për nevojat të Evropës (Kenneth Roth. 2015).

Ka shqetësime në lidhje me terrorizmin. Shumica e refugjatëve po ikin nga ISIS në Siri ose al-Shabab në Somali, por askush nuk mund të përjashtojë mundësinë që terroristët të jenë fshehur në rrjedhën e njerëzimit. Shqetësimi më i madh I krizës duket se është frika për kulturën. SHBA-të ka qenë gjithmonë një komb i emigrantëve. Në SHBA-së ka shumë emigrantë pa dokumenta se në BE. Vitaliteti i

Amerikës është në masë të madhe për shkak të energjisë dhe ideve që valët e emigrantëve kanë sjellë në brigjet e saj (Kenneth Roth. 2015). Por shumica e vendeve evropiane nuk mendojnë për veten si kombe të emigrantëve. Shumë evropianë frikësohen se numri i madh i të huajve do të minojë kulturat e tyre të rehatshme. Hulumtimet sugjerojnë ky shqetësim është një faktor i madh në mbështetje të partive populiste ekstremiste në shumë vende të BE-së. Kjo frikë është e theksuar në Evropë kryesisht të krishterë nga feja myslimane e shumicës së të ardhurve të rinj. Disa qeveri - Polonia, Bullgaria, Sllovakia - kanë shprehur një preferencë të fortë për vetëm refugjatët e krishterë. Ky shqetësim ka qenë ndërtuar për dekada si popullsia e Evropës ka ndryshuar ngadalë. Parashikueshme, disa politikanë si Marine Le Pen në Francë, Geert Wilders në Holandë, Matteo Salvini të Italisë, Milosh Zeman, dhe Republikën Çeke, apo partinë UKIP në Britani, tani janë duke përdorur rritje të refugjatëve për të nxjerrë në pah këtë frikë (Kenneth Roth. 2015).

Kjo është një sfidë politike, që kërkon udhëheqje politike në përgjigje - nuk është një çështje e kapacitetit për të thithur emigrantët e fundit. Disa politikanë janë rritur për rastin. Merkel, Ministri i Jashtëm francez Laurent Fabius dhe Presidenti i Komisionit Evropian, Jean-Claude Juncker, ndër të tjera, kanë folur hapur kundër demagogëve dhe afirmuan vlerat evropiane që ata i rrezikojnë.

IMPLIKIMET PËR KUNDËRTERRORIZMIN

E qarte është nga e kaluara se migrimet masovike duke kërkuarparajsë, mundësi të reja e kanë lehtësuarshpërndarjen e terrorizmit xhihadist. Megjithatë, këto vëzhgime, janë potencialisht mashtruese. Për të kuptuar këtë kërcënim do të paraqesim raportin e migrimit masiv dhe terrorizmit, është e nevojshme që të shqyrtojmë numrin e "refugjateve terroristë" me numrin e përgjithshëm të refugjatëve dhe të numrit të përgjithshëm të terroristëve. Shembulli ilustrativ është ai algjerianëve në Mbretërinë e Bashkuar. Para viteve 1990, relativisht pak algjerianët jetonin në Britani, por në vitin 2004 numri i vlerësuar ishte rritur në mes 25.000 dhe 30.000, sipas një studimi nga Qendra e Informacionit për Azilin dhe Refugjatët në Mbretërisë së Bashkuar. Për krahasim, vetëm 44 algjerianët janë të njohur, që kanë qenë të përfshirë në veprimtari terroriste në Mreterine e Bashkuar në mes të 1980 dhe 2013. Kjo është pak se 0.2 për qind e popullsisë britanike-algjeriane. Në SHBA sipas një studimi të vitit 2010 vlerësohet se popullata Somaleze-në rreth 85,000, por vetëm 36 ishin të përfshirë në terrorizëm deri në vitin 2013, duke përfshirë 0.004% të popullatës. Nëse këto shembuj janë reprezentatues, ne mund të presim shumë më pak se 1 për qind të valës aktuale të refugjatëve të jenë të përfshirë në terrorizëm (Sam Mullins, 2016: 24). Shumica e terroristëve xhihadit që veprojnë në vendet perëndimore nuk kanë arritur si refugjatë. Të dhënat tregojnë se 15% e terroristëve xhihadit të cilët u bënë aktiv në Mbretërinë e Bashkuar Para vitit 2013 erdhën si azilkërkues apo refugjatët. Në SH.B.A., ajo është vetëm 5%. Në këto raste, "terroristët refugjat" janë qartë pakice. Për më tepër, në të njëjtën kohë, 48 për qind e britanikëve dhe 61 për qind e xhihadistët amerikan erdhën nga jashtë,

në krahasim me të lindurit në këto vende. Këto dallime të demonstruara në mënyrë të qartë tregojnë statusi i refugjatit nuk është një metodë veçanërisht e zakonshme e hyrjes në Perëndim për terroristët xhihadit (Sam Mullins, 2016: 24). Në të vërtetë, të dhënat historike tregojnë se terroristët që vijnë nga jashtë kanë më shumë gjasa për të hyrë në një vend të caktuar duke përdorur një vizë të vlefshme. Për më tepër, disa terroristë të cilët kanë ardhur në U.K./U.S. si refugjatë fillimisht kanë ardhur si fëmije me familjet e tyre që me vonë radikalizojnë qëndrimet e tyre. Në shumë aspekte ata ishin terroristë të rritur në vendin ku kanë kryer aktet. Vëllezërit Tsarnaev, të cilët kanë jetuar në SH.B.A. për 10 vjet para se kryen sulmin me bomba në Maratonën e Bostonit në vitin 2013, janë një rast i tillë. Në fakt, gjatësia mesatare e kohës së shpenzuar duke jetuar në Perëndim për të huajt të cilët u bënë terroristë xhihadistë pas 9/11 ishte 9.1 vjet në Mbretërinë e Bashkuar dhe 10.7 vjet në SHBA. Edhe pse ata që kërkojnë azil zakonisht u përfshirë në terrorizëm me se shpejtimesantarshit 1.8 dhe 5.3 vite pas hyrjes në vend - mbetet fakti se relativisht pak terroristë xhihadistë kanë hyrë në Perëndimin të maskuar si azilkërkues me qëllim paraprak për kryerjen e akteve të terrorizmit (Sam Mullins, 2016: 24).

DISA NGA PROBLEMET, SFIDAT E EVROPES

Migrimi dhe fluksi i refugjatëve kanë ripërtërirë pyetjen në lidhje me aftësinë e vendeve evropiane për integrimin e minoriteteve në kulturën dhe shoqërinë evropiane. Shqetësimet e tilla janë bërë më të theksuara sipas raporteve të veprimtarisë kriminale dhe seksuale të sulmeve të kryera nga disa emigrantë dhe azil-kërkues dhe të dhënat që shumë prej sulmeve të fundit terroriste në Evropë janë kryer nga ekstremistët me prejardhje myslimane të lindur dhe/ose të rritur në Evropë. Në të njëjtën kohë, ekzistojnë shqetësime në lidhje me rritjen e tensioneve shoqërore dhe ksenofobisë në Evropë. Gjermania, Suedia dhe vende të tjera të BE-së kanë parë një rritje të numrit të incidenteve të dhunshme kundër emigrantëve dhe refugjatëve gjatë muajve të fundit. (Archick, 2016: 12). Debatimi ka lindur edhe mbi ndikimin ekonomik të migrimit dhe flukset e refugjatëve. Disa udhëheqës dhe analistë pretendojnë se flukse mund të jenë ekonomiksht i dobishëm dhe të ndihmojë për të kompensuar zhvillimeve të pafavorshme demografike (si plakjes së popullsisë dhe pakësimin e punëtorëve), duke forcuar qëndrueshmërinë fiskale të BE-së në afat më të gjatë. Shumë ekspertë theksojnë, megjithatë, se shumë do të varet nga ajo se sa mirë emigrantët dhe refugjatët janë integruar në tregun e punës. Të tjerë shqetësohen se të sapoardhurit mund t'ua merë vendet e punës ose të zvogëlojë pagat, sidomos në afat të shkurtër. Disa sugjerojnë se frika të tilla kanë ndihmuar për të rritur më tej mbështetje në shumë vende të BE-së për ekstremistët djathtë, anti-emigrant, partitë euroskeptike politike (Archick, 2016: 12).

Politikat migratore nuk mund të lindin dhe të zhvillohen vetëm brenda rajonit apo një shteti, ka nevojë për bashkëpunim e bashkëveprim ndërkombëtar dhe politikbërje të përbashkët dhe gjithëpërfshirëse. Nga kjo situatë nuk përfiton vetëm emigrantet por edhe vendet Evropiane kanë nevojë për fuqi punëtoreveçanërishtpër

vende me kushte të vështirasiçështëbujqësia, ndërtimtaria, hoteleri dhe turizëm. Nga kjo del se përfitim kanë të gjithë si Evropa, refugjatet si dhe vendet e origjinësndërmjet remitencioneve finansiare e sociale. Thënë këto, duket sikur është gjetur një ekuilibër i artë mes migrimit dhe zhvillimit, kjo të paktën në letër (Çaro. 2015).

Qeveritë evropiane përballen me pengesa të konsiderueshme për shkëmbimin e informacionit dhe janë penguar nga mungesa e kontrolleve kufitare të brendshme për të ndjekur gjurmët e të dyshuarve terroristë. Disa azilkërkuesit janë identifikuar se kanë lidhje të mundshme terroriste, por deri sa ata janëpërcaktuar si të tillë, individët ishin larguar nga zona. Autoritetet e vendeve "tranzit", gjithashtu shprehën të njëjtat shqetësime (Committee Review, 2015: 3-8).

Këmbimi I informatave të inteligjencës do të ngrit mundësitë e detektimit të terroristëvepotencial. Me rëndësi është edhe ndërmarrja e aktiviteteve për monitorim të personave të cilët bëjnë rekrutimin e refugjatëve dhe personave tjerë që janë të interesuar për angazhim në aktet terroriste. Unioni Evropian shumë është kritikuar për mungesë të politikave të migracionit dhe të azilit. Kjo krizë shkaktoi ndarje të mëdha në Unionin Evropian. Problem tjetër paraqet ngritja e tensioneve sociale dhe ksenofobisë në Evropë. Problem tjetër paraqet edhe çështja ekonomike në lidhje me refugjatët, sa do të ndikoj në rritjen e papunësisë, sa do t'i kushtojnë këta njerëz shtetit deri sa të bëhet integrimi i tyre në shoqëri.

E gjithë kjo situatë kërkon angazhimin jo vetëm të institucioneve shtetërore si përgjegjës kryesor por edhe të organizatave tjera ndërkombëtaresicështë UNHCR, IOM dhe organizata tjera joqeveritare. Kjo sizakonisht vlen për shtetet të cilët kanë me pak përvojë me këtë problematik.

PËRFUNDIM

Sfida me emigrantet nuk është vetëm një problem i Ballkanit, dhe kjo krizë ka treguar se BE-ja, punon vetëm në teori. Kur u përball me këtë sfidë, BE-ja nuk ka qenë në gjendje që të gjej një zgjidhje të përbashkët. Masat e paraqitura për adresimin e heshtjes nuk janë edhe aq efektive, çdo shtet ka patur qasje individuale dhe i është qasur në përputhje me interesat dhe politikat nacionale, shumë shtete e shohin këtë situatë si çështje sigurie, ndërsa disa e shohin si krizë humanitare. Por përgjigjaështë diku në mes. Në nuk duhet të lëmë pas dore aspektin e sigurisë së çështjeve të migracionit, por gjithashtu edhe dimensionimi humanitar. Rregullativa ligjore e migracionit nuk duhet të lihet anësh. Kjo lëvizje duhet të bëhet konformëkëtyre rregullave. Kriza duhet patjetër të zgjidhet duke zgjidhur krizën në vendet prej ku gjenerohet e gjithë kjo. Duhet të kemi strategji afatgjate, gjithëpërfshirëse, duke përdorur mjetet e ndryshme politike, diplomatike, ekonomike dhe tësigurisë, gjithmonë duke mos e anashkaluar të gjithë regjionin si ato vende direkt të kyçura në konflikt ashtu edhe shtetetpërrreth.

Të gjitha ngjarjet historike si dhe ato më të fundit tregojnë qartë se refugjatët që vijnë nga zonat e konfliktit nuk janë një shqetësim kryesor për antiterrorizmin

dhe duhet të shihen më shumë si sfida humanitare, ekonomike dhe politike. Terroristët në këtë kontekst janë një pikë uji në oqean. Megjithatë, kjo nuk do të thotë se ata të mos kalojnë nëpër procedurat standarde të cilat iparashihet legjislacioni përkatës. Ballkanipërveç se u paraqit si eksportues gjithashtu u paraqit edhe si tranzitues i refugjateve për në Evropën Perëndimore.

LITERATURA E SHFRYTËZUAR

- Cervone Alberto, COUNTERING Migrant Smuggling, Per Concordiam, Journal of European Security and Defense Issues, Volume 7, Issue 1, 2016.
- Çaro Erka. 2015. *Migrimi – Një nga shtyllat kryesore të krijimit dhe ekzistencës së BE, rrezikon të bjerë*. Business Magazine. <http://businessmag.al/dr-erka-caro-migrimi-nje-nga-shtyllat-kryesore-te-krijimit-dhe-ekzistences-se-be-rrezikon-te-bjere-e-te-shembi-gjithe-parimet-baze-te-krijimit-te-be-se/>
- Express UK. 2016. Rise of EUROPEAN jihadis: EU admits ISIS is exploiting refugee crisis to infiltrate Europe <http://www.express.co.uk/news/world/658508/EU-migrant-crisis-Islamic-State-ISIS-refugees-Syria-Greece-Italy-terror-Paris-attacks>
- Intellinews. 2016. Southeast Europe prepares for new refugee crisis. <http://www.intellinews.com/southeast-europe-prepares-for-new-refugee-crisis-104176/>
- Independent. 2016. Refugee crisis: Majority of Europeans believe increased migration raises terror threat, survey says.
- Jureković, Predrag. 2016. The International Refugee Crisis As A Challenge For The Western Balkans, Institute For Peace Support And Conflict Management. http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/ifk_monitor_32_int_refugee_westernbalkans_pj.pdf
- Kingsley, Patrick. 2016. What caused the refugee crisis? The Guardian. Marur ne dhjetor 2016. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/dec/09/what-caused-the-refugee-crisis-google>
- Kristin Archick. 2016. The European Union: Current Challenges and Future Prospects. Congressional Research Service. <https://fas.org/sgp/crs/row/R44249.pdf>
- Kenneth Roth. 2015. The Refugee Crisis That Isn't. Huffington Post. http://www.huffingtonpost.com/kenneth-roth/the-refugee-crisis-that-isnt_b_8079798.html
- Lindita Arapi, 2016. Tusk: Itinerari i Ballkanit i mbyllur për migracionin ilegal. <http://dw.com/p/1K7YN>
- Lyubomir Kyuchukov. 2016. Impact of the Refugee Crisis on Bulgarian Society and Politics: Fears But No Hatred. Friedrich-Ebert-Stiftung, Office Bulgaria. Marur ne dhjetor 2016 <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/12570.pdf>
- Mullins, Sam. 2016. *Terrorism and mass migration, Terrorists rarely exploit refugee networks to conduct attacks*, Per Concordiam.
- Pew Research Center, July, 2016, "Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean

More Terrorism, Fewer Jobs” <http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2016/07/Pew-Research-Center-EU-Refugees-and-National-Identity-Report-FINAL-July-11-2016.pdf>

- Per Concordiam, Journal of European Security and Defense Issues, Volume 7, Issue 1, 2016.
- Syrian Refugee Flows, Security Risks and Counterterrorism Challenges, Preliminary Findings of a House Homeland Security Committee Review, 2015. Homeland Security Committee, United States of America. https://homeland.house.gov/wp-content/uploads/2015/11/HomelandSecurityCommittee_Syrian_Refugee_Report.pdf

REFUGEE CRISIS AND SECURITY RISKS FOR WESTERN BALKANS AND EUROPE

Phd Naser Etemi

The war in Syria, conflict in Afghanistan, Iraq, Somalia, Eritrea and other countries, showing violence, poverty, seeking a place to live, looking for a job, in hope for a better life for them and their families, influx the refugees and migrants to Europe. This has led to an estimated number of more than a million people flocked to Europe only for the last two years. According to UNHCR data Western Balkans path has been exploited as illegal migrants gate to Western Europe. Refugee crisis finds Balkan countries not well prepared for such a large number of refugees. More emphasis has been put to humanitarian issues than to the political and security-terrorism issues. This surge was followed by terrorist attacks in Belgium, France and Germany which has caused serious fears and shock to people about terrorism.

The EU's border agency Frontex admits insufficient checks are being carried out. ISIS has boasted of sending fighters to Europe posing as refugees. The FRONTEX Risk Analysis for 2016 concluded: The Paris attacks in November 2015 clearly demonstrated that irregular migratory flows could be used by terrorists to enter the EU. With a large number of persons arriving with false or no identification documents raising concerns over the validity of their claimed nationality and there is a risk that some persons representing a security threat to the Balkans countries and EU may be taking advantage of this situation. Also raised concerns that Balkans citizens who had joined war in Syria were taking advantage of the irregular migrations flows to return back home.

The fact that at least one of the terrorists of 13 November in Paris had entered the EU along the Balkan route shows that the phenomenon of terrorists should not be underestimated in the context of migration. Terrorism experts in Western Balkan countries warn against the hysteria of perceiving almost every male refugee as a potential terrorist. Concerns about terrorism and the refugees are legitimate, but the fears being voiced are exaggerated and the concerns raised often the wrong ones.

This paper will explore the question of how the Western Balkans have been affected by the refugee crisis and EU enlargement, responses and cooperation of transit countries, terrorist threats.

Key words: refugee, crisis, terrorism, migration, illegal, Western Balkan.

Article history:

Received: 31. 3. 2017.

Accepted: 29. 4. 2017.

UDK: 347.232.1

Pregledni naučni rad

STICANJE PRAVA SVOJINE OD NESVLASNIKA

Prof. dr Sefer Međedović*

Apstrakt

U ovom radu autor se bavi institutom sticanja prava svojine od nevlasnika, osvjetljavajući ga sa pozicija unutrašnjih prava, kao i uporedno-pravnim osvrtom, s tim što je pravio razliku na kontinentalno i aglosaksonsko pravo, jer, i pored iste ideje, postoje izvjesne razlike. U pravu koje je nastalo poslije raspada SFRJ prisutna su skoro ista rješenja, kako u pogledu opštih, tako i u pogledu posebnih uslova.

Ključne riječi : savjesnost sticaoca, predaja pokretne stvari, teretnost ugovora, sticanje na javnoj dražbi, sticanja od lica kome je vlasnik povjerio stvar, sticanje od lica koje se bavi stavljanem u promet takvih stvari kao svojom djelatnošću.

UVODNE NAPOMENE

Možda je na prvi pogled čudno i neprirodno, da neko može steći pravo svojine od nevlasnika, jer je još od rimskog prava stvoreno pravilo – da niko ne može na drugoga prenijeti više prava nego što sam ima- (nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet). Međutim, bogatstvo društvenog života i društvenih odnosa uslovlilo je da može neko postati vlasnik mimo utvrđenih pravila sticanja prava svojine. Svakako radi se o izuzetku koje danas poznaje većina zakonodavstava svijeta. Razumije se, do toga će doći pod tačno ispunjenim uslovima.

Kod ovoga sticanja prava svojine, vlasnik nije ugovorna stranka i on ne zna ko je stekao pravo svojine na njegovoj stvari, pod uslovom da je sticalac bio savjestan.

Iako se uzima da ovdje postoje tri lica: raniji vlasnik, otuđilac kao nevlasnik i treće lice koje postaje vlasnik. Znači može se posmatrati posebno odnos vlasnika i otuđioca (nevlasnika) s jedne strane i odnos nevlasnika i trećeg lica (sticaoca). Prvi odnos je od značaja samo za vlasnika i otuđioca što znači da vlasnik može prema njemu isticati sve prigovore na koje vlasnik inače ima pravo s obzirom da je pravo svojine zaštićeno, a zakon zabranjuje zloupotrebu stvarnih prava tim prije što je

* Redovni profesor Departmana za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: advsefer@t-com.me.

svojina najpotpunija vlast na stvari i svako je dužan da se uzdržava od povrede prava svojine drugog lica. Nadalje, zakon takođe predviđa ograničenje prava svojine, čak i vlasnik može, kada to nije zabranjeno svoje pravo ograničiti ili opteretiti.

Drugi odnos je odnos prenosioca nevlasnika i trećeg lica, koji je za nas najinteresantniji jer objašnjava suštinu sticanja prava od nevlasnika. Treće lice postaje vlasnik jedne stvari koju je dobio od prenosioca, iako prenosilac nije vlasnik stvari. Na primjer, ako serviser proda trećem licu mašinu za pranje suđa koju je primio od vlasnika na opravku pa mašinu kupi treće lice. Ako treće lice nije znalo da prenosilac nije vlasnik i da čak nije ovlašćen od vlasnika na prodaju te mašine, postaće vlasnik, jer je treće lice savjesno postupalo. Takvih odnosa ima neograničeno u savremenom životu što znači da je praksa uslovila i bitno uticala na formiranje instituta sticanja prava svojine od nevlasnika.

U rimskom pravu isključeno je bilo sticanje prava svojine od nevlasnika, ali u modernom pravu to je utvrđeno kao princip gdje se daje prednost zaštiti prometa nad svojinom, osim nekih zemalja kao što je Danska i Norveška.

Interesantno je navesti da mnogi autori smatraju da je sticanje prava svojine od nevlasnika originarni način sticanja prava svojine :“jer se zasniva na pravnim činjenicama utvrđenim zakonom, bez volje i protiv volje vlasnika stvari. Vlasnik stvari pravo svojine ne prenosi, jer nije prenosilac niti učesnik obligacionog odnosa.“¹

Drugi pak smatraju da sticanje svojine od nevlasnika je jedno posebno i samostalno sticanje prava svojine :“koje nije ni derivativno ni originarno“²

USLOVI ZA STICANJE PRAVA SVOJINE OD NEVLASNIKA

Da bi se steklo pravo svojine od nevlasnika potrebno je da se ispune četiri opšta i jedan od tri posebna uslova. Tako je propisano članom 31 Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa, kao i čl. 60,61 i 62 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima Crne Gore, koji na skoro isti način reguliše ovo pitanje.

OPŠTI USLOVI

U opšte uslove spadaju : a) da je stvar pokretna, b) da je sticalac savjestan c) da je stvar predata i d) da je ugovor između prenosioca i sticaoca punovažan i teretan.

a) Kod ovoga načina sticanja prava svojine, osnovni uslov je da je *stvar pokretna* (res mobiles) , jer na nepokretnim stvarima (res immobiles) ne može se steći pravo svojine, ne samo zbog toga što za njih važi upis u Katastar kao javne knjige, jer time se eliminiše savesnost sticaoca.

¹ Zoran Rašović, Stvarno pravo, Podgorica, 2002 godina, str. 168.

² Dragoljub D. Stojanović i dr Dimitar Pop-Georgijev, Komentar Zakona o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima, Beograd, 1986. godina, str. 106.

Međutim ako za ranijeg vlasnika pokretna stvar ima poseban značaj, on može tražiti od vlasnika koji je savjestan da mu stvar vrati uz naknadu po prometnoj cijeni (čl.31 st.2 ZOSPO, odnosno čl.61 ZOSPO Crne Gore). Taj zahtjev može se postaviti u roku od 1 godine od sticanja prava svojine na tu stvar od dana sticanja prava svojine, što znači da poslije proteka tog roka pravo ranijeg vlasnika zastarijeva.

b) Sticalac pokretne stvari kod ovoga načina sticanja mora biti *savjestan* (bona fides) što znači da sticalac nije znao niti je prema datim okolnostima mogao znati da prenosilac nije vlasnik. Savjesnost mora postojati kako u momentu zaključenja pravnog posla, tako i u momentu predaje stvari, jer naknadna nesavjesnost ne škodi (mala fides superveniens non nocent).

Ovdje je princip savjesnosti stavljen ispred principa vindikacije, jer se time proširuje mogućnost prometa, što je veoma bitno za normalnu cirkulaciju pokretnih stvari. Zato, bez obzira na način sticanja državnine na pokretnoj stvari, prednost se daje savjesnom sticaocu.

„Zabluda mora biti izvinjavajuća, iz čega proizilazi da nije dovoljno subjektivno neznanje, već je potrebno da i objektivno postoje činjenice iz kojih nesumnjivo slijedi da sticalac nije mogao znati da prenosilac nije vlasnik“.³

„Za sticanje svojine od nevlasnika bitna je savjesnost pribavioca stvari, a ne savjesnost lica koja prodaje tuđu stvar“.⁴

c) Treći opšti uslov za sticanje prava svojine od nevlasnika predstavlja *predaja stvari*, mada je predaja pokretnih stvari univerzalni princip za sticanja prava svojine na pokretnim stvarima. Najčešća predaja je fizička (traditio vera) kada su u pitanju manje stvari koje se mogu prenijeti iz ruke u ruku, ali kada su u pitanju veće stvari koje je nemoguće prenositi iz ruke u ruku onda se pribegava simboličnoj predaji, kada se vrši prenos isprava na osnovu kojih sticalac može raspolagati sa stvari (npr.prenos varanta, tovarnog lista i dr.). Današnja tendencija opšteg prometa pokretnih stvari osigurava se brža i lakša prometljivost prava na tim stvarima i zato je teško kontrolisati pravni promet ovih stvari, za razliku od nepokretnih, najviše zbog postojanja njihove evidencije (katastra).

d) Četvrti opšti uslov ukazuje da ugovor mora biti *punovažan i teretan*, zaključen u interesu obje stranke pošto jedna stranka prima jednu prestaciju uz obavezu da drugoj stranci učini protivprestaciju, jer na taj način se kontroliše savjesnosti sticaoca. Zbog toga besteretno raspolaganje stvarima kao što je poklon ne važi za ovaj slučaj. Čim je ugovor teretan to znači da se na njega primenjuju pravila o odgovornosti za materijalne i pravne nedostatke ispunjenja. Isto tako na njega se primenjuju pravila o raskidanju ugovora zbog neispunjenja, raskidanju zbog promijenjenih okolnosti, prekomjernom oštećenju itd. Kod ovih ugovora važi načelo jednake vrijednosti uzajamnih davanja što znači da nijedna strana nije dužna da ispuni svoju obavezu ako je druga strana ne ispuni.

³ Zoran Rašović, isto, str. 169.

⁴ Odluka Vrhovnog suda Srbije, Rev.br. 4216/98, od 14.07.1998 godine, objavljena u „Sudskoj praksi“ broj 9/2000.

POSEBNI USLOVI

U posebne uslove za sticanje prava svojine od nevlasnika ubrajamo :

- a) da je stvar nabavljena od nevlasnika, koji u okviru djelatnosti stavlja u promet takve stvari;
- b) da je stvar nabavljena od nevlasnika kome je vlasnik predao stvar u državinu na osnovu pravnog posla, a taj je osnov nije predviđen za pribavljanje prava svojine;
- c) da je stvar stečena od nevlasnika na javnoj dražbi.

Za razliku od opštih uslova, koji moraju biti kumulativno ispunjeni, kod posebnih uslova traži se ispunjenje samo jednog od njih.

a) Ako je stvar nabavljena od nevlasnika koji u okviru djelatnosti stavlja u promet takve stvari, što znači da je sticanje punovažno, ako se nevlasnik profesionalno bavi prodajom istovrsnih stvari. To znači da je nevlasnik trgovac i da je ovlašćen da vrši prodaju stvari, a ne samo da vrši usluge. U praksi u ovu grupu ne spadaju poljoprivredni proizvođači. „Za sticanje prava svojine automobila kupljenog kod nevlasnika, pored ostalih zakonom utvrđenih uslova, osnovanost tužbenog zahtjeva radi predaje vozila zavisi i

od utvrđenja da li je automobil kupljen od nevlasnika koji u okviru svoje djelatnosti stvarno, a ne simulovano, stavlja u promet automobile“.⁵

b) Drugi slučaj je kada je stvar pribavljena od nevlasnika kome je vlasnik predao stvar u državinu na osnovu pravnog posla koji nije osnov za sticanje prava svojine. To mogu biti nevlasnici kao neposedni držaoci npr.plodouživaoci, zakupci, zalogoprimci i dr. To može biti i slučaj kada vlasnik nije preduzeo mjere obezbeđenja pa mu stvar bude ukradena i onda se lopov legitimiše kao vlasnik.

c) Treći slučaj predstavlja sticanje prava svojine od nevlasnika na javnoj dražbi, regulisana Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju, s tim što se kod ovog slučaja ne traži savjesnost sticaoca, jer postojanje sudskog organa je dovoljan garant sticanja, što je i logično i oko toga ne trebaju suvišni komentari, mada ima sudskih odluka koje govore suprotno “Samo savjesni stjecatelj može steći pravo vlasništva pokretne stvari pribavljene od nevlasnika na javnoj dražbi”⁶.

Prema tome, kada se ispune četiri opšta i jedan od tri posebna uslova, sticalac postaje vlasnik pokretne stvari, ali ako je ta stvar od posebnog značaja za vlasnika stvari, on može u roku od godinu dana od dana sticanja prava svojine tražiti povraćaj te stvari od sticaoca po tržišnoj cijeni stvari, o čemu smo već govorili.

⁵ Odluka Vrhovnog suda Srbije Rev.br.4581/98 od 12.07.1998 god.,Sudska praksa br.2-3/2001.

⁶ Vrhovni sud Hrvatske, Rev.br. 2835/95 od trećeg studenog 1999 godine i odluka Vrhovnog suda Hrvatske broj 1/2000.

UPOREDNOPRAVNI PRIKAZ

Istorijski gledano ovaj način sticanja prava svojine nije bio poznat u rimskom pravu, ali je bio predviđen kratak rok održaja za sticanje prava svojine koji je iznosio jednu godinu, pa u takvim uslovima nije bilo ni potrebe za postojanje ovog instituta, tim prije što je u uslovima rimskog društva promet bio znatno manji.

Po Srbijanskom građanskom zakoniku bila su predviđena pravila za sticanje prava svojine od nevlasnika u paragrafu 221, na isti način kako to regulisano čl.31 Zakona o osnovama svojinsko pravnih odnosa, odnosno čl.60 Zakona o svojinsko pravnim odnosima Crne Gore. Takva rješenja su ista po Austrijskom građanskom zakoniku (par.367), ali ne samo u pogledu opštih, nego i posebnih uslova tako nema potrebe da ih ponavljamo.

U posleratnom prirodu kod nas su se primjenjivala predratna pravila do stupanja na snagu Zakona svojinsko pravnim odnosima (Službeni list SFRJ, br.6/80).

Bivše jugoslovensko pravo i sada sve države koje su nastale raspadom jugoslovenske federacije zadržale su ista rješenja o sticanju prava svojine od nevlasnika, tj. zadržale su srednje rješenje između neograničene vindikacije i neograničnog priznanja mogućnosti savjesnog sticanja. Drugim rječima, priznaje se savjesno sticanje prava svojine uz ispunjenje četiri opšta i jednog posebnog uslova.

Ipak u stranim zakonodavstvima postoje razlike u varijantama sticanja, pa bi dobro bilo da ih razjasnimo.

Nemački građanski zakonik propisuje da vlasnik koji je predao stvar drugom licu u državinu dobrovoljno on samim tim snosi rizik gubitka svojine, ako to lice stvar proda trećem licu. Na taj način treće lice opravdano vjeruje da je državina prenosioca valjana. U stvari, državina otuđioca je osnovna legitimacija za vjerovanje sticaoca u ispravnost sticanja. Međutim, ako je pokretna stvar ukradena vlasniku ili je izgubljena, odnosno ako je iz njegove vlasti izašla protivno njegovoj volji, onda on ima pravo da je vindicira od svakog pribavioca u roku od tri godine. Druga je stvar, ako je sticalac stvar kupio na pijaci, na javnoj prodaji ili od lica koje prodaje slične stvari, s tim što vlasnika može tražiti povraćaj kupovne cijene. Ako su pokretne stvari vrednosni papiri, novac ili stvari kupljene na javnoj dražbi, onda savjesno lice stiče svojinu, iako su te stvari ukradene, izgubljene ili su na drugi način izašle iz držvine vlasnika protivno njegovoj volji, jer to zahtijeva sigurnost prometa. Slično rješenje postoji u Švajcarskom i Grčkom građanskom zakoniku.

Po Francuskom građanskom zakoniku (Code civil) vodi se računa o tome kako je pokretna stvar izašla iz vlasnikovog pritežanja. Ako je stvar vlasnik nekom povjerio, savjesni sticalac postaje vlasnik bez obzira da li je stvar nabavio od daljih povjerenika. Ako je stvar nabavljena na pijaci, sajmu ili na javnoj dražbi važe ista pravila kao da je stvar nabavljena od vlasnika koji je svoju stvar nekom povjerio. Međutim, ako je vlasniku stvar ukradena, ili ju je on izgubio sticalac postaje vlasnik po uslovom ako je takvu stvar kupio od lica koje se bavi prodajom takvih stvari. U svakom slučaju ovaj zakonik predviđa da vlasnik ima pravo da u roku od tri godine od dana krađe, odnosno gubitka stvari zatraži svoju stvar kod koga stvar nađe. Ako

je sticalac kupio pokretnu stvar koja je izgubljena ili ukradena na javnoj dražbi, sajmi ili pijaci, odnosno od trgovca koji se bavi prodajom takvih stvari, raniji vlasnik može povratiti svoju stvar samo ako naknadi sticaocu vrijednost takve stvari.

Po Poljskom građanskom zakoniku pravi se razlika na slučajeve kako je pokretna stvar izašla iz vlasnikovog pritežanja. Ako je vlasniku stvar ukradena, izgubljena ili na drugi način oduzeta, on ima pravo da je povrati u roku od tri godine.

Anglosanksonsko pravo ima drugačija rješenja, ali sa jasnom razlikom na sticanje u građanskom i trgovačkom pravu. U građanskom prometu je zabranjeno sticanje pokretnih stvari sa osloncem na lakovjerno povjerenje u vlasnikovu državinu. Za savjesno sticanje svojine traži se da je vlasnik

dotatnim garancijama osigurao uvjerljivost prava svojine, jer jedino na taj način prenosilac može biti siguran u vlasnikovu državinu koju garantuje i sticaocu. Međutim, po trgovačkim pravilima roba u radnji trgovca je dovoljna garancija za sticaoca pošto on osnovano smatra da je trgovac ovlašćen da robu u trgovačkoj radnji slobodno i sigurno prodaje, odnosno da sa njom raspolaže. Problem nastaje kad trgovac prodaje iz radnje neku stvar koja se ne nikad nije nalazila u asortimanu radnje- dovodi se u pitanje savjesnost sticaoca. Dakle, pravila američkog prava su prostija, ali u pogledu građanskog prometa malo zahtjevnija. Međutim, za sticanje svojine na vredonosnim papirima i novcu važi pravilo, kako u američkom tako i u engleskom pravu da savesni sticalac postaje vlasnik, čak iako su ove stvari ukradene.

Ako se stvar kupuje na otvorenoj pijaci, po engleskom pravu svojina stiče savjesni kupac po estoppel pravilu koje odgovara equiti pravu što znači da se ovakvo sticanje rješava po pravilima pravde.

Prema tome, opisani slučaj predstavlja malo čudnu situaciju da otuđilac koji nije vlasnik prenese pravo svojine na sticaoca koji postaje vlasnik, ako je savjestan, tj. ako nije znao niti je mogao znati da otuđilac nije vlasnik. U svakom slučaju, zakonodavac štiti pravo savjesnog sticaoca, što je i ranije, a pogotovo u današnjim uslovima postalo pravilo, mada, kod nas, a vidjeli smo i u uporednom pravu zakonodavac ovlašćuje vlasnika stvari da traži njen povraćaj u roku od jedne godine (kod nas), odnosno u roku od tri godine (u uporednom pravu). Praksa je pokazala da ovo sticanje svojine ima puno opravdanje, ne samo zbog frekventnosti prometa i ogromnog broja uspješnih kupoprodaja (bez spora), već i zbog postojanja opštih i posebnih pravila.

LITERATURA

- 1) Rašović Zoran, Stvarno pravo, Podgorica, 2002.
- 2) Stojanović, D. Dragoljub, Pop-Georgijev, Dimitar, Komentar Zakona o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima, Beograd, 1986.
- 3) Odluka Vrhovnog suda Srbije, Rev.br. 4216/98, od 14.07.1998 godine, objavljena u „Sudskoj praksi“ broj 9/2000..
- 4) Odluka Vrhovnog suda Srbije Rev.br.4581/98 od 12.07.1998 god.,Sudska praksa br.2-3/2001.

- 5) Vrhovni sud Hrvatske, Rev.br. 2835/95 od trećeg studenog 1999 godine i odluka Vrhovnog suda Hrvatske broj 1/2000.

ACQUISITION OF THE RIGHT OF PROPERTY FROM THE NON-CONSENTER

PhD Sefer Medjedovic

Abstract

In this paper, the author deals with the institute of acquiring property rights from non-owners, illuminating it from the positions of internal rights, as well as a comparative legal review, with the distinction of continental and aglo-Saxon law, because, besides the same idea, there are certain differences. In the law that emerged after the dissolution of the SFRY, almost the same solutions exist, both in terms of both general and special conditions.

Key words: conscientiousness of the acquirer, transfer of movable things, the contractual freedoms, the acquisition at a public auction, the acquisition of a person to whom the owner entrusted the thing, the acquisition of a person engaged in the marketing of such things as his own activity.

Article history:

Received: 28. 2. 2017.

Accepted: 20. 9. 2017.

UDK: 378:347.85
341.229

Pregledni naučni rad

SVEMIRSKO PRAVO U KURIKULUMIMA STUDIJSKIH PROGRAMA PRAVNIH FAKULTETA

MSc Jelena Rakić*
MSc Maja Ilić*
Julijana Miljković*

Apstrakt

Iako se koncept o svemirskom pravu javlja početkom 20. veka interesovanje i istraživanje na ovu temu dobija na značaju nakon Drugog svetskog rata. Nagli razvoj tehnologije, lansiranje prvog satelita u svemir, odlazak prvog čoveka na Mesec otvaraju pitanje o dozvoljenim i nedozvoljenim aktivnostima u svemiru. Paralelno sa razvojem tehnologije evoluirala je i svest ljudi o svemiru kao opštem dobru, ali i neograničenom resursu čije bi istraživanje i eksploatacije trebalo da bude pravno regulisano. Danas je svemirsko pravo oblast koja se brzo razvija, inkorporirano je u brojna nacionalna zakonodavstva, uvršteno je u nastavne programe pravnih fakulteta širom sveta, stasavaju prvi „svemirski advokati“.

Dok svemirsko pravo u svetu sve više dobija na značaju, u Srbiji, kao i regionu, o njemu se zna veoma malo što je posledica relativno niskog nivoa znanja o značaju svemira za našu svakodnevicu. Stoga je ovaj rad pokušaj da naučno i široj javnosti približimo ovu granu prava i možda podstaknemo pravne fakultete da svemirsko pravo uvrste u svoje nastavne programe.

Ključne reči: pravo, svemirsko pravo, međunarodno pravo, studijski programi, pravni fakulteti

UVOD

Svemir je oduvek bio deo ljudske svesti i svakodnevice, ali su se kroz istoriju menjala saznanja o njemu. Još u najranijoj istoriji čovečanstva ljudi su se oslanjali na svemir, odnosno nebeska tela budući da su po njihovom položaju upravljali svoje kretanje i predviđali vremenske prilike. Možemo reći da se radilo o primitivnoj

* Asistent na Departmanu za pravne nauke Internacionalnog univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: jelenarakic808@yahoo.com.

* Asistent na Departmanu za pravne nauke Internacionalnog univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: majagrujic13@gmail.com.

* ODS "EPS Distribucija", e-mail: julijana.m@me.com.

navigaciji naših dalekih predaka bez koje nisu mogli otkrivati nove predele, razvijati se i stvarati uslove za život, naučna i tehnička dostignuća kakva danas poznajemo. Svakako da su različiti događaji uticali na nastanak svemirskog prava pre svega razvoj nauke i tehnologije budući da bez takvih dostignuća ne bi postojala potreba za pravnim regulisanjem u okvirima izvan zemljine atmosfere. Najznačajniji pomak učinjen je tokom 20. veka kada dolazi do razvoja raketne tehnologije prvenstveno namenjene u vojne svrhe. U ovom periodu postavlja se pitanje o pravnom regulisanju svemira, a lansiranje prvog satelita transformiše ideju istraživanja svemira u realnost. Odlaskom prvog čoveka na Mesec, svemir postaje sve značajniji i u centru interesovanja su teme o pravnom regulisanju dozvoljenih i nedozvoljenih aktivnosti u svemiru. Odlučujuću ulogu u nastanku svemirskog prava imale su Ujedinjene nacije. Naime, set od 5 ugovora, sporazuma i konvencija Ujedinjenih nacija smatra se izvorom svemirskog prava a bavi se pitanjima kao što su: neprisvajanje svemira od strane bilo koje zemlje, odnosno zabrana prisvajanja svemira; kontrole naoružanja; sloboda istraživanja; bezbednosti i spasavanja letilica i astronauta; zabrana kontaminacije svemira; registracija svemirskih objekata i obaveštavanje o njihovim aktivnostima; naučno istraživanje i eksploatacija prirodnih resursa u svemiru i rešavanje sporova. Ovaj set ugovora, sporazuma i konvencija naglašava ideju da bi sve aktivnosti koje se sprovode u svemiru trebalo usmeriti ka poboljšanju, odnosno dobrobiti svih država i čitavog čovečanstva bez diskriminacije po osnovu stepena njihovog ekonomskog ili naučnog razvoja. Potpisivanjem i ratifikovanjem pomenutih ugovora od strane velikog broja država, među kojima je i Srbija, napravljen je prvi korak ka uvrščivanju svemirskog prava u studijske programe pravnih fakulteta, prvenstveno ekonomski razvijenih država koje su svoje materijalne resurse ulagale u istraživanje svemira. Period koji je usledio karakteriše nagli razvoj tehnologije, izgradnja nacionalnih zakonodavstava kojima se uređuje oblast delatnosti u svemiru a samim tim otvaraju se novi problemi koje je potrebno regulisati te se njihovo rešavanje poverava malobrojnim pravnicima koji su stekli znanja iz oblasti svemirskog prava. Upravo je napredak nauke i tehnologije doveo do toga da brojni već svršeni pravници, ali i studenti pravnih fakulteta svoje dalje obrazovanje i usavršavanje realizuju u ovoj oblasti. Danas, postoji mnogo pravnika koji su specijalizovani za ovu oblast, na fakultetima postoje pravne klinike koje rešavaju hipotetičke slučajeve u vezi sa svemirskim pravom, studenti se osposobljavaju da na adekvatan način odgovore problemima iz ove oblasti kroz davanje pravnih saveta i zastupanje stranaka. Ipak, retko koji je svršeni pravnik ili student pravnog fakulteta u Srbiji upućen u postojanje svemirskog prava. Iako se radi o modernoj grani prava, svemirsko pravo je deo naše sadašnjosti i svakako da postoji potreba da studenti pravnih fakulteta u našoj zemlji stiču teoretska i praktična znanja i budu osposobljeni da rešavaju kompleksne probleme iz ove oblasti.

STUDIJSKI PROGRAMI PRAVNIH FAKULTETA NA KOJIMA SE IZUČAVA SVEMIRSKO PRAVO

Sve je veći broj država koje ostvaruju svoje aktivnosti u svemiru što naglašava potrebu za efikasnim zakonima ne samo na međunarodnom već ina nacionalnom nivou. Uspešna implementacija i uopšte funkcionisanje u ovom polju uslovljeno je postojanjem obrazovnog kadra a samim tim i institucijama koje se bave svemirskim pravom kroz teoriju i praksu. S tim u vezi je i sve veći broj fakulteta u svetu koji u svoje studijske programe uvršćuju svemirsko pravo te se ono izučava na brojnim pravnim fakultetima širom sveta (Videti tabelu br. 1). Na ovim fakultetima svemirsko pravo izučava se na sva tri nivoa studija, mada je najzastupljenije na postdiplomskim, master i doktorskim, studijama. Osim toga, većina fakulteta organizuje i letnje kurseve u trajanju od nedelju ili dve nedelje koji bi trebalo da pomognu studentima ili već svršenim pravnicima u sticanju osnovnih znanja iz ove oblasti. Cilj je da se studenti osposobe za primenu teoretskih i praktičnih znanja o svemirskom pravu kako bi doprineli povećanju svesti o ovoj grani prava, dali doprinos izradi nacionalnog zakonodavstva, pružali pravne savete domaćoj ili stranoj industriji koja deluje u okviru svemira, kako bi zastupali stranke pred sudovima baveći se takozvanom svemirskom advokaturom. Da bi se postigli rezultati u ovom pravcu studenti redovno učestvuju u simulacijama suđenja gde su hipotetički slučajevi bazirani na situacijama koje su regulisane svemirskim pravom.

Zemlja	Pravni fakulteti	Stepen studija		
		Osnovne	Master	Doktorske
		Studijski program		
Argentina	Instituto Nacional de Derecho Aeronautico y Espacial ¹	/	Vazduhoplovno i svemirsko pravo	/
	University of Belgrano ²		Međunarodni odnosi	
Austrija	University of Graz-School of law ³	/	Međunarodno pravo	Međunarodno pravo
Australija	The Australian National University ⁴	Međunarodno pravo	Međunarodno pravo	/
	University of Western Sydney Parramatta Campus ⁵		Međunarodno pravo	
Belgija	Ghent University-Faculty of Law ⁶	/	Vazduhoplovno i svemirsko pravo	/

¹ Dostupno na <http://www.indae.com.ar/index.php>, posećen 20.9.2015.

² Dostupno na <http://www.ub.edu.ar/studies.php>, posećen 19.9.2015

³ Dostupno na <http://ils.univie.ac.at/> posećen 1.10.2015.

⁴ Dostupno na <https://law.anu.edu.au/study/master-laws-llm-international-law>, posećen 21.9.2015.

⁵ Dostupno na http://www.westernsydney.edu.au/law/school_of_law/llm_int_gov, posećen 3.10.2015.

⁶ Dostupno na <http://www.law.ugent.be/llm/llm-international-and-european-law>, 7.10.2015.

Kanada	McGill University- Institute of Air and Space Law ⁷	Vazduhoplovno i svemirsko pravo	Vazduhoplovno i svemirsko pravo	Građansko pravo
Kina	Beijing Institute of Technology- Institution of Space Law ⁸	Međunarodno pravo	Međunarodno pravo	Međunarodno pravo
	University of Political Science and Law- School of International Law ⁹		Vazduhoplovno i svemirsko pravo	Vazduhoplovno i svemirsko pravo
Finska	University of Lapland- Institute of Air and Space Law-Faculty of Law ¹⁰	/	/	Svemirsko pravo
Francuska	Institute of Law of International Spaces and Telecommunications ¹¹	/	Prostori u međunarodnom pravu	Prostori u međunarodnom pravu
	Institute of Space and Telecommunications Law ¹²		Administrativni poslovi	
Nemačka	Space Law of the University of Cologne ¹³	/	Vazduhoplovno i svemirsko pravo	Vazduhoplovno i svemirsko pravo
Italija	University of Padua ¹⁴	Međunarodno pravo i aktivnosti u svemiru	/	/
Indija	Nalsar University of Law ¹⁵	/	Svemirsko i telekomunikacio no pravo	/
Japan	Keio University- Graduate School of Law ¹⁶	/	Svemirsko pravo	/
Mađarska	Pázmány Péter Catholic University-Faculty of Law and Political Sciences ¹⁷	/	Međunarodno vazduhoplovno pravo	/

⁷ Dostupno na <https://www.mcgill.ca/iasl/institute-air-and-space-law>, posećen 1.10.2015.

⁸ Dostupno na <http://english.bit.edu.cn/academics/SchoolsDepartments/78458.htm>, posećen 10.10.2015.

⁹ Dostupno na <http://www.lawschoolchina.com/llm/>, posećen 11.10.2015.

¹⁰ Dostupno na <https://www.ulapland.fi/InEnglish/Units/Faculty-of-Law/Institutes/Institute-of-Air-and-Space-Law>, posećen 10.10.2015

¹¹ Dostupno na: <http://www.idest-paris.org/fr/programme-du-master-2-droit-des-activit%C3%A9s-spatiales-et-des-t%C3%A9l%C3%A9communications-57>, posećen 10.10.2015.

¹² Dostupno na <http://www.u-psud.fr/en/university/schools/faculty-of-law-economics-and-management.html>, posećen 3.10.2015

¹³ Dostupno na http://www.ilwr.jura.uni-koeln.de/8366.html?&no_cache=1&L=1, posećen 4.10.2015.

¹⁴ Dostupno na <http://www.unipd.it/international-highlights/node/92>, posećen 4.10.2015.

¹⁵ Dostupno na: <https://nalsar.ac.in/other-courses>, posećen, 12.10.2015.

¹⁶ Dostupno na <http://www.keio.ac.jp/en/academics/graduate.html>, posećen 4.10.2015.

¹⁷ Dostupno na <https://jak.ppke.hu/en>, posećen 4.20.2015

Malezija	National University of Malaysia-Faculty of Law ¹⁸	Svemirsko pravo	/	/
Holandija	Leiden University-International Institute of Air and Space Law ¹⁹	Vazduhoplovno i svemirsko pravo	Vzduhoplovno i svemirsko pravo	Vazduhoplovno i svemirsko pravo
Republika Koreja	Korea Aerospace University ²⁰	Vazduhoplovno i svemirsko pravo	Vazduhoplovno i svemirsko pravo	Vazduhoplovno i svemirsko pravo
Rusija	Moscow State Institute of International Relations ²¹	Međunarodno svemirsko pravo	Međunarodno svemirsko pravo	Međunarodno svemirsko pravo
	People's Friendship University of Russia ²²	Međunarodno svemirsko pravo	Međunarodno svemirsko pravo	Međunarodno svemirsko pravo
Tajland	Sripatum University ²³	/	Međunarodno pravo	
Velika Britanija	London Institute of Space Policy and Law ²⁴	/	Svemirsko pravo	Svemirsko pravo
Sjedinjene Američke Države	George Washington University-Space Policy Institute ²⁵	Međunarodno pravo	Međunarodno pravo	Međunarodnoo pravo
	University of Mississippi-School of Law ²⁶	/	/	Svmirsko pravo
	University of Nebraska College of Law ²⁷		Svemirsko, sajber i telekomunikaciono pravo	Svemirsko, sajber i telekomunikaciono pravo

Tabela broj 1 *Pravni fakulteti na kojima se izučava svemirsko pravo*

Svemirsko pravo izučava se kroz razne module na pravnim fakultetima širom sveta. Posebna pažnja osnovnim akademskim studijama posvećena je izučavanju svemirskog prava na pravnim fakultetima u Maleziji, Holandiji, Koreji i Rusiji, dok se u Australiji, Kini, Italiji i Sjedinjenim Američkim državama izučava kao deo međunarodnog prava. Veću zastupljenost svemirskog prava uočavamo na drugom i trećem stepenu studija.

¹⁸ Dostupno na http://www.ukm.my/fuu/?page_id=24, posećen 10.10.2015.

¹⁹ Dostupno na <http://en.mastersinleiden.nl/programmes/air-and-space-law/en/programme>, 10.10.2015.

²⁰ Dostupno na http://www.kau.ac.kr/english/academics/aca_02.html, posećen 10.10.2015.

²¹ Dostupno na <http://ip.mgimo.ru/bachelor/ba-course-structure/>, 10.10.2015.

²² Dostupno na http://www.rudn.ru/en_new/?pagec=1503, posećen 7. 9.2015.

²³ Dostupno na <http://www.spu.ac.th/en/courses>, posećen, 7.9.2015.

²⁴ Dostupno na <http://www.space-institute.org/>, posećen 7.9.2015.

²⁵ Dostupno na <http://www.law.georgetown.edu/academics/academic-programs/jd-program/curriculumguide/index.cfm>, posećen 25.9.2015

²⁶ Dostupno na <http://www.spacelaw.olemiss.edu/>, posećen 10.10.2015.

²⁷ Dostupno na <http://law.unl.edu/jsd-space-law/>, 21.9.2015.

SVEMIRSKO PRAVO U KURIKULUMIMA STUDIJSKIH PROGRAMA PRAVNIH FAKULTETA

Strukturu nastavnog plana i programa, bez obzira na to o kom se modulu radi, čine osnovni koncepti međunarodnog prava i svemirskog prava. Ovo zbog toga što je termin „svemirsko pravo” najčešće povezan sa pravilima, načelima i standardima međunarodnog prava koji su inkorporirani u međunarodne ugovore i načela kojima se uređuje oblast svemirskog prava i koji su se razvili pod okriljem Ujedinjenih nacija. S obzirom na to da svemirsko pravo usko povezanosa međunarodnim pravom neophodno je da studentisteknu fundamentalna znanja o ulozi međunarodnog prava u očuvanju svemira i korišćenju isključivo u miroljubive svrhe od strane svih država. Korišćenje svemira u miroljubive svrhe je obaveza svih država prema brojnim bilateralnim i multilateralnim ugovorima, ali ovaj termin još uvek nije precizno definisan. Polazi se od pretpostavke da je miroljubivo korišćenje svemira u suprotnosti sa korišćenjem u vojne svrhe pa se u skladu sa tim u svemiru ne može upotrebljavati za testiranje oružja za masovno uništenje, izvođenje vojnih manevara na nebeskim telima niti se mogu postavljati vojne baze (Wolf, 2003). S tim u vezi studenti izučavaju osnovne koncepte međunarodnog prava, karakteristike javnogi privatnog međunarodnog prava i razlike među njima, kao i korelativni odnos međunarodnog i nacionalnog prava. Iz navedenog proizilazi da su 3 osnovna pravna aspekta svemirskog prava: međunarodno javno pravo, međunarodno privatno pravo i nacionalno zakonodavstvo. Pored toga pažnja se posvećuje izučavanju pravnih subjekata međunarodnog prava, upoznavanju sa izvorima međunarodnog prava sa akcentom na Povelju Ujedinjenih nacija i Bečku konvenciju o ugovornom pravu. Običajno međunarodno pravo ima značajnu ulogu kada je u pitanju izučavanje svemirskog prava. Primena običajnog prava konkretno se može ogledati u pristanku zemalja da omoguće slobodan prolaz satelitu koji pripada drugoj državi što je otpočelo lansiranjem prvog satelita Sputnika I. Takođe, studentima se predstavljaju ključni aspekti državnosti kao što su suverenitet i jurisdikcija, kao i njihov značaj u međunarodnom pravu. Sticanje osnovnih znanja iz oblasti međunarodnog prava predstavlja uvod u oblast kojom se bliže uređuju delovanja u svemiru. Nakon što savladaju osnove međunarodnog prava studenti se mogu detaljnije baviti proučavanjem osnovnih principa svemirskog prava. Prema ovim principima svemir je određen kao zajedničkiza celo čovečanstvo i u skladu sa tim nijedna država kao i fizičko lice ne mogu steći pravo svojine ni na jednom njegovom delu. Svemir je određen kao res extra commercium i sve države imaju podjednako pravo na istraživanje, s tim što bi ekonomski razvijene države trebalo da ostvare saradnju sa zemljama u razvoju pružajući im priliku da učestvuju u istraživanju svemira.

Uz osnovne principeset od 5 ugovora, sporazuma i konvencija Ujedinjenih nacija predstavljaju osnovu svemirskog prava i osnovnu građu studentima prilikom izučavanja ove oblasti. Prvi i najznačajniji je Ugovor o načelima koji reguliše delatnosti država u istraživanju i korišćenju kosmosa, uključujući Mesec i druga nebeska tela, od 27. januara 1967. godine. Ovaj Ugovor je osnovni pravni instrument

kojim se uređuje svemirsko pravo i služi kao osnov za ostala 4 ugovora. Ugovorom, svemir je predviđen kao *res communis omnium*, odnosno zajednički za celo čovečanstvo i kao takav ne može biti predmet nacionalnog prisvajanja. Ovakvim određenjem svemira Ujedinjene nacije su odbacile koncept *res nullius* i tako onemogućile prisvajanje svemira od strane pojedinih država i prisvajanje nebeskih tela a samim tim i neprihvatanje prava drugih na svemir. Međutim, razvoj tehnologije i samog svemirskog prava dovode u pitanje načelo neprisvajanja. Ekonomski i tehnološki najrazvijenije države postavljaju pitanje opravdanosti ovog principa pozivajući se na nove okolnosti koje bi uskoro trebalo da omoguće prenošenje industrije u svemir. U vezi sa tim nastale su nove rasprave o imovinskim odnosima u svemiru koje teže ka mogućnosti sticanja prava svojine nad delovima nebeskih tela. Ipak, dok pitanje o mogućnosti sticanja prava svojine ne bude rešeno države se prema ovom ugovoru obavezuju:

- da će istraživanje i korišćenje svemira vršiti u interesu i u korist celog čovečanstva,
- da svemir neće koristiti za postavljanje nuklearnog ili drugog oružja za masovno uništenje,
- da će se Mesec i druga nebeska tela koristiti isključivo u miroljubive svrhe,
- da će biti odgovorne za štetu koju prouzrokuju svojim svemirskim objektima (letilica, satelit) kako u svemiru tako i na zemlji,
- da će štiti svemir od eventualnih zagađenja koja mogu da nastanu zbog njihovog delovanja, odnosno njihovih svemirskih objekata,
- da će pružiti pomoć astronautima koji se nađu u nevolji bilo da su u svemiru bilo da ih je nezgoda snašla u kopnenom, vazdušnom ili vodenom prostoru neke države,
- da će svaki svemirski objekat (satelit, šatl i dr.) koji se prizemlji van teritorije zemlje koja ga je lansirala biti vraćen toj zemlji budući da je pod njenom nadležnošću.

Drugi je Sporazum o spasavanju astronauta, njihovom povratku na Zemlju i vraćanju predmeta izbačenih u vanatmosferski prostor, od 22. aprila 1968. godine. Ovaj sporazum ne uključuje odredbe koje direktno utiču na korišćenje svemira već je baziran na zahtevu da države učine sve što je u njihovoj moći kako bi se astronauti u slučaju kakve nesreće bezbedno vratili na Zemlju kao i da svaki svemirski objekat, koji usled mogućih problema prilikom povratka na zemlju završi na teritoriji bilo koje države, bude vraćen državi pod čijom je nadležnošću.

Treća je Konvencija o međunarodnoj odgovornosti za štetu koju uzrokuju svemirski objekti iz 1972. godine (*The „Liability Convention”*)²⁸. Ovom Konvencijom obuhvaćene su odredbe za rešavanje sporova usled nastale štete. Konvencija o odgovornosti je prvi i najvažniji mehanizam u vezi sa sporovima koji se odnose na aktivnosti u svemiru. Prema ovoj Konvenciji postoji objektivna odgovornost države za štetu koju je izazvao svemirski objekat pod njenom nadležnošću. U slučaju da je

²⁸Dostupno na http://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_26_2777E.pdf, posećen 20.10.2015.

svemirski objekat pod nadležnošću više država onda su te države solidarno odgovorne za nastalu štetu. Konvencijom je predviđeno da država plati odštetu koju prouzrokuju objekti koje je lansirala u svemir, bez obzira na to da li je šteta nastala na površini zemlje, u vazduhu ili u svemiru.

Konvencija o registrovanju objekata lansiranih u kosmos, od 12. novembra 1974. godine, reguliše pitanja država potpisnica u vezi sa odgovornošću u odnosu na objekte koje lansiraju u svemir. O njima se vodi registar kojim se osigurava potpun i otvoren pristup o detaljnim informacijama svakog objekta lansiranog u svemir (njegove karakteristike, orbita, od koje je države lansiran, s kojim ciljem idr.). Konvencija je nastala u cilju očuvanja svemira i korišćenja u miroljubive svrhe budući da se na osnovu informacija o svemirskim objektima minimizira mogućnost masovnog uništenja u slučaju da je takvo oružje tajno lansirano u svemir. Osim toga, njome se omogućava identifikacija svemirskog objekta te ukoliko je isti uzrokovao kakvu štetu lako se može saznati koja država će se pozvati na odgovornost.

Sporazum kojim se regulišu aktivnosti država na Mesecu i drugim nebeskim telima iz 1979. godine (The „Moon Agreement”)²⁹ kojim je predviđeno da sve države mogu obavljati istraživanja na Mesecu i ostalim nebeskim telima te s tim u vezi mogu da postavljaju svoje svemirske objekte, ljudstvo, svemirske stanice koje će se u te svrhe slobodno kretati po površini meseca i ispod njegove površine s tim što ne smeju da ometaju istraživanja drugih država. Osim toga, postoji zabrana zloupotrebe istraživačkih delatnosti, recimo podizanjem vojnih baza, testiranjem bilo koje vrste oružja ili izvođenjem vojnih manevara s tim što nije zabranjeno da vojska šalje svoje osoblje u svrhe istraživanja.

Izučavanjem osnovnih načela, ugovora, sporazuma i konvencija studenti stiču početna znanja neophodna za razumevanje pravnih principa i pravila koja se odnose na svako delovanje u svemiru. Dakle, upoznaju se sa ključnim konceptima i terminologijom, ali i shvataju značaj ugovora Ujedinjenih nacija za regulisanje oblasti svemirskog prava. Osim toga određena pažnja posvećena je izučavanju brojnih bilateralnih i multilateralnih ugovora koji se tiču međunarodne saradnje posebno u oblasti razmene informacija u vezi sa meteorološkim i globalnim klimatskim promenama. Tehnološka dostignuća imaju važnu ulogu kada je u pitanju praćenje promena koje mogu uticati na našu životnu sredinu. Brojni sateliti svakodnevno šalju informacije o promenama koje se dešavaju u zemljinoj orbiti i na osnovu kojih je moguća rana identifikacija potencijalnih prirodnih katastrofa, a države koje poseduju ovakve satelitske sisteme imaju obavezu da tako dobijene informacije proslede svim zemljama (The „Remote Sensing Principles”).³⁰ Osposobljavanje u praktičnoj primeni svemirskog prava obuhvata i nacionalna zakonodavstva kojima je regulisana ova oblast. Nacionalno svemirsko zakonodavstvo razvilo se u onim zemljama koje imaju aktivnosti u svemiru i ima 3 vida: propisi i procedure kojima se rešava pitanje svemira, primena nacionalnog zakonodavstva na delatnosti koje

²⁹ Dostupno na http://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_34_68E.pdf, posećen 11.9.2015.

³⁰ Dostupno na <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/principles/remote-sensing-principles.html>, posećen 7.10.2015

pojedine države ostvaruju u svemiru i implementacija međunarodnih ugovora. Izučavanje nacionalnih rešenja ima za cilj da studenti steknu znanja o razlozima zbog kojih pojedine države regulišu ovu oblast unutrašnjim zakonima, na koji način preuzimaju odgovornost i obezbeđuju pravilnu primenu i koje bi posledice nastupile na međunarodnom nivou ukoliko bi došlo do nepoštovanja preuzetih obaveza.

Sagledavajući nastavni plan i program pravnih fakulteta na kojima se izučava svemirsko pravo uviđamo da je ono bazirano na pravilima i principima ostalih grana prava, pre svega međunarodnog, i da se norme koje važe u krivičnom, građanskom, trgovinskom i drugim granama prava mogu primeniti i na potpuno novu oblast kao što je svemirsko pravo.

ZAKLJUČAK

S jedne strane opravdano se može postaviti pitanje uvođenja svemirskog prava u ionako opterećene nastavne programe pravnih fakulteta u Srbiji, dok s druge strane naučna i tehnološka dostignuća idu u prilog mišljenju da nam se budućnost dešava sada i da svemirsko pravo nije deo daleke budućnosti ili da je značajno samo za države koje sprovode istraživanja u svemiru. Ono je deo naše sadašnjosti a ubrzan razvoj tehnologije nužno zahteva obrazovanje pravnika u oblasti svemirskog prava. Dok se u svetu studenti pravnih fakulteta bave pitanjima rešavanja prava svojine u svemiru za naše studente svemirsko pravo je nepoznanica. Svakog dana slušamo o sve manjim resursima na Zemlji što će, usled novih naučnih otkrića, nesumnjivo doprineti da se slobodna tržišna ekonomija preseli u svemir gde su resursi praktično neograničeni. U, ne tako dalekoj budućnosti, to može postati ultima ratio za čovečanstvo kada naši prirodni resursi budu drastično umanjeni ili čak iscrpljeni. U toj situaciji biće nam potrebni pravници koji su sposobni da rešavaju kompleksne probleme iz oblasti svemirskog prava. Osim toga, nametnuće se potreba za ugrađivanjem svemirskog prava u naše nacionalno zakonodavstvo a ukoliko želimo da buduće svemirsko zakonodavstvo bude funkcionalno, da ga izgrade pravници koji najbolje poznaju našu zemlju, naše pozitivne propise kao i oblast svemirskog prava, onda bi svakako trebalo da otpočnemo njihovo obrazovanje. Stoga smatramo da bi se na osnovnim akademskim studijama mogle izučavati osnove svemirskog prava u okviru predmeta Međunarodno pravo, dok bi na master i doktorskim studijama svemirsko pravo moglo biti uvršteno kao izborni predmet, ili se izučavati kroz međunarodno pravo u nešto širem obimu.

LITERATURA

1. Konvencija o registrovanju objekata lansiranih u kosmos, od 12. novembra 1974. godine
2. Sporazum o spasavanju astronauta, povratku astronauta i vraćanju predmeta izbačenih u vanatmosferski prostor, od 22. aprila 1968. godine

3. Ugovor o načelima koja uređuju delatnosti država na istraživanju i iskorišćavanju kosmosa, uključujući Mesec i druga nebeska tela, od 27. januara 1967. Godine
4. Wolf, J.M (2003) "Peaceful uses" of outer space has permitted its militarization- does it also mean its weaponization. Disarmament Forum, str. 5-15. Dostupno na:<http://unidir.org/files/publications/pdfs/making-space-for-security-en-346.pdf>, posećen 20.10.2015.
5. <http://www.indae.com.ar/index.php>
6. <http://www.ub.edu.ar/studies.php>
7. <http://ils.univie.ac.at/>
8. <https://law.anu.edu.au/study/master-laws-llm-international-law>
9. http://www.westernsydney.edu.au/law/school_of_law/llm_int_gov
10. <http://www.law.ugent.be/llm/llm-international-and-european-law>
11. <https://www.mcgill.ca/iasl/institute-air-and-space-law>
12. <http://english.bit.edu.cn/academics/SchoolsDepartments/78458.htm>
13. <http://www.lawschoolchina.com/llm/>
14. <https://www.ulapland.fi/InEnglish/Units/Faculty-of-Law/Institutes/Institute-of-Air-and-Space-Law>
15. <http://www.u-psud.fr/en/university/schools/faculty-of-law-economics-and-management.html>
16. http://www.ilwr.jura.uni-koeln.de/8366.html?&no_cache=1&L=1
17. <http://www.unipd.it/international-highlights/node/92>
18. <http://www.keio.ac.jp/en/academics/graduate.html>
19. <https://jak.ppke.hu/en>
20. http://www.ukm.my/fuu/?page_id=24
21. <http://en.mastersinleiden.nl/>
22. http://www.kau.ac.kr/english/academics/aca_02.html
23. <http://ip.mgimo.ru/bachelor/ba-course-structure/>
24. http://www.rudn.ru/en_new/?pagec=1503
25. <http://www.spu.ac.th/en/courses>
26. <http://www.space-institute.org/>
27. <http://www.law.georgetown.edu/academics/academic-programs/jd-program/curriculumguide/index.cfm>
28. <http://www.spacelaw.olemiss.edu/>
29. <http://law.unl.edu/jsd-space-law>
30. http://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_34_68E.pdf
31. http://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_26_2777E.pdf
32. <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/principles/remote-sensing-principles.html>

LAW OF OUTER SPACE IN LAW FACULTIES' STUDY PROGRAM

MSc Jelena Rakić

MSc Maja Ilić

Julijana Miljković

Abstract

Even though the concept of the law of outer space appeared at the beginning of the 20th century, the interest in this subject and its research becomes significant after World War II. Sudden development of technology, and launching of the first satellite into the space, as well as the landing of the first man onto the Moon, opened questions about allowed and forbidden activities in space. Parallel with development of technology, peoples' awareness of space as the commonweal, as well as the unlimited resource evolved, in a way that required legal regulation of its research and exploitation. Today law of the outer space is subjected to rapid development, incorporated into numerous national legislation, and included into curriculum of law faculties worldwide. While law of the outer space gains its importance and significance in Serbia and nearby regions, little is known about it, which is probably the consequence of ignorance of the importance of space for our everyday life. This work is therefore an attempt to make scientific and wider publicity familiar with this branch of law and perhaps encourage the law faculties to include the law of outer space into their curriculum.

Key words: law, space law, international law, study program, law faculties

Article history:

Received: 05. 11. 2016.

Accepted: 15. 2. 2017.

УДК: 340.131
342.22

Прегледни научни рад

ПРАВНА ДРЖАВА И ВЛАДАВИНА ПРАВА У АКТУЕЛНОМ ТРЕНУТКУ

Проф. др Драгомир Јовичић*

Апстракт:

Термин, односно појам "правна држава" се врло често сматра синонимом или еквивалентним појмом "владавине права". Појам правна држава настаје у њемачкој правној теорији, а владавина права у англосаксонској правној филозофији. Правна држава представља правни концепт, односно доктрину према којој дјеловање државне власти мора бити засновано на правним прописима, односно уставу као највишем правно – политичком акту и наравно на законима, што обезбјеђује заштиту грађана од евентуалних злоупотреба и саме државне власти. У правној држави грађани имају грађанска права која могу настојати остварити, али их могу штити и пред судовима. У друштву које пружа могућност заштите елементарних грађанских права и слобода, сматра се да постоји довољан ниво владавине права, што је неопходно, поготово у актуелном тренутку развоја друштва.

Кључне ријечи: правна држава, владавина права, људска права и слобода, државна власт, правне вриједности.

УВОД

У хијерархији појмова коју је изнедрила теорија и филозофија права, појму правне државе, а све више и владавине права припада значајно мјесто. Појам правна држава, поред појма права, према већини теоретичара који су се бавили овим појмовима, спада у најкомпликованије, али истовремено и веома "атрактивно" питање изучавања теорије права. Помињање правне државе достиже свој врхунац у посљедњим деценијама, а чини се да је све мање има што се више помиње. Чини се профитабилним, макар политички, позивати се на снагу и моћ правне државе, те на њену неопходност, али актуелни тренутак у свијету, у смислу политичких односа и утицаја моћних на оне који то нису, чини да је правна држава оно што кажу свјетски моћници.

* Редовни професор Факултета Лазар Вркатаић, Нови Сад, емаил: dragomir.jovicic@fbn.unibl.org.

Свакако да је историјски развој довео до некада (прије само стотињак година) неочекиваних размјера значај људских права и слобода, а управо се значај правне државе огледа, прије свега, у остваривању основних и неприкосновених људских права и слобода, и наравно и заштиту тих права и слобода кроз независно судство. Из тог разлога је правна држава важна претпоставка доследног остваривања људских права и слобода.

Правна држава у савременом смислу схватања овог појма настаје након Француске буржоаске револуције када је дошло до подјеле власти на законодавну, судску и извршну, што почиње да се прихвата постепено у свим земљама свијета. Данас је овај принцип организације власти присутан (иако на различите начине) у готово свим земљама свијета. Тежња подјеле власти на три стуба јесте што већи ниво независности једног од другог стуба власти. Што је овај ниво независности између различитих стубова власти већи, то је на сцени већи ниво правне државе. Нажалост, свјedoци смо да је у већини земаља савременог свијета извршна власт најснажнија иако је највиши ниво власти законодавна власт, те да извршна власт има примат у односу на остале двије, што само по себи говори да се у таквим ситуацијама не може говорити о довољном нивоу правне државе.

Дакле, људска права и њихово остваривање су у савременим државама (макар декларативно и кроз позитивно право) приоритет, а принципи правне државе и јесу: људска права, подјела власти, независно судство, владавина права и плурализам. Управо су ови принципи кроз историјски развој правне државе и имали најзначајнију улогу у остваривању слободе људи, али и ограничавању свемоћи државне власти, што и јесте улога права у односу према држави.

ПРАВО

Правна наука није дала вредне резултате само одговарајући на питање шта је држава, већ и на питање шта је право. Захваљујући том свом постојаном интересовању, она је створила бројне и разноврсне правне теорије, школе и правце са својим најистакнутијим представницима, који су груписани у идеалистичке и реалистичке теорије о праву,¹ али нема потребе у овом раду ићи у ту врсту теоријске расправе, али свакако стоји констатација да на појму права почива цјелокупна правна наука (jurisprudencija), а посебно теорија и филозофија права, те да о праву још увијек постоје опречна мишљења, и код правника и код писаца из других подручја науке.²

¹Митровић М. Драган, Правне теорије, Београд, 2007. год. стр. 93.

²Врбан Д., Држава и право, Загреб, 2003. год. стр. 227. "Не улазећи у контроверзе око дефиниције права и предмета правне знаности, желимо домаћим на почетку нагласити да се право може најбоље разумјети ако га се посматра као нарочити облик регулације друштвеног живота. Право је, дакле, друштвени феномен и његово проучавање припада у хуманистичке и друштвене дисциплине или знаности о човјеку и друштву. Ипак, право се показује и као специфичан аутономан облик те регулације."

Право је термин који се употребљава често и то на различите начине и са различитим значењем. Некада се посматра веома широко, а некада у одређеним посебним ситуацијама и врло уско. Тако право можемо да посматрамо као општу друштвену појаву, као обичај, као морал који се односе на широк круг лица (можемо рећи и на све субјекте права), а некада се ради само о субјективним правима која се тичу конкретног лица, нпр. бирачко право, право на рад и сл.

Дакле, појам право треба одредити, прије свега, у најширем смислу као друштвену појаву, како се то чини када се објашњавају обичај, морал и друга друштвена правила или друштвени односи, зависно од тога, да ли те појаве објашњавамо као норме или као друштвене односе.³ Будући да овдје говоримо о правној држави и владавини права у актуелном друштвеном тренутку чини се прихватљивим рећи да је "право посебан систем норми, стваран и санкционисан према посебним процедурама, у коме претежан део норми, без обзира на доносиоца (државни органи, правна лица или грађани), проистиче из виших норми. Тим системом норми се принудно усмеравају друштвени односи ради решавања сукоба интереса и рационализације, тј. повећавања предвидљивости и смањивања сложености међуљудских понашања."⁴

Из наведеног се види да је улога државе да регулише односе између људи (субјеката права), да их принудно усмјерава, а за то користи право. Држава и јесте постала правна категорија у тренутку када је на себе преузела улогу да рјешава односе између људи. Дакле, улога права јесте да кроз нормативни оквир упуту субјекте права (значи и физичка и правна лица) како треба да се понашају у одређеним ситуацијама, а ако одступе од оног што је прописано, онда на сцену ступа примјена принуде од стране државе, која је опет прописана и уобличена у правна правила (норме). Значи, држава путем правних правила регулише, па и принудним путем, односе између субјеката права. У савременој држави та правна правила обавезују и саму државу, јер је и држава субјект права, а снага права се и огледа у томе што обавезује и онога ко је право створио (значи државу), као и онога на кога се право односи.

Ако прихватимо оваква размишљања о праву, онда би се право могло одредити и као систем правних правила, дакле комплетан правни оквир који је држава донијела и који је у одређеном тренутку на снази, санкционисан монополном физичке принуде од стране државе. Снага правне норме, па тиме и цјелокупног права и јесте у томе што њену примјену гарантује држава монополном физичке принуде. Кад не би било монопола физичке принуде који обезбјеђује да се правна правила примјењују у случајевима када се субјекти

³Димитријевић М., Симић М., Ђорђевић С., Увод у право, Крагујевац, 2006. год. стр. 170.

⁴Лукић Р., Кошутић Б., Митровић Д., Увод у право, Београд, 2001. год. стр. 333. "При том су интереси и вредности које тај систем норми штити (правда, слобода, једнакост, људско достојанство и друге вредности) историјски променљиви. У друштвеним формацијама које су претходиле модерном времену, тај систем норми је остваривао првенствено интересе и вредности владајућих друштвених класа и слојева, док се у модерном, посебно савременом добу, штите и други интереси и вредности."

права оглуше о налог из правне норме, онда се ту не би ни могло говорити о праву и правној норми. Правну норму од осталих друштвених норми и разликује управо санкција иза које стоји држава са својим апаратом принуде.

Право је дакле, поредак, систем правила. Правни поредак је једна хијерархијска творевина у којој су његови елементи поредани строгим логичким редом. Он почиње стварањем норми, у чијем је основу вредновање одређених друштвених односа, а завршава његовим остварењем у људском понашању. При овоме, правни поредак почиње од најапстрактнијих, најопштијих норми, односно аката, а завршава најконкретнијим, појединачним нормама и њиховим примјењивањем у људском понашању.⁵ Дакле, из овога се види да правни поредак није нека статичка појава која је једном заувјек дата. Уствари, јасно је да се ради о појави која је динамичка и она је у сталном кретању и стварању, а у овом раду и говоримо о правној држави и владавини права у актуелном тренутку.

ПРАВНЕ ВРИЈЕДНОСТИ

Свако друштво има свој систем вриједности, чак се може рећи да систем друштвених вриједности представља елементарно питање сваког друштва. Историјски развој држава довео до тога да су бројне друштвене вриједности постале општеприхваћене, а у том систему општеприхваћених друштвених вриједности посебно значајну улогу имају управо правне вриједности. Ове вриједности фактички представљају идејне (аксиолошке) изворе права, јер се стварањем и примјењивањем права ове вриједности желе постићи. Кроз њих, како то каже проф. др. Снежана Савић, откривамо аксиолошку (вриједносну) димензију права. Овим проблемима бави се општа аксиологија као дио опште филозофије као и правна аксиологија као дио правне филозофије. Свакако да су за потребе овог рада прихватљиве правне вриједности које професирица Савић сматра највећним, а то су: правда, правичност, мир, ред, сигурност, слобода и људско достојанство. Све ове вриједности право мора да оствари, али је, свакако, њихов значај присутан у настанку, садржини и појму права.⁶

Друштвене и правне вриједности испуњавају смислом и сврхом цјелокупно право. Помоћу њих се одређују циљеви и права и правног поретка. Те вриједности нису неки пуки збир, какав је случај са простим скупом елемената, већ оне представљају цјелину. Ове вриједности се и не могу другачије објаснити, него да се доведу у везу са другим појавама или њиховим састојцима. ⁷Професор Митровић наводи дванаест друштвених и правних вриједности, а то сљедеће: правда, правичност, слобода, људско достојанство,

⁵Савић С., *Основе права*, Бања Лука, 2005. год. стр. 251. "При овоме, правни поредак почиње од најапстрактнијих норми, односно аката, а завршава најконкретнијим, појединачним нормама и њиховим примјењивањем у људском понашању."

⁶Исто., стр. 269.

⁷Митровић М. Драган, *Држава, право, правда, правници*, Београд, 2009. стр. 238.

толеранција, сигурност, једнакост, ред, мир, цјелисходност, дјелотворност, техничке правне вриједности. Намјера овог рада није да образлаже улогу ових вриједности појединачно и њихов значај за свакодневно одвијање живота сваког појединца, него је намјера да се само једним општим приказом прије свега правних, али и друштвених вриједности апострофира њихова улога у укупном друштвеном битисању. Дакле, у држави која својим грађанима може да гарантује потребан ниво правних вриједности, постоји у довољној мјери правна сигурност, а то даље значи да у таквој држави влада право (а не људи), те да је таква држава у довољној мјери правна држава која својим грађанима омогућава потребан квалитет задовољавања основних друштвених и животних потреба.

"Ако је циљ права обезбеђење индивидуалне слободе, тад свако признато правно потраживање мора да садржи обезбеђену могућност слободног спољашњег изјављивања те воље. Ако имам икакво право, то значи да у правом одређеним границама моја воља може да се креће слободно, према властитом нахођењу."⁸Остварење овако постављеног циља права индиректно значи друштво у коме је на сцени владавина права и у коме се правне вриједности у потребном капацитету поштују од стране државне власти.

ПРАВНА ДРЖАВА

Термин правна држава у данашњем смислу схватања овог појма настао је у њемачкој правној литератури крајем деветнаестог вијека, али сама идеја о правној држави настала је много прије него што је овај појам формулисан у теорији. Кад се говори о правној држави ту се мисли на идеју о таквој државној организацији која се умјесто на принципима бруталне и неконтролисане моћи, силе и самовоље појединца или групе, установљава на принципима природних права, правде, разума и правног система, као израза и сагласности опште друштвене воље (легитимитета). Другим ријечима, ако се правна држава схвати на најуопштенији начин као држава уоквирена и ограничена правом и да је прије свега, праведна и демократска, онда зачетке идје о правној држави можемо пронаћи још у антици и прије Платона и Аристотела, а касније посебно код Монтеѕкјеа, Лока и Канта.⁹

Дакле, демократија и правна држава чине неодвојиву цјелину. Под правном државом треба схватити све принципе и поступке који обезбјеђују слободу појединца и његово учешће у политичком животу. Активно учешће у политичком животу или могућност да сваки појединац под једнаким условима

⁸Тарановски Ф. В., Енциклопедија права, Београд, 2003. год. стр. 121. "Са гледишта теорије индивидуалне слободе, таква теза је несумњива. Међутим, она у ствари није несумњива и, штавише, сами факти је оповргавају. Законодавства целог света, каже Јеринг, признају деци и лудацима права, и то не само право на живот и неприкосновеност, него и сва имовинска права која су иначе призната пунолетним и нормалним људима. Зато се он пита: зар признавање права деци и лудацима има за циљ да обезбеди слободно спољашње изјављивање њихове воље?"

⁹Јез. З., Принципи демократске правне државе, Бачки Петровац, 2004. год. стр. 17.

учествује у политичком животу је битна претпоставка да би се уопште могло говорити о слободном друштву, што у даљем контексту значи о правној држави. То даље значи, да правна држава значи супротност полицијској држави, односно држави у којој влада самовоља државног апарата. Дакле, правна држава значи одсуство система у којем је појединац стално контролисан "одозго", и у којем је под сталном пријетњом упада у приватност од стране државног апарата. Ако се човјек осјећа у свему контролисан, онда осјећа велико неповјерење према држави, а основне друштвене и правне вриједности није могуће остварити, па се он осјећа зависним и неслободним.

Из напријед наведеног произилази да правна држава представља правни концепт, односно доктрину, према којој дјеловање државне власти мора бити засновано на правним прописима, односно уставу као навишем правно-политичком акту и законима, на који начин се обезбјеђује заштита грађана, прије свега од злоупотребе, а потом, и од арбитрарне власти саме државе. Из овога схватамо да у правној држави грађани имају грађанска права и слободе које могу бити у прилици под једнаким условима као и други да остварују, а иста могу заштити и пред судовима у одговарајућем поступку.

Ово нас упућује за закључак да је основни принцип "правне државе", да су сва правна правила која су донесена и која су на снази, да имају подједнако дејство на све грађане, односно да имају једнаку обавезујућу снагу, и то како за оне којима се управља, тако и за оне који управљају. Ово из разлога што би у правној држави морао бити на снази принцип да они који управљају то раде у име и за рачун државе, а не у своје име и за свој рачун, тако да би то морали да раде једнако према свим субјектима права (прије свега то се односи на грађане који су најбројнији субјекти права). Међутим, треба бити реалан и знати да не постоје идеални људи, нити идеалне организације, па тако наравно, не постоји ни идеална држава. Идеална правна држава не постоји, јер принципе правне државе у пуном капацитету није у пракси испунила ни једна држава на свијету, макар до сада.

О појму правне државе у научној лектури постоје различита гледишта па тако одређени аутори сматрају да се ради о чистом плеоназму јер се подразумијева да је свака држава сама по себи правна или не постоји. Ако не постоје закони и други прописи, тада је на сцени анархистичка организација а не држава.¹⁰ "Ако је држава спозната као правни поредак, ако је свака држава правна држава, онда та реч представља плеоназам. Међутим, она се уистину користи за означавања једног посебног типа државе, наиме оног који одговара захтевима демократије и правне сигурности."¹¹

¹⁰Микеш М., Босна и Херцеговина и владавина права, Бања Лука, 2008. год. стр. 191. "Ради тога је непотребно наглашавати да је држава правна. Са аспекта правне теорије свака држава је правна, без обзира на то да ли је она демократска или диктаторска."

¹¹Келзен Х. Чиста теорија права, Београд, 2000. годе. Стр. 241. "Правна држава у том специфичном смислу јесте један релативно централизован правни поредак у којем су правосуђе и управа везани законима, то јест општим правним нормама које доноси парламент изабран од народа, уз суделовање или без суделовања државног поглавара који се налази на челу владе, по

Јасно је да се појму правне државе може приступити са различитих аспеката посматрања, те да се различито може елаборирати овај појам. Заслужује да се нагласи да различити термини као што су "правна држава", "владавина права" и "уставна држава" и поред тога што имају одређене разлике, ипак произилазе из исте суштине и из истог питања, а то је: која својства треба да има једна правно организована заједница у виду државне творевине да би се чланови те заједнице понашали по оним правилима која одговарају њиховој заједничкој вољи и то на начин да се та правила једнако примјењују на једнаке случајеве.¹² Држава је та која ствара и примјењује право, а једнакост у примјени права је елементарни услов да би се грађани (поданици) осјећали сигурним, те да би осјећали државу у којој живе правном државом у пуном капацитету.

ВЛАДАВИНА ПРАВА

Појмови "владавина права" и "правна држава" егзистирају као самостални, али владавина права увијек подразумијева правну државу, а оба ова појма служе истој сврси, а то је легитимност државне власти. Државна власт не може постићи легитимност без владавине права, а владавине права нема без оправданих и разумних ограничења и саме државне власти.

Различити су приступи теоретичара у погледу одређивања појма владавине права, а углавном су сагласни да сам појам "владавина права" означава систем политичке власти утемељен на поштовању устава, закона и других прописа, и то како од стране грађана, тако и од самих носилаца државне власти. Сви закони, други прописи, као и поступци носилаца власти требају бити засновани на закону, односно на пропису који је заснован за закону. То произилази из основног начела у раду органа државне власти – начела уставности и законитости. Из овога даље произилази да владавина права није само формална примјена правних инструмената (прописа), него она представља и владавину правде и заштиту свих чланова друштва од прекомјерне моћи оних који владају.

Коријен владавине права (rule of law) потиче из Велике повеље слободе из 1215. године из које креће идеја о владавини закона, а не владавини људи и ту лежи и коријен уставности као појма. По Ван Дејсију и Хајеку, треба правити разлику између владавине права и владавине закона. Владавина права је шири појам и уз владавину закона потребно је изједначавање легитимитета политичке власти са легалитетом, загарантованим људским правима и слободама, подјели власти и независности судства. По Хајеку, у владавини

којем су чланови владе одговорни за своје акте, судови независни, а извесне слободе и права грађана, особито слобода савести и религије и слобода изражавања мишљења, зајамчени."

¹²Јеж. З., Принципи демократске правне државе, Бачки Петровац, 2004. год. стр. 37.

права су садржана позитивно правна и морална обиљежја, те право постаје садржина човјекове слободе.¹³

У савременим условима владавина права постаје термин који се користи свакодневно и у теорији и у пракси, али треба истаћи да се овом значајном термину пажња посвећује на одређен начин кроз читав историјски развој државе. Тако га већ Аристотел у свом дјелу "Политика" обрађује на начин примјерен за то вријеме, а његово размишљање је било да је "боље изабрати да закон влада неголи један између грађана; и према истоме разлогу иако би било боље да неки владају, ипак треба поставити законочуваре и службенике законима. Јер нужно је да постоје некакви управитељи, али кажу како није праведно да то буде један, ако су сви слични."¹⁴

Бројни су примјери кроз историју развоја државе и права који говоре јасно о идеји владавине права, али за потребе овог рада навешћу да је идеја владавине права јасно формулисана и у Немањићкој средњевековној српској држави, нарочито у Законику цара Душана из четрнаестог вијека. У члану 171. овог законика стоји: "Заповед царска: Ако изда исправу цар некоме, или из срџбе, или из љубави, или из милости, а та исправа противречи Законику, није по правди и по закону, како одређује Закон, судије тој исправи да не верују, само да суде и ивршавају по правди", а у члану 172 стоји одредба која гласи: "Сваки судија да суди по закону, право, како пише у Законику, а да не суди у страху од цара".¹⁵ Као што се може закључити кроз ову одредбу се непосредно изражава начело да је закон изнад цара, а то говори да је Законик имао намјеру да оствари захтјев да владају закони а не људи.

Кроз цијели историјски развој државе и права, тежња за остварењем што већег нивоа људских права и слобода уствари је била усмјерена на остварење правне државе и владавине права. Владавина права треба да обезбиједи амбијент који ће унаприједити аутономију и достојанство сваког појединца, наравно допуштајући људима да слободно изражавају и реализују своје осјећаје, мишљења, комуникацију и на крају своје дјеловање. То говори да се фактички поимање владавине права своди на то да законодавца треба ограничити уставом, а управа, односно извршна власт да се строго ограничава правом, значи да дјелује искључиво у складу са позитивним правом. Значи, формални аспект владавине права се односи на обликовање државног дјеловања, посебно на дио који се тиче подјеле власти и надлежности законодавне, извршне и судске власти. Интенција на то да људска права и основне слободе могу бити органичени искључивао законом. Управо се посљедњих неколико деценија садржај правне државе и владавине права везује за најшире постојање и поштивање људских права и слобода у мултикултуралистичком или комунитарном смислу. Већи број теоретичара који се бавио питањем правне државе и владавине права (Чарлс Тејлор, Џозеф

¹³ Микеш М., Босна и Херцеговина и владавина права, Бања Лука, 2008. год. стр. 195.

¹⁴ Аристотел, Политика, стр. 41.

¹⁵ Душанов Законик, приредио Ђорђе Бубало, Београд, 2010. год. стр. 214 – 215.

Раз, Мајк Сендел, Мајкл Волзер итд.) сматра да најважније традиционалне особине правне државе и владавине права представљају парламентарним законима подређена извршна власт, загарантована права појединцима на слободу говора и одговарајући законски поступак, слободу окупљања и удруживања, правосудни систем као независан и непристрасан чувар закона и појединачних права од законодавне и извршне власти.

ПОШТИВАЊЕ ПРАВА У АКТУЕЛНОМ ТРЕНУТКУ

Држава и право су нераскидиво повезани. Држава је та која право ствара, а ствара га да би га примјењивала. Као основна улота права, што је опште прихваћено, јесте да артикулише и обезбједи остваривање општедруштвених интереса, интереса посебних група, заједница и појединаца тиме што ће прописати шта је забрањено, а шта је дозвољено. Државно право, као врховно своје норме исказује као повезане цјелине диспозиције и санкције, а њихову примјену обезбјеђује, ако не може другачије и употребом монопола физичке силе од стране државе, што је наравно легално и легитимно. Кроз примјену права, дакле, држава има задатак да омогући грађанима (појединцима) да под једнаким условима (принцип једнакости шансе) остварују своја људска права и слободе, те да наравно на тај начин и остварују одређене дјелатности и остварују се, како професионално, тако и приватно.

Кроз читав историјски развој, стварање и примјена (вршење) права зависила је од укупних околности у којима се друштво налазило у актуелном тренутку. Читав двадесети и двадесетпрви вијек је обиловао бројним догађајима и промјенама. У двадесетом вијеку су се одиграла два свјетска рата, а и после њих су наставили да се догађају тако снажни процеси у цијелом свијету који су имали снажне рефлексије на развој држава и права у њима. Довољно је само напоменути да су у том периоду многе државе од монархија постале републике, а друштвено политички системи су од аутократских прерасли у демократске.

Иако је јасно да не можемо навести све историјске догађаје XX и XXI вијека, (што и није циљ овог рада), ипак се чини потребним споменути актуелне догађаје у сјеверној Африци, који нису још завршени, а из разлога да покушамо да схватимо и спознамо димензију права на побуну и права на одбрану државе и владајућег режима. Евидентно је и онима који се не упуштају у озбиљнија разматрања правног карактера, да се ово право на једнак начин не односи на све државе, односно на све народе. При том треба имати на уму да је највећа трагедија за право – *неједнака примјена права*, па наравно и када је у питању међународно право.

Свакако се чини потребним констатовати да се са становишта развоја и карактеристика права налазимо у тренутку када:

- готово све државе у основи свог правног система имају Устав као свој највиши правни акт,

- је на сцени у посљедњих неколико деценија интензивно јачање међународног права и његова све већа правна снага над државним правом (од чега су наравно изузете тзв. велике силе),

- је дошло до афирмације права народа на збацивање и промјену режима, иако ни уједном праву није експлицитно речено да било који субјект има право на побуну, односно у правима свих савремених држава предвиђају се легални начини за промјену власти, а основна улога безбједносног система (полиције прије свих) јесте да штити власт од насилног рушења;

- је веома видљива манифестација савременог права различито тумачење и примјена норми међународног права, као и државног корпоративног права.

Потпуно сазнање и коначно дефинисање права су изван људских могућности. Право се никад не подудара са својим појмом и дефиницијом, нити се појам права подудара са својом дефиницијом. Сам развој права и није ништа друго до надметања између најразличитијих теорија и схватања.¹⁶ Али, ипак морамо бити и реални и прихватити да обични грађани, а држава (и право) и постоје ради њих, очекују од права да им омогући да под приближно једнаким условима остварују своја људска права и слободе, те да тако реализују своје потребе, као и да на исти начин испуњавају и своје обавезе према држави.

Пошто је на сцени присутан снажан поремећај функционисања правних (нарочито међународних) институција, које неријетко функционишу као политичке, а не правне институције, поставља се питање, може ли правна држава да испуни оно што се од ње у овом тренутку очекује? А то је потребан ниво владавине права, Очигледно је да то није могуће или је то често споро (чак *post festum*), тек кад се причини штета која се више не може исправити. То наравно није добар ток одвијања ствари, па се може закључити да се савремена правна држава суочава са новим изазовима, те да она не може дати гаранцију за остварење елементарних претпоставки који се од државе очекују, а на које се она обавезала доношењем свог устава. Чини се да такви изазови савремену државу, макар у очима њених грађана, претварају у "пуку правну форму", при чему се идеја и вриједност правне државе не одбацују, већ се у све већем обиму злоупотребљавају.

ЗАКЉУЧАК

Човјек као свјесно (и) друштвено биће, кроз цијели историјски развој тежи за остварењем што већег квалитета живота, а ту тежњу види у реализацији правне државе у којој је на сцени потребан ниво владавине права. Међутим, тежње су једна, а реалност друштвеног живота друга страна медаље, тако да ни у актуелном тренутку није могуће остварити ове вјечите тежње. Можда из тог разлога, правну државу и владавину права треба првенствено схватити као озбиљан покушај да се друштвеним сукобима да потребан

¹⁶Митровић М. Драган, Држава, право, правда правници, Београд, 2009. год. стр. 167.

легитиман и легалан облик, како би сукоби могли мирно и без већних турбуленција у друштву да се рјешавају, а већ смо рекли, да је држава и постала правна категорија оног тренутка када је на себе преузела улогу рјешавања сукоба у друштву. То је уствари био еволутивни преображај од државе безакоња до законске државе, а тек потом од законске државе до правне државе. Актуелно стање у свијету, препуном различитих облика нестабилности којег није поштеђена ниједна држава, отвара могућност у којој можемо замислити и обрнут слијед догађаја, пошто је немоћ савремених држава све више видљива, те производи реалну опасност за могућу деволуцију од правне државе до државе безакоња. (Ту ситуацију имамо већ неколико година на простору Сирије, Ирака, Либије гдје легалне државне власти не могу обезбиједити ни минимум функција које држава има и које она треба да гарантује грађанима). Међутим, постојање таквих процеса у овом тренутку још увијек не значи да треба одустати од идеје правне државе и владавине права. Једино правна држава и владавина права могу обезбиједити остварење вјечне идеје друштвене правде, и то је разлог који иде у прилог тврдњи да се за њу упркос свим тешкоћама треба залагати.

Већина аутора говори о томе шта је правна држава, а можда бисмо боље схватили колико нам она уствари значи, ако бисмо анализирали, шта није правна држава. Управо то је урадио професор Данило Баства, па ћу навести само неке његове наводе који гласе:"

- правна држава није држава у којој нема поделе власти у којој једна власт не обуздава другу,
- правна држава није држава правне несигурности,
- правна држава није држава у којој је политика вазда изнад права, односно у којој је право слушкиња текуће политике,
- правна држава није држава у којој се пресуде каткад доносе и прије суђења,
- правна држава није држава у којој било ко може рећи: држава то сам ја."¹⁷

¹⁷ Баства Д., Шта није држава, пренесено из рада Јеж З., Принципи демократске правне државе, Бачки Петровац, 2004. год. стр. 40 – 42. Данило Баства у настојању да би се ако не отклонила збрка и пометња око појма правне државе, а оно ублажиле те несугласице сматра да је можда боље да се каже шта није правна држава, па наводи: "Правна држава није (једно) партијска држава, макар та партија себе сматрала (ни мање ни више него) за колективног интелектуалца. Правна држава није држава која не познаје политичку категорију грађанина. Правна држава није држава у којој се сви деле на властодршце и поданике ("ми горе, ви доле"). Правна држава није држава која почива на јединству власти све и ако се оно означава као скупштинско. Правна држава није држава у којој нема поделе власти у којој власт не обуздава другу. Правна држава није држава у којој се, зарад тренутног демагошко-политичког интереса, спремно жртвују и газе древна, општепризната начела правне цивилизације. Правна држава није држава правне несигурности. Правна држава није држава која примењује револуционарну законитост и целисходност. Правна држава није држава политички духовне нетрпељивости и искључивости, правна држава није држава у којој достојанство људске личности није постављено и признато као једно од основних начела целокупног правног поретка. Правна држава није држава која

Не треба правити неку озбиљну анализу у односу на изнијете ставове професора Басте и видјети да у актуелном тренутку, правне државе има веома мало. Дакле, стоји констатација која је претходно поменута, што је више помињу, правне државе све мање има.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аристотел, Политика, Београд, 2000. год.
2. Врбан Д., Држава и право, Загреб, 2003. год.
3. Димитријевић М., Симић М., Ђорђевић С., Увод у право, Крагујевац, 2006. год.
4. Душанов законик, приредио – Бубало Ђорђе, Београд, 2010. год.
5. Јеж З., Принципи демократске правне државе, Бачки Петровац, 2003. год.
6. Келзен Х., Чиста теорија права, Београд, 2000. год.
7. Лукић Р., Кошутић Б., Митровић Д., Увод у право, Београд, 2001. год.
8. Митровић М., Драган, Правне теорије, Београд, 2007. год.
9. Митровић М., Драган, Држава, право, правда, правници, Београд, 2009. год.
10. Микеш М., Босна и Херцеговина и владавина права, Бања Лука, 2008. год.
11. Савић С., Основе права, Бања Лука, 2005. год.
12. Тарановски Ф. В., Енциклопедија права, Београд 2003. год.

непрелазну границу своје власти, нема у неприкосновеним људским правима и слободама. Правна држава није држава у којој је политика вазда изнад права, односно у којој је право слушкиња текуће политике. Правна држава није држава у чијим се законима правда и правичност или не помињу или се то чини ретко. Правна државаније тоталитарна држава тј. није држава која све проглашава својом надлежношћу чак и начин одевања или правила уметничког стварања. Правна држава није држава која привредни живот земље ставља под своје (неуко) турство. Правна држава није држава било какве диктатуре па ни диктатуре пролетеријата. Правна држава није држава, примитивне, незајажљиве, осине, нерационалне и прескупе бирократије. Правна држава није држава где се пресуде, кадкад доносе и пре суђења. Правна држава није држава која, кад затреба, није кадра да буде чак ни "ноћни чувар". Правна држава није држава која "одумире" тако што јача. Правна држава није држава у којој је (химеричан) опште друштвени интерес изнад појединачног. Правна држава није држава у којој било ко и било кад може рећи: држава то сам ја. Правна држава није држава у којој постоји тиранија већине од мањине, а још мање тиранија мањине над већином. Правна држава није држава која легалност брка (или чак поистовећује) са легитимношћу. Правна држава није држава у којој се субјективно јавна права не поштују или делотворно не примењују. Правна држава није држава самовоље власти, тј држава у којој нема правне контроле власти. Правна држава није држава која искључиво уважава државни разлог, али није ни она која тај разлог, тамо где би морала, уопште не уважава. Правна држава није држава у којој управна власт може да ради против или поред начела законитости. Правна држава није држава у којој важи принцип: све што није законом допуштено, забрањено је. Правна држава није држава у којој је јавност контролисана, усмеравана или манипулисана. Правна држава није држава која не почива на сагласности народа. Правна држава није држава која је у рукама самозване авангарде. Правна држава није држава у којој било шта може постати предмет позитивног права, тј. она није држава потпуног правног релативизма правног nihilизма и игнорисања природног права."

THE LEGAL STATES AND THE RULE OF LAW IN THE ACTUAL CURRENT

PhD Dragomir Jovicic

Abstract:

The term "legal state" is often regarded as a synonym or equivalent to the term "the rule of law". The notion of the rule of law arises in German legal theory, and the rule of law in Anglo-Saxon legal philosophy. The rule of law is the legal concept, that is, the doctrine according to which the activity of state power must be based on legal regulations, that is, the constitution as the highest legal and political act and, of course, laws, which ensures the protection of citizens from possible abuses and the state itself. In the rule of law, citizens have civil rights that they can endeavor to achieve, but they can protect them in the courts. In a society that provides the possibility of protecting basic civil rights and freedoms, it is considered that there is a sufficient level of rule of law, which is necessary, especially in the current moment of development of the society.

Key words: legal state, rule of law, human rights and freedoms, state power, legal values.

Article history:

Received: 01. 8. 2017.

Accepted: 01. 9. 2017.

УДК: 35.085:351.74(497.11)

Прегледни научни рад

**ПРИНУДА КАО ЕЛЕМЕНТ ПРЕПОЗНАТЉИВОСТИ ПОЛИЦИЈСКЕ
ФУНКЦИЈЕ СА ОСВРТОМ НА ПОЗИТИВНОПРАВНА РЈЕШЕЊА У
РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**

Др Гојко Шетка*
Петар Ђукић*

Апстракт:

Држава, како би остварила своје друштвене циљеве и правне функције, одређене органе у оквиру своје организационе структуре снабђела је овлаштењима за примјену мјера принуде. Наравно, ту прије свега мислимо на полицију као носиоца ових овлаштења, иако и неки други државни органи под одређеним условима и у одређеним ситуацијама (војска, судска полиција, приватно обезбјеђење) располажу могућношћу употребе принуде. Тако је принуда једно од основних обиљежја, односно један од основних елеманата препознатљивости полицијске функције. Циљ овог рада јесте да се дефинише принуда, одреде појмовне разлике између термина „сила“ и „принуда“, одреде основни елементи и начела примјене принуде, као и да се обради употреба ватреног оружја као најтежег средства силе. Наравно, посебан акценат биће стављен на новине које су настале доношењем Закона о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске и Правлника о употреби силе. Поред наведеног, у раду се обрађује и начин подношења извјештаја о употреби средстава силе.

Кључне ријечи: принуда, сила, полицијска функција, употреба силе, средства силе.

УВОД

Битно обиљежје сваке државе представља могућност примјене монопола физичке принуде у друштву, ради заштите прокламованих вриједности које држава штити. Наравно, принуда која се врши у име државе има правни карактер и разликује се од принуде која није дозвољена правом. Дакле, принуда којом располаже држава дозвољена је правом и користи се да

* Факултет безбједносних наука Бања Лука, емаил: gojko.setka@fbn.unibl.org.

* Факултет безбједносних наука Бања Лука, емаил: petar.djukic96@yahoo.com.

би се заштитиле прокламоване вриједности (државна сувереност, владавани права, државна власт). Како би држава могла заштитити прокламоване вриједности формирану су посебни државни органи за заштиту тих вриједности и у њихову надлежност је стављена могућност примјене монопола физичке принуде.

Полиција представља државни орган коме је држава повјерила заштиту прокламованих државних вриједности и у сврху тога јој повјерила могућност примјене монопола физичке принуде. Тако је принуда постала једано од најважнијих, ако не и најважније, обиљежје полицијске функције. Примјена принуде од стране полиције омогућава полицији извршавање послова из њене надлежности. Дакле, поред тога што принуда представља један од основних обиљежја полицијске функције, она полицији омогућава ефикасно и успјешно обављање послова из њене надлежности.

Остваривањем својих функција, полиција доприноси остваривању државних функција које су битне за функционисање цјелокупног државног система. Из ове констатације се лако може сагледати важност принуде, не само у заштити прокламованих вриједности које држава штити, него и функционисању цјелокупног државног апарата и остваривању важних државних функција. Због специфичности и важности послова које полиција обавља, те остваривања функција полиције, примјена физичке принуде долази до изражаја и, може се рећи, детерминише се као један од кључних чинилаца за несметано функционисање полиције и цјелокупног државног апарата.

ФУНКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ

Функција полиције може се дефинисати на различите начине, али се њена суштина састоји у обављању послова јавне безбједности и примјени полицијских овлаштења, а у циљу заштите јавног реда и поретка. Одржавање јавног реда и поретка подразумијева активну позицију спровођења адекватних мјера путем којих се стварају услови за његово очување и функционисање.¹ Функција полиције, једноставно речено, не предствала ништа друго неко обављање полицијских послова у пракси. Као што ни управу не можемо одредити само као једну од функција државне власти коју чине послови ауторитативног карактера, тако ни полицијску функцију не можемо означити само као државно-ауторитативну активност, већ морамо истаћи њен веома значајан социјално-услужни сегмент. Тај сегмент полицијске функције дошао је до изражаја процватом правне државе и, у новије вријеме, имплементацијом савремених концепата полицијске дјелатности какав је, примјера ради, рад полиције у заједници. Дакле, ради се о комбинацији елемената ауторитативне и неауторитативне активности полиције. Тако, под функцијом полиције подразумијевамо скуп послова и задатака који су под

¹Кунић, П., *Управно право - посебни дио*, Правни факултет у Бањој Луци, Бања Лука, 2008. године, стр. 58.

окриљем различитих правних режима и које полиција обавља у једној држави у складу са законским и подзаконским позитивноправним прописима. Рашчлањивањем полицијских послова по областима, те имајући у виду у којој области се примјењују ти послови и који се циљеви остварују извршавањем тих послова, може се говорити о сљедећим полицијским функцијама: социјалној, управној, кривичној, прекршајној и нормативној функцији полиције.² Неки аутори говоре и о политичкој функцији полиције. Оне захтијевају различито фактичко поступање (мјере и радње), као и различито правно поступање (примјену права).³ Полицијске функције, у правилу, остварују се у различитим поступцима (управном, кривичном, прекршајном).

Вршењем својих функција полиција доприноси остваривању различитих правних функција државе – извршне (управне), судске и законодавне. Вршењем управне функције полиција доприноси спровођењу извршне, тј. управне функције државе (нпр. примјена Закона о општем управном поступку). Вршењем кривичне и прекршајне функције полиција доприноси спровођењу судске функције државе (примјена материјалног и процесног кривичног законодавства, те Закона о прекршајима), док вршењем нормативне функције полиција доприноси спровођењу законодавне функције државе. Не треба заборавити ни чињеницу да држава остварује и социјалне циљеве друштва, па тој њеној функцији социјална функција полиције.

ПОСЛОВИ ПОЛИЦИЈЕ ПРЕМА ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ

Да бисмо квалитетно елаборирали питања везана за принуду као елемент препознатљивости полицијске функције, морамо сагледати које то послове полиција обавља. Ово из разлога што је управо право на употребу принуде битан предуслов обављања већег броја тих послова. Послове утврђене Законом о полицији и унутрашњим пословима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 57/16, 110/16) и другим законским прописима обавља Министарство унутрашњих послова Републике Српске као јединствен републички орган чија се надлежностм простире на читавој територији Републике Српске. Министарство обавља послове државне управе који се односе на заштиту од угрожавања Уставом утврђеног поретка и угрожавања безбједности Републике Српске, заштиту живота и личне безбједности грађана, као и друге послове утврђене Законом о Републичкој управи (члан 2, став 1 ЗПУП). Законом су ти послови подијељени на полицијске, тј.

²Шетка, Г., *Допринос функција полиције остваривању правне функције државе*, Међународна научно-стручна конференција „Кривично законодавство између праксе и прописа и усклађивање са европским стандардима“, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу Београд, Милићи, 2017. године, стр. 319 – 327.

³Иветић, С., Миладиновић, А., *Јавна безбједност*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2013. године, стр. 43.

оперативно-стручне и на остале унутрашње послове. Полицијски послови су оперативно-стручни послови којима се обезбјеђују (члан 5, став 1 ЗПУП): заштита уставног поретка од насилног угрожавања и промјена, те безбједност Републике Српске у складу са законом, заштита живота и лична безбједност, људска права и слободе, заштита свих облика својине, спречавање вршења кривичних дјела и прекршаја, откривање кривичних дјела и прекршаја, проналажење, лишавање слободе и предаја извршилаца кривичних дјела и прекршаја надлежним органима, одржавање јавног реда и мира, заштита личности и објеката који се посебно обезбјеђују, идентификација лица, предмета и трагова криминалистичко-техничким методама, криминалистичко-техничка и форензичка вјештачења предмета и трагова, безбједност и контрола саобраћаја на путевима и безбједност у другим областима саобраћаја, пружање помоћи ради отклањања посљедица којима се угрожава безбједност лица или имовина у већем обиму, пружање помоћи другим органима, право на јавно окупљање грађана у складу са законом, контрола промета експлозивних материја и запаљивих течности и гасова, заштита од пожара, контрола превоза опасних материја и контрола кретања наоружања и војне опреме.

Према ЗПУП остали унутрашњи послови у надлежности полиције су: управно-правни, који се односе на послове везане за јединствени матични број, пребивалиште и боравиште, путне исправе, личне карте, возачке дозволе, регистрацију моторних и прикључних возила и контролу набављања, држања и ношења оружја и муниције, аналитички и информационо-комуникациони, материјално-финансијски и имовински, послови полицијске обуке, стручног оспособљавања и усавршавања, послови који се односе на агенције за обезбјеђење лица и имовине и приватну детективску дјелатност и израда законских и подзаконских аката из области унутрашњих послова.

ПОЛИЦИЈСКА ПРИНУДА

Прије него кажемо нешто више о принуди коју у свом раду корисити полиција, неопходно је направити дистинкцију између термина „принуда“ и „сила“. У задњих неколико година, од како је дошло до измјене законских прописа и неспретне употребе од стране законодавца у правним прописима термина принуде и силе (када јетермин принуда замјењен термином сила), дошло је до непрецизне употребе ових термина, који се све чешће у пракси употребљавају као синоними. Термини „сила“ и „принуда“ често се у свакодневном говору користе као синоними, иако то, етимолошки гледано, нису. Законом о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске предвиђена је „употреба силе“ као полицијско овлашћење, што је синтаagma која је замијенила ранију формулацију – употреба средстава принуде. Поређења ради, Законом о полицији Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, број 6/16) у дијелу који се тиче полицијских овлашћења (члан 64),

наведена је „употреба средстава принуде“ као полицијско овлашћење. Исто тако, термин „принуда“ и даље се употребљава и у другим државама насталим распадом бивше Југославије. Ако то узмемо у обзир заједно са разликама етимолошког карактера можемо закључити да је замјена формулација извршена код нас била беспотребна. Прво зато што све земље настале распадом бивше Југославије и даље користе термин „принуда“, а друго што по свом значењу сила подразумијева неко дјеловање без туђе помоћи (нпр. природне силе), а принуда се користи ради тога да се неко на нешто присили против своје воље.⁴ Принуда је, наиме, шири појам и може да се састоји како од употребе силе, тако и од пријетње употребом силе, а у циљу наметања одређеног понашања неке. Свака сила садржи принуду, док принуда не мора да садржи силу. Иначе, под појмом принуда, уопште, подразумијева се употреба физичке или психичке силе да би се нешто постигло, да би се неко приморао да нешто учини, не учини или трпи.⁵

Свака држава тежи ка томе да се њени грађани понашају у складу са њеним правом. Да би то постигла, држава има могућност да некога принуди да нешто чини, не чини или трпи, како би њен закон био извршен. Ради се о организацији са монополом принуде у друштву. Тако је одређеним дијеловима који се налазе у оквиру државне организационе структуре омогућено да, у име и за рачун државе, примјењују принуду. Ради остваривања својих друштвених циљева и правних функција држава је снабдјела полицију овлашћењима као једину у државној структури (ако се изузму војни органи и одређене службе за извршење казни у оквиру управних ресора) за примјену мјера физичке принуде.⁶ Право на принуду проистиче из потребе функционисања државе, а поријекло права полиције на ово овлашћење долази из система делегирања власти са грађана преко њихових представника (парламентарна демократија) на државу, а тиме и на сегменте власти који чине сваку државу (трипартитна подјела власти на законодавну, судску и извршну), уважавајући максиму да „апсолутних слобода и права нема, већ су слободе и права једних ограничена једнаким слободама и правима других грађана“.⁷

Уопштено говорећи принуду можемо дефинисати као законом допуштено дјеловање овлаштених органа државне управе према грађанима и другим субјектима у циљу наметања одређеног понашања ради извршавања закона. Принуда је искључена уколико грађани и други друштвени субјекти прихвате понашање које је у складу са захтјевом утврђеним правном нормом.⁸ Принуду, у име државе, могу примјењивати само одређена службена лица⁹ –

⁴Јовичић, Д., *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2011. године, стр. 104.

⁵Милетић, С., *Практикум за полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 2001. године.

⁶Кунић, П., нав. дјело, стр. 61.

⁷Иветић, С., Миладиновић, А., нав. дјело, стр. 265.

⁸Кунић, П., ор. cit., стр. 65.

⁹Разлијујемо три категорије запослених у МУП-у: полицијски службеници, државни службеници и намјештеници. Само полицијски службеници овлаштени су да примјењују принуду.

овлаштена службена лица органа унутрашњих послова, тј. полицијски службеници.¹⁰ Они располажу правом да у тачно одређеним случајевима и на начин предвиђен законом и подзаконским актима примјењују принуду, односно да употребљавају силу или чак да „пријете“ употребом силе (нпр. издавање наређења или хитац упозорења могу да се схвате као пријетња, односно нешто што непосредно претходи употреби силе) како би релевантног субјекта навели да нешто чини, не чини или трпи, а све то у циљу извршавања закона. Са аспекта вршења полицијских послова, принуда представља законом допуштено дјеловање полиције (државних органа) ради наметања грађанима и правним лицима таквих понашања која су неопходна за извршење закона (полицијских послова – службених радњи).

Као основне елементе принуде, сагласно ставовима већине аутора, можемо навести сљедеће:

- Законска утемељеност – принуда мора бити заснована на закону и примијењивана у случајевима и на начин прописан законом и подзаконским прописима. Принуда мора бити на закону заснована и у границама законске допуштености, а то захтијева нужност прецизирања и детаљног законског уређивања случајева у којима се принуда може примјенити, начина примјене принуде и свих осталих битних питања за примјену принуде (средстава силе).
- Оправданост – општи циљ, што значи да се морају штитити прокламоване вриједности кроз примјену права. Значи, принуда се може примјењивати само у најмањој потребној мјери која је дозвољена законом, и тако да буде строгоограничена. Количина употребљене силе мора бити сразмјена циљу због кога се принуда примјењује и сведена на најмању могућу мјеру.
- Насилна суштина – се састоји у забрани недозвољених чињења или наметању дужних чињења, тј. присиљавању некога на понашање које он не одобрава. Принуда се, дакле, састоји у присиљавању нога према коме се предузима да измјени своје противправно понашање и да се почне понашати у складу са правом.¹¹

Како се принудом задире у основна права и слободе човјека и грађанина, разумљиво је да се припадници полиције приликом примјене принуде морају придржавати одређених начела у примјени средстава принуде (средстава силе). Ова начела нећемо посебно истраживати у овом раду, него ћемо само у контексту ових начела навести да језаконодавац чланом 3. Правлиника о употреби силе („Службени гласник Републике Српске“, број 17/17) предвидио начелне

¹⁰Поред њих, принуду примјењују и припадници војске, судске полиције, запослени у установама за извршење кривичних санкција, припадници приватних безбједносних агенција.

¹¹Јовичић, Д., Шетка, Г.; *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2015. године, стр. 126-127.

смјернице којих се полицијски службеник мора придржавати приликом употребе силе¹²:

- заштита живота је највиши приоритет полицијског службеника када употребљава силу;
- полицијски службеник употребљава силу само док постоје услови за употребу силе и то само у случајевима када остале мјере нису ефикасне и не дају жељене резултате;
- полицијски службеник употребљава најблаже средство силе којим се може обезбједити извршење службене радње;
- прије употребе било којег средства силе полицијски службеник издаје наређење, осим ако би то могло угрозити безбједност полицијског службеника или другог лица или би било очигледно непримјерено у датим околностима;
- полицијски службеник обезбјеђује медицинску помоћ повријеђеним лицима.

УПОТРЕБА СРЕСТАВА ПРИНУДЕ(СРЕДСТВА СИЛЕ)

Генерално посматрајући услове за употребу средстава принуде (или средстава силе како је то законодавац дефинисао), можемо рећи да су они дефинисани Правилником о употреби силе и односе се на: заштиту људских живота и имовине, одбијање напада, савлађивање отпора и спречавање бјекства. Дакле, може се рећи да наведени услови за употребу средстава принуде (силе) представљају опште услове за примјену средстава силе, док су посебни услови за свако средство принуде (силе) детаљно прописани. У овом ради ће бити обрађени само посебни услови употребе ватреног оружја.

Ради бољег разумијевања могућности употребе средстава силе, неопходно је знати шта представља напад на полицијског службеника или друго лице. У овом контексту, напад представља сваку радњу предузету да се другом лицу или полицијском службенику нанесе повреда, док се нападом на објекат који се обезбјеђује сматра свака радња предузета ради насилног уласка у објекат или простор око објекта у који је улаз забрањен, оштећења или уништења објекта или опреме у саставу објекта и слично.

Отпор је вербална или физичка радња којом се супротставља законитом наређењу или службеним мјерама и радњама полицијског службеника које се налажу ради обезбјеђења извршења службене радње, а разликујемо активан и пасиван отпор. Активан отпор постоји када лице пружа отпор употребом оружја, оруђа, других предмета или физичке снаге (отима се, рве се, гура се и сл.) или вербално или физички подстиче друга лица на отпор и на тај начин омета или спречава полицијског службеника да изврши службену радњу.

¹²Иако смо већ изразили неслагање са формулацијом „употреба силе“ и истакли низ предности термина „принуда“, држаћемо се законског текста.

Пасиван отпор постоји када се лице оглуши о позив или законито наређење полицијског службеника или заузме такав положај (легне, клекне, ухвати се за неки предмет и сл.) којим онемоућава извршење службене радње.¹³

Полицијски службеник ће употријебити средства силе по наређењу од надређеног полицијског службеника ако је то наређење у складу са законом и ако извршењем тог наређења неће починити кривично дјело.

Законодавац је позитивно-правних законским прописима предвидио значајан број средстава силе које полиција може примјењивати у свом раду. Према Закону о полицији и унутрашњим пословима (члан 47., став 3.), средства силе су: физичка снага, службена палица, средства за везивање (службене лисице и пластичне траке), средства за присилно заустављање, хемијска средства, ватрено оружје, службени пси, водени топ, специјална возила, специјалне врсте оружја, експлозивне направе и средства на бази електрицитета.

Нека од наведених средстава користе се релативно често, приликом обављања свакодневних послова и задатака, док се друга користе само у изузетним околностима и од стране посебних јединица полиције. У контексту тога, дијелимо их на стандардна и посебна. Стандардна су: физичка снага, службена палица, средства за везивање (службене лисице) и ватрено оружје.

Средства силе нису битно измијењена посљедњим новинама из области полицијског права, а једино што је интересантно истаћи јесте изостављање борилачких вјештина када је у питању физичка снага. Наиме, према ранијим рјешењима, као средство силе навођена је „физичка снага, укључујући борилачке вјештине“, док сада у називу овог средства силе стоји само физичка снага. Ново рјешење је оправдано из разлога што се од полицијског службеника не може тражити ни очекивати да буде познавалац борилачких вјештина нити да исте у пуном капацитету примијени у неким ситуацијама (када је угрожен његов живот или живот других лица).¹⁴

У контексту примјене средстава силе, законодавац је дао одређена ограничења од који се може одступити само у изузетним случајевима, тј. када је непосредно угрожен живот полицијског службеника. Превасходно ова ограничења се односе на примјену средстава силе према дјечи, очигледно болесним и изнемоглим лицима, тешким инвалидима и женама чија је трудноћа видљива. Према овим категоријама се може употријебити само физичка снага, а друга средства силе само ако та лица директно угрожавају живот полицијског службеника, других лица или свој живот. Затим, прописано је ограничење употребе специјалних оружја и ватреног оружја према лицу које бјежи. Дакле према лицу које бјежи не смије се користити специјално и ватрено оружје, осим уколико је то једини начин одбране од директног напада или

¹³Јовичић, Д., Шетка, Г.; *Организација и надлежност полиције*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2015. године, стр. 131.

¹⁴Намјера аутора није била да се умањи значај познавања борилачких вјештина, већ да се укаже на специфичности реалних ситуација.

опасности по живот полицијског службеника. Експлозивне направе не могу се користити ради спречавања бјекства лица.

УПОТРЕБА ВАТРЕНОГ ОРУЖЈА

Постоје теоретички који за ватрено оружје кажу да: ватрено оружје се у литератури обично наводи као најтеже и најопасније средство силе, иако се ради о доста дискутабилном ставу. Наиме, у новије вријеме постоје савремена средства силе која су опаснија од ватреног оружја и која могу проузроковати и веће посљедице. Са друге стране, најтеже посљедице могу наступити и употребом физичке снаге (која се декларише као најблаже средство силе), поготово ако се ради о неправилној употреби физичке снаге. Ипак, озбиљност посљедица које проузрокује употреба ватреног оружја с једне стране, и растућа опасност од урожавања живота људи, па и полиције, с друге стране, намеће потребу прецизног нормативног регулисања услова и начина поступања полиције приликом употребе ватреног оружја.¹⁵ Међутим једно је сигурно, ватрено оружје представља средство принуде (силе) које треба рестриктивно користити јер његова употреба производи тешке посљедице по лице према коме се примјењује.

Ватрено оружје је оружје којим су наоружани полицијски службеници, у складу са важећим прописима. Специјалне врсте оружја и експлозивне направе, њихова употреба и право на употребу су под посебним правним режимом и не сматрају се употребом ватреног оружја као средства принуде, већ посебног средства принуде.¹⁶ Употребом ватреног оружја сматра се пуцање у правцу лица према којем се употреба врши (чији се. Под употребом ватреног оружја, од стране полицијског службеника, не подразумејева се:

- пуњење, потезање, стављање у положај за употребу и друго превентивно коришћење ватреног оружја без пуцања;
- пуцање из ватреног оружја у ваздух ради тражења помоћи и
- пуцање у опасне животње када урожавају живот или личну безбједност људи.

Дакле, веома је важно направити дистинкцију између употребе ватреног оружја и тзв. његовог превентивног коришћења. У другом случају, када је ватрено оружје коришћено у превентивне сврхе, а уколико је дошло до пуцања, полицијски службеник сачињава службену забиљешку коју доставља непосредном руководиоцу, а ако је ријеч о коришћењу оружја у саставу групе или јединице, службену забиљешку о томе сачињава руководилац групе или јединице. Дакле за разлику од употребе ватреног оружја у смислу пуцања у правцу лица, када се подноси извјештај о употреби силе, уколико се ватрено

¹⁵Амиџић, Г., Ћибић, Д.; *Полицијска тактика*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2011. године, стр. 171.

¹⁶Иветић, С., Миладиновић, А., нав. дјело, стр. 273.

оружје користи у превентивне сврхе његова употреба се "правда" сачињавањем службене забиљешке.

Према актуелно важећим прописима који се односе на употребу ватреног оружја, према Закону о полицији и унутрашњим пословима, полицијски службеник може употријебити ватрено оружје (ако већ употријебљена средства силе нису била ефикасна или ако се употребом других средстава силе не би постигао законит циљ) да:

- 1) заштити свој живот и живот других лица,
- 2) заштити себе и друга лица од доношења повреда опасних по живот,
- 3) спријечи извршење и лиши слободе извршиоца кривичног дјела тероризма, убиства, разбојништва и силовања.

Оно што је новина у односу на нека ранија рјешења јесте трећи услов у коме се алтернативно наводе четири кривична дјела према чијим извршиоцима је дозвољено употријебити ватрено оружје, а у циљу њиховог лишења слободе и спречавања извршења кривичног дјела. Законодавац је вјероватно *ratio legis* једног оваквог рјешења пронашао у потреби што ефикасније заштите жртава најтежих кривичних дјела и брзог лишења слободе њихових извршилаца. При стварању ове норме на законодавца су свакако утицале и савремене тенденције пријетњи од тероризма. Међутим, с обзиром на чињеницу да полицијски службеник приликом употребе ватреног оружја се налази под стресом и да није дужан знати у том тренутку о ком се извршењу кривичног дјела ради, као и да многа кривична дјела која се оквалификују од стране тужиоца у току истраге буду преквалификована у нека друга дјела, ова одреба је више него дискутабилна. Као аргумент можемо навести много случајева у којима су лица била оптужена за кривично дјело тероризма, а која су у Бисни и Херцеговини у току поступка била ослобођена одговорности јер се утврдило да нема довољно доказа ни елемената да буду осуђена за кривично дјело тероризма. Због ових и доста других разлога које сада нећемо наводити, сматрамо да је трећа одредба законодавца изузетно дискутабилна и може произвести озбиљне посљедице у пракси.

Вјероватно је и сам законодавац постао свјестан ове опасности, па је у Правилнику о употреби средстава силе као основ за употребу ватреног оружја навео да се ватрено оружје може употријебити ради: заштите живота људи или свог живота од непосредне пријетње смрћу, повреде опасне по живот или теже повреде; и да би спријечио извршење кривичног дјела које представља озбиљну пријетњу животу и интегритету, лиши слободе лице које представља такву опасност и пружа отпор полицији.

Правилник је дефинисао и шта се сматра употребом ватреног оружја ради заштите живота људи, па се под тим сматра употреба оружја ради заштите живота једног или више лица које друго или више других лица физички напада на такав начин или таквим средствима, односно када је физичка снага нападача таква или број нападача толики да постоји непосредна опасност по живот нападнутог или нападнутих. Употребом

ватреног оружја полицијског службеника да од себе одбије непосредни напад којим се угрожава његов живот сматра се употреба ради одбијања напада ватреним оружјем, опасним оруђем или другим средством којим се може угрозити живот¹⁷, ради одбијања напада два или више лица, као и напада физички снажнијег лица или лицима које се служи посебним вјештинама одбране и напада, на мјесту и у вријеме када се не може очекивати благовремена помоћ.

Такође, врло битна ствар коју треба нагласити је то да је Правилником предвиђено шта се сматра употребом ватреног оружја од стране других лица према полицијском службенику. Нападом ватреним оружјем на полицијског службеника сматра се и само потезање ватреног оружја (покрет ватреним оружјем ради његовог довођења или стављања у положај за употребу) или покушај да се оно потегне (покрет према ватреном оружју ради потезања) од стране нападача. Овом одредбом полицијским службеницима је остављена могућност да предуприједе употребу ватреног оружја од стране нападача, што иде у прилог заштити њиховог живота, те треба похвалити законодавца што је нашао за сходно да овакву одредбу уврсти у позитивно правне прописе.

Приликом употребе ватреног оружја постоје и одређене процедуре и начини употребе који обухватају сљедеће фазе: процјену ситуације, одлуку о употреби и конкретизацију (употребу); мјере безбједности припадника полиције и грађана; и свијест о посљедицама усљед могуће погрешне употребе.¹⁸

Према тренутно важећим прописима прије употребе ватреног оружја полицијски службеник, лицу према коме намјерава употријебити ватрено оружје, издаје наређење: „ПОЛИЦИЈА! СТОЈ! ПУЦАЋУ!“, а у случају да лице не поступи по наређењу, полицијски службеник може испалити метак упозорења, ако се тиме не угрожава безбједност људи. Исто тако, полицијски службеник оставља довољно времена да се поступи по његовом наређењу, осим ако би тиме настао ризик за њега самог или ризик ношења озбиљних смртоносних повреда другим лицима, а околности налажу потребу за тренутном акцијом. Уколико би издавање наређења и испаливање метка упозорења угрозило живот полицијског службеника или живот других лица, полицијски службеник ће употријебити ватрено оружје без претходног издавања наредбе и испаливања метка упозорења.

Специфична је ситуација око употребе ватреног оружја ако полицијски службеник употребљава ватрено оружје приликом извршавања полицијских послова у саставу јединице или групе. У тим ситуацијама полицијски службеник употребљава ватрено оружје само по наређењу руководиоца те јединице, односно групе, осим уколико нема другог начина да спријечи извршење кривичног дјела које представља озбиљну пријетњу животу или интегритету, лиши слободе лице које представља такву опасност и пружа

¹⁷Нож, сјекира и слично.

¹⁸Цитирано према: Иветић, С., Миладиновић, А., нав. дјело, стр. 274. и 275.

отпор полицији. У тим ситуацијама употребиће ватрено оружје без наредбе руководиоца групе у складу са правним основом који се односи на употребу ватреног оружја.

Постоје стриктна ограничења у подзаконском акту која се односе на употребу ватреног оружја, па је тако предвиђено да полицијски службеник не смије употребити ватрено оружје: ако би то угрозило животе других лица, осим ако је то једини начин одбране од директног напада или опасности по живот; према малољетнику, осим ако је то једини начин одбране од директног напада или опасности по живот; против лица у бјектву, осим ако је то једини начин одбране од директног напада или опасности; против возила у покрету, осим ако се то возило користи као средство за наношење повреда полицијским службеницима или другим лицима или ако је то неопходно ради спречавања озбиљних или смртоносних повреда нанесених пуцањем из возила на полицијске службенике или на друга лица; према животињама, осим када од њих пријети непосредна опасност од напада на живот и тијело лица или опасност од угрожавања живота или здравља људи.

ЗАКЉУЧАК

Принуда несумњиво представља један од основних чинилаца полицијске функције. Ово сматрамо јер управо принуда полицијску функцију чини различитом у односу на функције других државних органа. Принуда омогућава полицији да на ефикасан начин обавља послове из своје надлежности. Без примјене средстава принуде у свом раду, полиција би практично била онемогућена да обавља већи дио својих послова који се тичу примјене полицијских овлашћења. Наравно, кориштење принуде у раду полиције не треба схватити као суштинску вриједност полицијског поступања, него је треба сматрати неопходним сегментом полицијског поступања у примјени појединих полицијских овлашћења. Наравно, примјена принуде у полицијском раду до потпуног изражаја долази приликом примјене средстава принуде (силе) који су дефинисани у закону као посебна врста полицијских овлашћења.

Потребно је скренути пажњу и на нејасно третинолошко одређење појмова сила и принуда, јер законодавац у протеклих неколико година очигледно није довољно размишљао о овим терминима па их је нестручко користио као синониме. Као што смо раније рекли принуда је, наиме, шири појам и може да се састоји како од употребе силе, тако и од пријетње употребом силе, а у циљу наметања одређеног понашања неке. Док свака сила неопходно садржи принуду, дтоле принуда не мора да садржи силу. Иначе, под појмом принуда, уопште, подразумијева се употреба физичке или психичке силе да би се нешто постигло, да би се неко приморао да нешто учини, не учини или трпи.

На крају, треба скренути дужну пажњу да прописивање услова за употребу ватреног оружја гдје су наступиле новине у тренутно важећим законским прописима. Оно што је новина у односу на нека ранија рјешења јесте трећи услов за употребу ватреног оруђја јер се у њему алтернативно наводе четири кривична дјела према чијим извршиоцима је дозвољено употријебити ватрено оружје, а у циљу њиховог лишења слободе и спречавања извршења кривичног дјела. Законодавац је вјероватно *ratio legis* једног оваквог рјешења пронашао у потреби што ефикасније заштите жртава најтежих кривичних дјела и брзог лишења слободе њихових извршилаца. Вјероватно је на законодавца при стварању ове норме утицале савремене тенденције пријетњи од тероризма. Међутим, с обзиром на специфичност ситуације, тј. узимајући у обзир стрес у ком се полицијски службеник налази приликом употребе ватреног оружја, околности које сваку употребу ватреног оружја чине изузетно сложеном, затим да полицијски службеник није дужан у тренутку употребе ватреног оружја јасно и прецизно одредити о ком се конкретном кривичном дјелу ради (знамо из праксе да се многа кривична дјела која се оквалификују од стране тужиоца у почетку касније у току истраге буду преквалификована у нека друга дјела) ова законска одреба је више него дискутабилна. Као аргумент можемо навести много случајева у којима су лица била оптужена за кривично дјело тероризма, а која су у Бисни и Херцеговини у току поступка била ослобођена одговорности јер се утврдило да нема довољно доказа да су извршила кривично дјело тероризма. Познато је да кривично дјело тероризма се течно доказује, поготово ако се има на уму дефиниција шта то представља кривично дјело тероризма. Због ових, као и неких других разлога које нисмо овом приликом наводили, сматрамо да је одредба законодавца по којој ће полицијски службеник употријебити ватрено оружје да би спријечио извршење кривичних дјела тероризма, разбојништва, силовања и убиства дискутабилна и може произвести озбиљне посљедице по полицијске службенике у пракси.

ЛИТЕРАТУРА

1. Амићић, Г., Ђибић, Д.; *Полицијска ѿакѿика*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2011.
2. Иветић, С., Миладиновић, А., *Јавна безбједносѿ*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2013.
3. Јовичић, Д., *Орѿанизација и надлежносѿ ѿолиције*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2011.
4. Јовичић, Д., Шетка, Г., *Орѿанизација и надлежносѿ ѿолиције*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2015.
5. Кунић, П., *Ујравно јраво - ѿоседни дио*, Правни факултет у Бањој Луци, Бања Лука, 2008
6. Милетић, С., *Практикум за полицијско право*, Полицијска академија,

Београд, 2001. године.

7. Милосављевић, Б., *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997. године.
8. Шетка, Г., *Дојринос функција полиције осјваривању њравне функције државе*, Међународна научно-стручна конференција „ Кривично законодавство између праксе и прописа и усклађивање са европским стандардима“, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу Београд, Милићи, 2017.
9. Закон о полицији и унутрашњим пословима, („Службени гласник Републике Српске“, број 57/16, 110/16)
10. Правлиник о употреби силе („Службени гласник Републике Српске“, број 17/17).

**DEDICATED AS A ELEMENT OF POLICE FUNCTION RECOGNIZING WITH A
VERSION TO POSITIVE RESOLUTIONS IN THE REPUBLIC OF SRPSKA**

**PhD Gojko Setka
Petar Djukic**

Abstract:

In order to achieve its social goals and legal functions, the state has, within its organizational structure, provided authority for the enforcement of coercive measures. Of course, we primarily refer to the police as the bearer of these powers, although some other state bodies, under certain conditions and in certain situations (military, judicial police, private security) have the possibility of using coercion. Thus coercion is one of the basic characteristics, that is, one of the basic elements of the recognition of the police function. The aim of this paper is to define coercion, to determine the conceptual differences between the terms "force" and "coercion", to determine the basic elements and principles of enforcement, and to treat the use of firearms as the most severe force. Of course, a special accent will be placed on the newspapers that were created by the adoption of the Law on Police and Internal Affairs of the Republika Srpska and the Rulebook on the Use of Force. In addition to this, the paper also deals with the method of submitting reports on the use of force resources.

Key words: coercion, force, police function, use of force, means of force.

Article history:

Received: 01. 8. 2017.

Accepted: 29. 8. 2017.

UDK: 343.985
343.6:177.82

Pregledni naučni rad

METODIKA OTKRIVANJA I DOKAZIVANJA KRIVIČNIH DELA SA ELEMENTOM ZLOČINA IZ MRŽNJE

MSc Aldin Mavrić*

Apstrakt:

U prvom delu rada autor objašnjava pojam pravnog instituta zločina iz mržnje i njegovo regulisanje u Krivičnom zakonodavstvu Republike Srbije. U tom delu autor pojašnjava krivičnopravnu materiju koja se tiče zločina iz mržnje, uključujući: procesuiranje krivičnih dela sa elementom zločina iz mržnje, motiv kao relevantnu posebnost, okolnosti koje se tiču odmeravanja kazne, odgovornost pravnih lica, krivično gonjenje po službenoj dužnosti, činjenice i okolnosti koje se odnose na zločin iz mržnje a koje moraju biti opisane u optužnici, sudsko utvrđivanje predrasude kao motiva i dr. Drugi deo rada se odnosi na kriminalističke procedure prilikom otkrivanja i dokazivanja zločina iz mržnje. Autor ističe da je istraživanjem ove problematike došao do zaključka da u praksi postoji problem otkrivanja zločina iz mržnje, kao i problem dokazivanja zabranjene pobude, te da uprkos tome, u kriminalistici kao nauci, a ni u nastavnim sadržajima, po kojima se edukuju budući policijski službenici, tužioci i sudije, nije razvijena metodika otkrivanja i dokazivanja zločina ove vrste, što bi zasigurno doprinelo rešavanju tog problema. Shodno navedenom, autor u ovom radu nastoji da razvije metodiku kriminalističkog postupanja u slučajevima zločina iz mržnje, pre svega organa unutrašnjih poslova, kako bi oni pravovremeno mogli da steknu saznanja o učinenom krivičnom delu sa elementom zločina iz mržnje, odnosno kako bi pravovremeno prepoznali zabranjenu pobudu u vidu predrasude prema žrtvi druge rase, vere, nacionalne ili etničke pripadnosti, drugog pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, a zatim na adekvatan način fiksirali činjenice i na taj način obezbedili dokaze te zabranjene pobude, tj. motiva kao relevantne posebnosti.

Ključne reči: zločin iz mržnje, policija, kriminalistička metodika, otkrivanje, dokazivanje.

* Masterant Departmana za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: universal91.np@gmail.com.

UVOD

Zločin iz mržnje je preka krivičnom zakonodavstvu Republike Srbije pravni institut, koji se uzima kao obligatorna otežavajuća okolnost prilikom odmeravanja kazne onim učiniocima koji su krivična dela počinili usled motiva iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta žrtve. Za postojanje zločina iz mržnje potrebno da su ispunjena dva elementa, a to su: da je već učinjeno neko krivično delo iz Krivičnog zakonika Republike Srbije, koje u svojoj osnovnoj formi ne sadrži mržnju kao obeležje, i da je to krivično delo učinjeno iz mržnje prema određenoj, u zakonu navedenoj, zaštićenoj karakteristikici.

S tim u vezi, u ovom radu akcenat staviti upravo na metodiku otkrivanja i dokazivanja te zabranjene pobude, odnosno predrasude prema žrtvi druge rase, vere, nacionalne ili etničke pripadnosti, drugog pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta. Metodika otkrivanja i dokazivanja pojedinačnih krivičnih dela nije predmet ovog rada, jer se ona vrši po već utvrđenim kriminalističkim procedurama koje se razlikuju u zavisnosti od vrste krivičnog dela.

Obrađujući institut zločina iz mržnje sa krivičnog aspekta može se doći do zaključaka o tome na šta pripadnici organa unutrašnjih poslova trebaju obratiti pažnju prilikom kriminalističkog postupanja u slučaju izvršenja krivičnog dela koje potencijalno sadrži elemente zločina iz mržnje. Sagledavanje zločina iz mržnje sa krivičnog aspekta može nam dati odgovore na neka bitna pitanja koja mogu uticati na rezultat kriminalističkog postupanja organa unutrašnjih poslova. To doprinosi pravovremenom prepoznavanju elemenata zločina iz mržnje u izvršenom krivičnom delu, precizira ciljeve na koje se treba fokusirati prilikom razjašnjavanja krivičnog dela i otkriva bitne detalje koji mogu pomoći u dokazivanju elemenata zločina iz mržnje.

ZLOČIN IZ MRŽNJE SA KRIVIČNOPRAVNOG ASPEKTA

Grupa nevladinih organizacija koja je pokrenula inicijativu za uvođenje instituta zločina iz mržnje u Krivični zakonik Republike Srbije tražila je strožije kažnjavanje kod krivičnih dela motivisanih mržnjom koja se odnosi na veroispovest, jezik, starost, zdravstveno stanje, obrazovanje, društveni položaj, socijalno poreklo, političko ili drugo ubeđenje, invaliditet imovno stanje ili neko drugo lično svojstvo zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta. Pri izradi zakonskog teksta napravljen je kompromis, jer je Zakonodavac očigledno smatrao da je opseg predloženih manjinskih grupa preširok, pa je zakonska definicija svedena na sledeće:

Ako je krivično delo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta

*drugog lica, tu okolnost sud će ceniti kao otežavajuću okolnost, osim ako ona nije propisana kao obeležje krivičnog dela.*¹¹²

Može se reći da je ovakva zakonska definicija sasvim precizna i jasna, napravljena po modelu koji je već primenjen u zakonodavstvu mnogih evropskih država. Kao što je i navedeno u tekstu iznad, ovakva zakonska definicija je rezultat kompromisa između podnosioca Predloga i zakonodavca. Iz definicije su izostavljeni: političko ili drugo ubeđenje, jezik, starost, zdravstveno stanje, invaliditet, obrazovanje, društveni položaj, socijalno poreklo, imovno stanje ili neko drugo lično svojstvo. Razlozi za takav potez su rezonski, jer je jasno da bi definicija koja bi obuhvatala sve ove manjinske grupe bila znatno komplikovanija i mogla bi izazvati različite nedoumice u naučnim krugovima, kao i u praksi, a njom se ne bi značajno unapredila zakonska zaštita već pomenutih, izostavljenih grupa.

Ne navode se i „druge osobine“ čime se onemogućuje kvalifikacija krivičnog dela počinjenog iz nekih drugih pobuda utemeljenih na mržnji, na primer zbog starosti ili političkog uverenja, kao zločina iz mržnje.¹¹³ Način na koji je ova odredba definisana važan je zato što od njega zavisi da li će neka radnja predstavljati zločin iz mržnje. Na primer, cigla bačena kroz prozor može biti čin vandalizma, ali ukoliko je delo motivisano netrpeljivošću prema određenoj grupi ljudi može se definisati kao zločin iz mržnje u smislu člana 54a Krivičnog zakonika.¹¹⁴

Uzimajući u obzir sve što je iznad rečeno o pojmovnom određenju zločina iz mržnje i zakonskom uređenju ovog pravnog koncepta mogu se izdvojiti dva suštinska elementa zločina iz mržnje:

- radnja koja je krivičnim zakonom već definisana kao krivično delo;
- motiv zasnovan na predrasudama u pogledu zaštićene karakteristike kao obeležja grupnog identiteta;

Dakle, zločin iz mržnje postoji kada počinilac izvrši neku radnju koja je definisana u Krivičnom zakoniku kao krivično delo, motivisan mržnjom prema određenoj manjinskoj grupaciji zaštićenoj ovim pravnim konceptom, a pri tom, mržnja ne sme da bude već definisano obeležje samog tog krivičnog dela. Važno je istaći da u izvršenju takvog krivičnog dela nema nužno elemenata ličnog animoziteta, te je žrtva u pravilu posve slučajna, u smislu da je iz perspektive počinioca svaki pripadnik konkretne grupe jednako dobra i jednako legitimna meta. Drugim rečima, žrtve se kod takvih krivičnih dela biraju prevashodno “na osnovu onoga što one predstavljaju, a ne onoga ko su one”¹¹⁵

¹¹² Krivični Zakonik Republike Srbije, Član 54a, "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014

¹¹³ Maja Munivrana Vajda, “Novi kazneni zakon u svetlu pristupanja evropskoj uniji: inkriminiranje govora mržnje i nekih drugih oblika rasizma i ksenofobije”, Zagreb 2011., strana 11.

¹¹⁴ YUCOM, “Brošura za građane“, Beograd 2013., strana 5.

¹¹⁵ Misija OSCE-a u BiH, Zakoni o krivičnim delima počinjenim iz mržnje: praktični vodič.

PROCESUIRANJE KRIVIČNIH DELA SA ELEMENTOM ZLOČINA IZ MRŽNJE

Pored adekvatne zakonske definicije i volje države i društva da se korištenjem instituta zločina iz mržnje stane na kraj krivičnim delima izvršenih iz mržnje prema određenoj grupaciji, potrebno je i pravilno procesuiranje ovih krivičnih dela. Sam koncept zločina iz mržnje uvodi određene posebnosti u Krivični zakonik, upravo te posebnosti predstavljaju krivičnopravni okvir za procesuiranje istih krivičnih dela. Naime, kod zločina iz mržnje ta posebna karakteristika se ogleda u zabranjenom motivu ili pobudi – mržnji prema određenoj grupi, tačnije, motivu ili pobudi koji izvršeno krivično delo čine opasnim po društvo i državu, bilo da se radi o javnom redu i miru, političkoj stabilnosti, unutrašnjoj bezbednosti države ili o nekoj drugoj ugroženoj vrednosti. Dakle, upravo ta pobuda ili motiv u vidu mržnje ispoljene prema nekoj od ugroženih grupacija koje se štite članom 54a Krivičnog zakonika Republike Srbije, predstavlja osnovu da se počinitelj nekog krivičnog dela strožije kazni, tj. da mu taj motiv ili pobuda bude otežavajuća okolnost u procesu. U delu koji predstoji pojasnićemo problematiku procesuiranja krivičnih dela sa elementima zločina i mržnje, a pri tom će najviše pažnje biti posvećeno upravo pomenutom motivu, odnosno pobudi.

MOTIV KAO RELEVANTNA POSEBNOST

Krivična dela učinjena iz mržnje krivična su dela kod kojih se pobuda za izvršenje zasniva, u celini ili delimično, na pretpostavljenim ili stvarnim razlikama upripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti, polu, seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu drugog lica. Krivičnim delima učinjenim iz mržnje smatraju se, dakle, krivična dela propisana u (krivičnom) zakonu koja su, uz to, učinjena iz mržnje shvaćene na način takođe propisan zakonom.

Njihova dodatna karakteristika upravo je ona posebna pobuda za izvršenje usled koje krivični zakoni propisuju posebna pravila za njihovo kažnjavanje, odnosno za odmeravanje kazne njihovom počinitelju. Inače, pobuda ili motiv učinjenja, kod većine krivičnih dela, nije relevantna okolnost i stoga u krivičnom postupku ne postoji obaveza njenog utvrđivanja. Sama primena odnosnih materijalnopравnih odredaba otvara određena pitanja na koja je potrebno usmeriti pažnju praktičara. Osim toga, uvođenje u krivične zakone odredaba o krivičnim delima učinjenim iz mržnje i propisivanje posebnih pravila za njihovo kažnjavanje nije praćeno dopunama procesnih zakona kojima bi se na izričit način rešila neka osnovna procesna pitanja u vezi sa krivičnim gonjenjem učinitelja ovih krivičnih dela. Takva su pitanja, na primer, pitanje dužnosti tužioca da pri krivičnom gonjenju počinioca krivičnog dela ovoga goni upravo za krivično delo učinjeno iz mržnje u slučajevima kad za to postoje dokazi, ili pitanje nužnog sadržaja osnovnih procesnih akata (optužnice i presude) u krivičnim postupcima za krivična dela učinjena iz mržnje. Ta se pitanja, kao i neka druga o kojima će biti reči, u praksi mogu pokazati spornim sve dok se ne razvije relevantna sudska praksa. Budući procesni zakoni nisu

pretrpeli izmene koje bi se odnosile na procesuiranje krivičnih dela učinjenih iz mržnje, procesuiranje krivičnih dela učinjenih iz mržnje ima se vršiti u okviru postojećih zakonskih procesnih odredaba tako da se osigura poštovanje osnovnih procesnih načela s obzirom na specifičnosti krivičnih dela učinjenih iz mržnje. Njihovo nepoštovanje moglo bi dovesti do ozbiljnih negativnih procesnih posledica po efikasno procesuiranje ovih krivičnih dela.¹¹⁶

ODMERAVANJE KAZNE

Članom 54. Krivičnog zakonika Republike Srbije se navode opšta pravila o odmeravanju kazne za počinioce krivičnih dela. Kako im sam naziv govori, to su opšta pravila, odnosno pravila koja važe za odmeravanje kazne učiniočima bilo kojeg krivičnog dela propisanog KZ RS. Međutim, , u decembru 2012. godine Narodna skupština Republike Srbije je većinom glasova izglasala Zakon o izmenama i dopunama krivičnog zakonika, koji je stupio na snagu 1. januara 2013. godine.

Upravo tada je u Krivični zakonik Republike Srbije uveden već pomenuti član 54a. u kojem je sadržan institut zločina iz mržnje. Tim članom propisane su **posebne okolnosti za odmeravanje kazne za krivično delo učinjeno iz mržnje**. Te okolnosti imaju svoj ustavni osnov. Izvršenjem bilo kog krivičnog dela iz mržnje ugrožavaju se osnovne vrednosti društva i osnovna ljudska prava i slobode koje su garantovane Ustavom Republike Srbije.¹¹⁷

ODGOVORNOST PRAVNIH LICA

Osim fizičkih lica, kao izvršioci krivičnih dela počinjenih iz mržnje mogu se javiti i pravna lica. U Republici Srbiji odgovornost pravnih lica za počinjena krivična dela reguliše se Zakonom o odgovornosti pravnih lica za krivična dela. Osnov odgovornosti pravnih lica nalazimo u članu 6. Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela koji glasi:

Pravno lice odgovara za krivično delo koje u okviru svojih poslova, odnosno ovlašćenja učini odgovorno lice u nameri da za pravno lice ostvari korist.

Odgovornost pravnog lica iz stava 1. ovog člana postoji i ako je zbog nepostojanja nadzora ili kontrole od strane odgovornog lica omogućeno izvršenje krivičnog dela u korist pravnog lica od strane fizičkog lica koje deluje pod nadzorom i kontrolom odgovornog lica.¹¹⁸

¹¹⁶ Ljiljana Filipović, „Krivičnopravni okvir za procesuiranje krivičnih dela učinjenih iz mržnje“, Sarajevo 2014., strane 62 i 63.

¹¹⁷ Ustav Republike Srbije (“Sl. glasnik RS”, br. 98/2006)

¹¹⁸ Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela (“Sl. glasnik RS”, br. 97/2008)

KRIVIČNO GONJENJE PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI

Zakon o krivičnom postupku Republike Srbije uređuje pitanje obaveznog gonjenja krivičnih dela od strane Javnog tužioca. To pitanje je regulisano članom 6. ZKP-a koji glasi:

Javni tužilac je dužan da preduzme krivično gonjenje kada postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično delo ili da je određeno lice učinilo krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti.

Za pojedina krivična dela, kada je to propisano zakonom, javni tužilac može preduzeti krivično gonjenje samo na osnovu predloga oštećenog.

Izuzetno od st. 1. i 2. ovog člana, javni tužilac može odlučiti da odloži ili ne preduzme krivično gonjenje, pod uslovima propisanim ovim zakonikom.

Javni tužilac i policija dužni su da nepristrasno razjasne sumnju o krivičnom delu za koje sprovode službene radnje, i da sa jednakom pažnjom ispituju činjenice koje terete okrivljenog i činjenice koje mu idu u korist.¹¹⁹

ZLOČIN IZ MRŽNJE KAO OBAVEZAN SADRŽAJ OPTUŽNICE

Činjenični opis dela u optužnici mora sadržati činjenice i okolnosti iz kojih proizlazi da je delo učinjeno iz mržnje. Naime, odredbe zakona o krivičnom postupku koji se tiču sadržaja optužnice izričito propisuju da optužnica mora sadržati, između ostalog, opis dela iz kojeg proizlaze zakonska obeležja krivičnog dela. Stoga, kada se radi o optužbi za krivično delo kod kojeg je učinjenje dela iz mržnje kvalifikatorna okolnost, odnosno zakonsko obeležje krivičnog dela, činjenični opis dela u optužnici mora sadržati i činjenice i okolnosti iz kojih proizlazi da je odnosno delo učinjeno iz mržnje. Iako pomenuta zakonska odredba ne propisuje da opis dela u optužnici mora sadržati i činjenice i okolnosti iz kojih proizlaze olakšavajuće ili otežavajuće okolnosti, iz toga se ne može izvesti zaključak da činjenični opis dela u optužnici ne mora sadržati činjenice i okolnosti iz kojih proizlazi da je delo učinjeno iz mržnje i kada se radi o učinjenju krivičnog dela iz mržnje kod kojeg ta okolnost nije element zakonskog opisa krivičnog dela. Takav zaključak bi doveo u pitanje neke osnovne postavke krivičnog postupka. Naime, s obzirom na osnovna načela krivičnog postupka i celinu krivičnoprocesnih propisa, teško bi se mogao opravdati stav da zakonska odredba koja obavezuje sud da, kada je krivično delo učinjeno iz mržnje, to uzme u obzir kao otežavajuću okolnost i odmeri veću kaznu osim ako zakon ne propisuje teže kažnjavanje za kvalifikovani oblik krivičnog dela, podrazumijeva obavezu suda da u svakom predmetu utvrđuje da li je krivično delo na koje se odnosi optužnica učinjeno iz mržnje. Predmet raspravljanja i utvrđivanja na glavnom pretresu određen je, pre svega, predmetom optužbe sadržane u potvrđenoj, odnosno na glavnom pretresu izmenjenoj, optužnici a, onda, i stavovima odbrane u vezi sa navodima optužbe. Presuda se može odnositi samo na delo koje je predmet optužbe

¹¹⁹ Zakon o krivičnom postupku, ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014).

sadržane u potvrđenoj, odnosno na glavnom pretresu izmenjenoj optužnici. Da bi sud na glavnom pretresu raspravljao i utvrđivao da li je delo učinjeno iz mržnje i u slučaju kada učinjenje dela iz mržnje nije element zakonskog opisa nekog krivičnog dela, nužno je da činjenični opis dela u optužnici sadrži činjenice i okolnosti iz kojih proizlazi tužiočeva tvrdnja da je konkretno delo učinjeno iz mržnje u smislu navedene zakonske odredbe. Zahtev da činjenični opis dela u optužnici sadrži činjenice i okolnosti iz kojih proizlazi da je delo učinjeno iz mržnje i onda kada to nije element zakonskog opisa krivičnog dela, utemeljen je i u zakonskoj odredbi koja propisuje da će u presudi kojom se optuženi oglašava krivim sud navesti činjenice i okolnosti koje čine obeležja krivičnog dela, kao i one od kojih zavisi primena određene odredbe krivičnog zakona (u ovom slučaju – primena odredbe o učinjenju krivičnog dela iz mržnje kao obaveznoj otežavajućoj okolnosti pri odmeravanju kazne). To podrazumeva obavezu da činjenični opis dela u optužnici, osim činjenica i okolnosti iz kojih proizlaze zakonska obeležja krivičnog dela, sadrži i činjenice i okolnosti iz kojih proizlazi da je predmetno delo učinjeno iz mržnje iako zakonske odredbe koje se izričito odnose na sadržaj optužnice tužioca ne obavezuju da u činjenični opis unosi i činjenice i okolnosti koje se odnose na motiv učinjenja dela onda kada taj motiv nije element zakonskog opisa krivičnog dela. U slučaju da te činjenice i okolnosti izostanu u činjeničnom opisu dela u optužnici i da ih sud ne unese u opis dela u izreci presude, nužno se postavlja pitanje prekoračenja optužbe. Naime, u takvoj bi se situaciji teško izbeglo pitanje da li je optuženi proglašen krivim za nešto što mu nije bilo stavljeno na teret činjeničnim opisom dela u optužnici, tj. da li je sud optuženog proglasio krivim za nešto za šta nije bio optužen.¹²⁰

SUDSKO UTVRĐIVANJE PREDRASUDE KAO MOTIVA

Zakon o krivičnom postupku u Republici Srbiji uređuje i ovo pitanje. Tokom Glavnog pretresa, na način predviđen ZKP-om, utvrđuju se sve relevantne okolnosti u vezi krivičnog dela koje se stavlja na teret optuženog, između ostalog i otežavajuće okolnosti, kao što su mržnja izazvana predrasudom o nekoj zaštićenoj grupi, odnosno njenom pripadniku. Tokom celokupnog postupka sud je obavezan da utvrdi objektivnu istinu, kao i da razjasni sve okolnosti u vezi datog krivičnog dela, uključujući i pitanje postojanje elemenata zločina iz mržnje, odnosno mržnje izazvane predrasudom o nekoj od navedenih zaštićenih manjinskih grupa. Sud je dužan da nadgleda proces izvođenja dokaza i ispitivanja svedoka na glavnom pretresu, vodeći računa da izvođenje dokaza bude efikasno za utvrđivanje istine i svedoci zaštićeni od uznemiravanja i zbunjivanja. Naravno, sa obzirom na to da je cilj da se utvrdi objektivna istina, ovo predstavlja opštu obavezu suda.

¹²⁰ Ljiljana Filipović, „Krivičnopravni okvir za procesuiranje krivičnih dela učinjenih iz mržnje“, Sarajevo 2014., strane: 73-75.

METODIKA OTKRIVANJA I RAZJAŠNJAVANJA

Kao što je već rečeno, krivična dela predviđena Krivičnim zakonodavstvom Republike Srbije rasvetljaju se i dokazuju primenom već postojeće kriminalističke metodike i razjašnjavanje i dokazivanje pojedinačnih krivičnih dela nije predmet ovog rada. Pripadnici organa unutrašnjih poslova pre svega moraju znati slovo zakona, tj. moraju poznavati institut zločina iz mržnje sa krivičnog aspekta u cilju uspostavljanja određene metodike koja može doprineti pravovremenom prepoznavanju zločina iz mržnje i adekvatnom kriminalističkom postupanju prilikom razjašnjavanja i dokazivanja zločina iz mržnje. Fokus treba pre svega usmeriti na motiv kao relevantnu posebnost, prepoznavanje motiva koji podrazumeva zabranjenu predrasudu prema žrtvi druge rase, vere, nacionalne ili etničke pripadnosti, drugog pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, jer je upravo otkrivanje i dokazivanje ove pobude od krucijalne važnosti prilikom suzbijanja zločina iz mržnje.

NAČIN SAZNAVANJA

Kada je u pitanju način saznavanja za postojanje krivičnog dela sa obeležjem zločina iz mržnje može se doći na nekoliko načina. Da bi se došlo do saznavanja o krivičnom delu sa obeležjem zločina iz mržnje pre svega je potrebno doći do saznavanja o postojanju osnovnog krivičnog dela (ukoliko to delo u svom osnovnom obliku sadrži mržnju kao motiv, jasno je da se ne radi o zločinu iz mržnje), a nakon toga, jedan od osnovnih zadataka organa unutrašnjih poslova jeste da se sazna mogući motiv izvršioca. Upravo na osnovu motiva, može se pojaviti sumnja da se radi o zločinu iz mržnje, pa se odgovarajućim kriminalističkim metodama to treba pažljivo proveriti i na osnovu toga doneti zaključak da li se ta sumnja odbacuje ili postoji mogućnost da se radi o zločinu iz mržnje.

Dakle, potrebno je prvo doći do saznavanja o izvršenju osnovnog oblika krivičnog dela koje ne podrazumeva mržnju kao svoje obeležje. Sami načini saznavanja i pouzdanosti dobijenih informacija mogu biti veoma različiti. To je između ostalog uslovljeno i prirodom kriminalne delatnosti koja se u osnovi može manifestovati na dva načina: izvršenjem krivičnih dela čije je postojanje očigledno (pri tome može, ali i ne mora biti poznat i učinilac), odnosno čije je postojanje latentno – prikriveno (zbog same prirode dela, vremena mesta i načina njihovog izvršenja, kao i posledica koje su nastupile). Iz navedenog može se zaključiti da se sa stanovišta taktike otkrivanja, odnosno načina saznavanja za postojanje krivična dela mogu podeliti na dve osnovne grupe: u prvu grupu dolaze dela čije su posledice očigledne, npr. nađen je leš zaklanog čoveka u šumi. U drugu grupu ubrajaju se takva dela za čije se postojanje uopšte ne zna, pa čak i ne sumnja. Takođe, sasvim je prirodno da se neka dela iste vrste mogu naći čas u jednoj, čas u drugoj grupi. Na primer, kod ubistva posledica

može da bude očigledna ili skrivena. Na taj način ubistvo može da pripada i jednoj i drugoj grupi.¹²¹

Policija može doći do saznanja o pripremanju ili postojanju krivičnog dela na sledeće načine:

1. Samoinicijativnom operativnom delatnošću:
 - a) saznanje za krivično delo neposrednim uvidom u sklopu kriminalističke kontrole ili kriminalističke obrade;
 - b) zaticanjem učinioca na delu;
 - c) putem lica koje policija angažuje u svojstvu informanata i informatora.
2. Putem prijave:
 - a) od oštećenih lica;
 - b) od građana;
 - c) od pravnih lica;
 - d) od učinioca (samoprijavljivanje).
3. Putem sredstava javnog informisanja;
4. Putem javnog pogovaranja;
5. Putem lica koja angažuje u svojstvu informatora.¹²²

SAZNAJJE OD OŠTEĆENOG LICA – ŽRTVE

Saznanja o mogućem postojanju zabranjene pobude, karakteristične za zločin iz mržnje, a koja se odnosi na postojanje predrasude prema pripadniku druge rase, vere, nacionalne ili etničke pripadnosti, drugog pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, najčešće dobijamo od oštećenog lica, odnosno žrtve određenog krivičnog dela.

Žrtva pre svega mora imati poverenje u nadležne državne organe, kako bi imala slobodu da pre svega prijavi određeno krivično delo, a posebno da iskaže sumnju da je učinilac krivičnog dela imao mržnju prema već navedenim zaštićenim manjinskim grupama kao motiv.

Ovo su mogući razlozi zbog kojih žrtve ne prijavljuju zločine iz mržnje:

- strah od ponovne viktimizacije ili osvete učinilaca/učiniteljki;
- osećaj poniženja i stida zbog toga što su žrtve;
- nesigurnost u vezi sa tim kako/gde da se prijavi incident, ili kako će im prijavljivanje pomoći;
- nedostatak poverenja da će organi za sprovođenje zakona biti u stanju da im pomognu, odnosno da vode njihov slučaj ozbiljno i delotvorno;
- jezičke prepreke;
- strah od deportovanja, kada se radi o ljudima bez dokumenata;
- za lezbejsku, gej, biseksualnu ili transrodnu (LGBT) populaciju, strah od otkrivanja njihovog identiteta ili statusa;

¹²¹ V. Vodinečić, „Kriminalistika“, Beograd 1984. , strana 43

¹²² Aleksandar B. Ivanović i Aleksandar R. Ivanović, „Kriminalističke procedure“, Danilovgrad 2013., strana 56.

- žrtva ne smatra da je incident krivično delo.¹²³

Osim što oštećeno lice, odnosno žrtva treba imati slobodu da bi prijavila zločin iz mržnje, potrebno je i da pripadnici organa unutrašnjih poslova u određenim slučajevima sami prepoznaju elemente zločina iz mržnje. U praksi je čest slučaj da pripadnici OUP usled određenih razloga propuste da prepoznaju zločin iz mržnje, ti razlozi su pre svega:

- nerazumevanje onoga što predstavlja zločin iz mržnje;
- neobučenosť za postupanje i razgovaranje sa žrtvama zločina iz mržnje;
- neadekvatno prepoznavanje različitih grupa žrtava, koje mogu da budu meta;
- nepostojanje smernica o tome kako da se prijave zločini iz mržnje;
- korišćenje obrazaca za izveštavanje koji ne sadrže posebno mesto za prijavljivanje eventualnih zločina iz mržnje;
- nepojavljivanje svedoka/svedokinje;
- nedostatak interesa među tužiocima da se bave zločinima iz mržnje;
- predrasude koje ima jedan deo policije;¹²⁴

Žrtve često ne prijavljuju zločin iz mržnje iz razloga što u nekim slučajevima nisu svesne motiva učinioca krivičnog dela, u takvim slučajevima pripadnici organa unutrašnjih poslova trebaju nastojati da kroz razgovor sa žrtvom dobiju što više relevantnih informacija, stavljajući žrtvu u situaciju da im kaže i stvari koje žrtva ne percipira kao bitne. Druga mogućnost je, da pripadnici policije iz već prikupljenih informacija dođu do zaključka da se potencijalno radi o zločinu iz mržnje. Kako bi se izbegli navedeni propusti policije potrebna je pravilna edukacija i obuka pripadnika organa unutrašnjih poslova.

OBUKA PRIPADNIKA POLICIJE SA CILJEM PREPOZNAVANJA ZLOČINA IZ MRŽNJE

Zemlje članice OEBS-a poverile su zadatak ODIHR-u da razvije programe, koji će im pomoći u borbi protiv zločina iz mržnje. S tim ciljem, ODIHR je razvio program obuke policijskih službenika i službenica za suzbijanje zločina iz mržnje (TAHCLE). Program TAHCLE je sproveden u nizu zemalja i prilagođen je potrebama svake pojedinačne zemlje. Dostupan je svim zemljama članicama OEBS-a, na zahtev, a cilj mu je da pomogne policijskim snagama u sledećem:

- obezbeđivanju delotvorne istrage i krivičnog gonjenja u slučajevima zločina iz mržnje;

¹²³ „Investigation of Hate Responding to Hate Crimes: A Police Officers Guide to Investigation and Prevention“, Internacional Association of Chiefs of Police, <http://www.theiacp.org/PublicationGuides/LawEnforcementIssues/HateCrimes/RespondingtoHateCrimesPoliceOfficersGuide/tabid/221/Default.aspx>.

¹²⁴ OSCE „Prikupljanje podataka o zločinima iz mržnje i mehanizmi monitoringa: praktični vodič“, Varšava 2014, str: 17,18.

- razumevanju osnove, konteksta i posebnih karakteristika zločina iz mržnje;
- boljem poznavanju domaćeg zakonodavstva koje se odnosi na zločine iz mržnje;
- davanje doprinosa sprečavanju krivičnih dela;
- podsticanju saradnje građana i građanki sa policijskim snagama i poštovanja prema policiji;
- izgradnja konstruktivnih veza sa marginalizovanim ili ugroženim društvenim grupama;
- obezbeđivanju da policijski rad služi zaštiti i unapređenju ljudskih prava i nediskriminaciji.¹²⁵

SAZNAJJE OD STRANE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Organizacije civilnog društva (OCD) igraju vrlo bitnu ulogu u otkrivanju i suzbijanju zločina iz mržnje. OCD mogu nadležnim državnim organima dostaviti vrlo značajne informacije o zločinu iz mržnje, jer u neposrednom radu u društvenoj zajednici imaju mogućnost da pre policije dođu do saznanja o krivičnim delima sa elementom zločina iz mržnje, čak se i same žrtve radije obraćaju OCD za pomoć, pre nego policiji, a usled nepoverenja u državne organe i drugih faktora opisanih u ovom radu. S tim u vezi, vrlo je bitno da policija u cilju što bržeg saznanja i efikasnijeg sprovođenja istrage održava bliske veze sa organizacijama civilnog društva.

OCD koji se bave zločinima iz mržnje, verovatno imaju čvršće odnose sa grupama žrtava, nego policija, kao rezultat toga, one verovatno redovno prikupljaju informacije o preprekama u prijavljivanju zločina iz mržnje, uobičajenim pokazateljima predrasuda i specifičnom uticaju koji ta vrsta krivičnih dela ima na pojedine žrtve, kao i na njihove zajednice. Mnoge zemlje su prepoznale dodatnu vrednost koju OCD mogu da pruže u pogođu obuke i uključile su ih u svoje aktivnosti, koje se odnose na obuku.

Kako bi se povećalo prijavljivanje zločina iz mržnje od strane žrtve i zajednice, policijske snage i drugi civilni organi možda treba da razviju strategije za podsticanje žrtava da prijavljuju krivična dela. Koordinacija policije sa grupama civilnog društva koje pružaju pomoć žrtvama ili njihovim zajednicama, može da bude dobar način za prikupljanje više informacija o zločinima iz mržnje, jačanja poverenja zajednice i povećanja broja zvaničnih prijava. U nekim slučajevima, bliska koordinacija može omogućiti policiji da proveri određene incidente kod grupa zajednica i dođe do saznanja o incidentima koji nisu bili prijavljeni.¹²⁶

¹²⁵ OSCE „Prikupljanje podataka o zločinima iz mržnje i mehanizmi monitoringa: praktični vodič“, Varšava 2014, str:38,39.

¹²⁶ OSCE „Prikupljanje podataka o zločinima iz mržnje i mehanizmi monitoringa: praktični vodič“, Varšava 2014, str:41.

KLJUČNA PITANJA

Nakon saznanja o izvršenom krivičnom delu, pripadnici organa unutrašnjih poslova trebaju što pre izaći na lice mesta, obezbediti ga, nastojati da se sačuvaju svi tragovi koji se nalaze na licu mesta i ispitati i, ako je potrebno, zadržati moguće svedoke kriminalnog događaja, a nakon toga sačekati ekipu za uviđaj. Dakle, organi unutrašnjih poslova vrše svoju delatnost po već utvrđenoj i poznatoj kriminalističkoj proceduri, fokusirajući se na razjašnjavanje krivičnog dela i otkrivanje učinioca tog krivičnog dela.

Prilikom razjašnjavanja kriminalnog događaja, ukoliko postoje indicije da može da se radi o krivičnom delu sa obeležjem zločina iz mržnje, pripadnici organa unutrašnjih poslova trebaju nastojati da daju odgovore na nekoliko pitanja, putem kojih mogu doći do krucijalnih indicija i/ili dokaza da se radi o zločinu iz mržnje, odnosno da li je motiv učinjenja krivičnog dela mržnja prema jednoj od grupa koje se štite članom 54a Krivičnog zakonika Republike Srbije.

Pri dolasku na lice mesta, posvećujući pažnju lokaciji kriminalnog događaja potrebno je dati odgovore na sledeća pitanja:

- da li je lokacija izvršenja krivičnog dela poznata kao mesto na kojoj se okupljaju članovi neke od ugroženih društvenih grupa, (npr. verski objekat, gej bar, romsko naselje i sl.) ?
- da li na licu mesta postoje predmeti i tragovi koji mogu ukazati da je delo izvršio član neke ekstremističke organizacije (npr. promotivni materijal, određeni simboli, poruke i td.) ?
- da li su se ranije na toj lokaciji dešavali incidenti motivisani mržnjom?
- ukoliko je došlo do oštećenja imovine, da li je oštećena ili uništena imovina u vlasništvu, ili je od simboličke važnosti za određenu društvenu grupu (npr. verski objekat, nadgrobni spomenik, spomenik kulture i sl.) ?
- da li se kriminalni događaj desio na datum koji je značajan za neku od zaštićenih društvenih grupa (npr. gej parada, verski praznik, nacionalni praznik i sl.) ?

Prilikom razgovora sa očevicima kriminalnog događaja treba postaviti sledeća pitanja:

- da li je izvršilac istakao neki znak koji bi mogao da ukazuje da je član neke od ekstremističkih organizacija (npr. simboli na odeći, frizura, tetovaže i sl.) ?
- da li je izvršilac pre, tokom ili nakon izvršenja uzvikivao određene parole koje mogu ukazati na to da je zločin motivisan mržnjom prema zaštićenoj društvenoj grupi i da li se obratio žrtvi?
- da li očevidac na osnovu onog što je video smatra da je zločin motivisan mržnjom?

U odnosu na žrtvu, treba dati odgovore na sledeća pitanja:

- da li je žrtva bila član neke od zaštićenih društvenih grupa?

- da li je žrtva davala podršku i/ili pomagala nekoj od zaštićenih društvenih grupa?
- da li je žrtva član porodice pripadnika neke od zaštićenih društvenih grupa?
- da li žrtva smatra da je napad na nju i/ili njenu imovinu motivisan mržnjom?
- da li težina povreda žrtve, način na koje su te povrede nanešene i stepen nasilja koji je pritom korišćen, ukazuje da se radi o zločinu motivisanom mržnjom prema ugroženoj manjinskoj grupi?

Ukoliko postoje indicije da se radi o krivičnom delu sa obeležjem zločina iz mržnje, organi unutrašnjih poslova trebaju da, pored uobičajenog operativnog rada na otkrivanju učinioca, obrate pažnju i na dokazivanje predrasude učinioca prema nekoj od zaštićenih društvenih grupa.

RAZJAŠNJAVANJE I DOKAZIVANJE

Operativna delatnost pripadnika organa unutrašnjih poslova ne treba da se bitno razlikuje od uobičajene prilikom razjašnjava bilo kog krivičnog dela propisanog Krivičnim zakonikom Republike Srbije, ali je prilikom razjašnjavanja i dokazivanja krivičnog dela za koje postoje indicije da se radi o zločinu iz mržnje, potrebno obratiti pažnju i na niz dodatnih okolnosti, koje se odnose pre svega na dokazivanje zabranjene predrasude učinioca opisane u članu 54a Krivičnog zakonika Republike Srbije.

Nakon saznanja za postojanje krivičnog dela, izvršenog uviđaja, utvrđivanja o kom krivičnom delu se radi i davanja odgovora na što više navedenih pitanja, treba nastaviti sa operativnom delatnošću na razjašnjavanju krivičnog dela, prikupljanju dokaza i otkrivanju i hvatanju učinioca tog krivičnog dela. Čim prve prikupljene indicijalne činjenice pruže mogućnost postavljanja verzija u odnosu na određenu sredinu ili krug lica koja dolaze u obzir kao osumnjičeni, treba odmah započeti sa planiranjem i realizacijom operativne delatnosti. Posebnu pažnju treba obratiti na materijalne tragove pronađene na uviđaju, kod onih oblika krivičnog dela gde se uviđaj vrši kao i na rezultate veštačenja.

U zavisnosti od svakog konkretnog slučaja, na osnovu postavljenih verzija, planiraju se odgovarajuće kriminalističko-taktičke radnje i mere, npr., prikupljanje obaveštenja, provera, osmatranje, praćenje, provera alibija, pregled vozila i putnika, operativno pokrivanje objekata, punktova i lica, legitimisanje i slično, kao i pojedine istražne radnje: pretresanje, privremeno oduzimanje predmeta i veštačenje, a prema potrebi koriste se kriminalističko-tehnička sredstva i metode. U realizaciji plana rada potrebno je i prikupiti informacije u kojim krugovima se osumnjičeni kreće, gde i kako provodi slobodno vreme, kao i kriminalistički obraditi kompletnu njegovu ličnost u kom cilju obaviti razgovor sa licima koja mogu da pruže takve podatke ili bilo koje druge informacije koje mogu upotpuniti saznanje o ličnosti osumnjičenog.

127

¹²⁷ Jovičić D. i Bošković M., „Kriminalistička metodika“, Banja Luka 2004., str. 247-248.

U odnosu na osumnjičeno lice ili više njih, sa aspekta postojanja zločina iz mržnje treba dati odgovore na nekoliko dodatnih pitanja:

- da li je osumnjičeni član neke ekstremističke organizacije?
- da li je osumnjičeni ranije dolazio u sukob sa članovima neke od manjinskih grupacija?
- da li je osumnjičeni nekada javno iskazivao ekstremne stavove o nekoj od zaštićenih manjinskih grupa?
- da li osumnjičeni poseduje određene predmete koji mogu ukazivati na mržnju prema ugroženim manjinskim grupama?

Dokazivanje zabranjene pobude je vrlo složen proces. Naime, nije dovoljno dokazati da je učinilac određenog krivičnog dela npr. član neke ekstremne organizacije, da je nekada ispoljio mržnju prema nekoj od zaštićenih grupacija, već je potrebno dovesti u vezu taj osećaj mržnje prema ugroženoj društvenoj grupi, sa izvršenjem krivičnog dela. Tačnije, potrebno je dokazati da je određeno krivično delo izvršeno upravo zbog te zabranjene pobude. Tek tada se može govoriti o postojanju zločina iz mržnje.

Često se kao izvori dokaza pojavljuju svedoci, pa je tokom kriminalističke obrade nužno posvetiti posebnu pažnju vođenju informativnih razgovora sa licima koja se u kasnijoj fazi krivičnog postupka mogu pojaviti kao svedoci (presumptivni svedoci). Radi se o licima pred kojima je učinilac izvršio inkriminisane radnje, ili koja su to čula od drugih lica, kao i o licima sa kojima je učinilac pismeno ili telefonski komunicirao vršeći svoju kriminalističku delatnost. Treba voditi računa da iskazi ovih lica mogu biti lažni i nepotpuni, da se neke činjenice preuveličavaju, a neke zataškavaju ili im se umanjuje značaj. Neka lica to čine zlonamerno, a neka opet daju iskaz o činjenicama kako su ih čuli, shvatili ili protumačili, pa je nužno obaviti razgovor sa što više lica različite starosti, profesije, kulture i sl., kako bi se moglo doći do što potpunijeg i relevantnijeg činjeničnog stanja. S tim ciljem nužno je vršiti proveru iskaza ovih lica, vodeći računa da se pronađu i da se obavi razgovor sa licima koja nisu prisustvovala ili im nije poznat ceo tok inkriminisane delatnosti učinioca.

Treba imati u vidu da je jako teško dokazati zabranjenu pobudu, ali uz predan rad pripadnika organa unutrašnjih poslova, zločin iz mržnje može biti pravovremeno prepoznat i pronađeni odgovarajući dokazi. Kao dokazni materijal se mogu pojaviti i materijalni i lični dokazi, koji pripadnici organa unutrašnjih poslova prikupljaju tokom rada na razjašnjavanju samog krivičnog dela, a spektar dokaza može biti jako šitok, zavisno od vrste krivičnog dela koje se razjašnjava.

ZAKLJUČAK

Zločin iz mržnje je relativno nov pravni institut i za njegovu uspešnu primenu potrebno je da organi izvršne i sudske vlasti u potpunosti razumeju osnove, kontekst i posebne karakteristike ovog vrlo složenog instituta. Sa tim u vezi, jako je bitno da pripadnici organa unutrašnjih poslova do detalja znaju krivičnopravno određenje zločina iz mržnje. Kako bi se sistematski suzbijala krivična dela sa

elementima zločina iz mržnje, a počinioci tih dela bili adekvatno kažnjeni, neophodno je razvijanje određene metodike, kako bi se organima unutrašnjih poslova dao širok spektar načina uz čiju primenu bi mogli pre svega doći do saznanja o izvršenim krivičnim delima sa elementom zločina iz mržnje, a zatim na adekvatan način fiksirati činjenice i na taj način obezbediti dokaze te zabranjene pobude, tj. motiva kao relevantne posebnosti. Prvi korak ka povećavanju broja prijava k.d. sa elementom zločina iz mržnje je sticanje poverenja građana. Bitan izvor saznanja za postojanje takvih krivičnih dela jesu i organizacije civilnog društva, koje osim toga, mogu dati i vrlo bitne informacije koje mogu dovesti do pronalaženja dokaznog materijala, odnosno dokazivanja zabranjene pobude. Pripadnici organa unutrašnjih poslova moraju biti obučeni da se na pravilan način ophode prema svim relevantnim subjektima, pre svega oštećenom licu/žrtvi, ali i svedocima, pri tom obraćajući pažnju na detalje i okolnosti koje mogu ukazivati na postojanje zabranjene pobude izvršioca. Nije dovoljno dokazati da je učinilac određenog krivičnog dela npr. član neke ekstremne organizacije, da je nekada ispoljio mržnju prema nekoj od zaštićenih grupacija, već je potrebno dovesti u vezu taj osećaj mržnje prema ugroženoj društvenoj grupi, sa izvršenjem krivičnog dela. U zavisnosti od svakog konkretnog slučaja, na osnovu postavljenih verzija, planiraju se odgovarajuće kriminalističko-taktičke radnje i mere, kao i pojedine istražne radnje, a prema potrebi koriste se kriminalističko-tehnička sredstva i metode. Posebnu pažnju treba obratiti na materijalne tragove pronađene na uviđaju, kod onih oblika krivičnog dela gde se uviđaj vrši kao i na rezultate veštačenja. Takođe, posebnu pažnju treba obratiti periode pre izvršenja, za vreme izvršenja i nakon izvršenja krivičnog dela, konkretnije na samo ponašanje učinioca tokom ovih faza, u smislu da li je verbalno iznosio određene stavove ili mišljenja koja mogu ukazati na postojanje mržnje prema datoj grupi kao motivu za izvršenje datog krivičnog dela. U tom smislu, pored materijalnih tragova, pažnju treba fokusirati i na lične dokaze, saslušanje žrtve ili eventualnih očevidaca.

LITERATURA:

1. Filipović, Lj., (2014), „Krivičnopravni okvir za procesuiranje krivičnih dela učinjenih iz mržnje“, Sarajevo;
2. Internacional Association of Chiefs of Police, (2010), „Investigation of Hate Responding to Hate Crimes: A Police Officers Guide to Investigation and Prevention“;
3. Ivanović, A. i Ivanović, A., (2013), „Kriminalističke procedure“, Danilovgrad;
4. Jovičić D. i Bošković M., (2004), „Kriminalistička metodika“, Banja Luka;
5. Krivični Zakonik Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014
6. Misija OSCE-a u BiH, Zakoni o krivičnim delima počinjenim iz mržnje: praktični vodič;

7. Munivrana-Vajda, M., (2011), "Novi kazneni zakon u svjetlu pristupanja europskoj uniji: inkriminiranje govora mržnje i nekih drugih oblika rasizma i ksenofobije", Zagreb;
8. OSCE, (2014), „Prikupljanje podataka o zločinima iz mržnje i mehanizmi monitoringa: praktični vodič“, Varšava;
9. Ustav Republike Srbije, ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006);
10. Vodinelić, V., (1984), „Kriminalistika“, Beograd;
11. YUCOM, (2013), "Brošura za građane", Beograd;
12. Zakon o krivičnom postupku, ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014);
13. Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008)

METHODOLOGY OF DETECTING AND PROVING HATE CRIMES

MSc Aldin Mavrić

Abstract:

In the first part of this paper, the author explains the concept of legal institute of Hate Crime, and its definition in the Serbian Criminal Code. The author explains criminal matters concerning hate crimes, including: the prosecution of criminal acts with elements of hate crimes, the motive as a relevant specialty, circumstances regarding the sentencing, the responsibility of legal subjects, ex officio prosecution, facts and circumstances related to the hate crimes which must be described in the indictment, etc. The second part relates to criminal procedure in detecting and proving crimes of hate. The author points out that during the research of this issue, he noticed that there's a big problem related to a late detection of hate-based crimes, as well as the problem of proving the prohibited initiative, and that despite that kind of problems, in criminalistics as a science, and literature which is used for education of police officers, prosecutors and judges, there's no development or explanation of methodology of detecting and proving crimes of this kind, which would certainly contribute to solving this problem.

Accordingly, the author of this paper tries to develop a methodology which would improve criminalistic procedures regarding detection and proving hate-based crimes. That could help police officers to timely identify prohibited motive in the form of prejudice against the victim of another race, religion, national or ethnic origin, the other sex, sexual orientation or gender identity. After the detection of one of a listed prohibited motive, that methodology could also improve quality of fixating the facts and providing evidences which prove that prohibited motive.

Key words: hate, hate crimes, methodology, detecting, proving, police.

Article history:

Received: 17. 2. 2017.

Accepted: 01. 5. 2017.

UDK: 343.943

Pregledni naučni rad

SVEDOK KAO DOKAZNO SREDSTVO U PARNIČNOM POSTUPKU

Doc. dr Milan Tesla*

Apstrakt:

U ovom naučnom članku analiziran je i razmotren pojam, osobine, karakteristike, prava i obaveze, način izvođenja i ocena dokazne snage svedoka kao dokaznog sredstva u parničnom postupku. Svedok je fizičko lice koje daje iskaz pred sudom o činjenicama koje je opazilo svojim čulima. Svedok samo iznosi svoje subjektivno zapažanje o činjenicama. on ne daje svoje mišljenje o činjenicama po čemu se razlikuje od veštaka. U procesnom smislu, svedok je treće lice, različito od stranaka i suda. Zakon ne propisuje određeni uzrast kao uslov za tu procesnu ulogu. Svedok je najčešće korišćeno, ali i najnepouzdanije dokazno sredstvo. Svedok ima određene dužnosti u postupku. Najvažnije dužnosti svedoka su da se odazove pozivu suda i da svedoči, da pred sudom govori istinu i da kazuje sve što mu je poznato o činjenicama o kojima treba da svedoči. U određenim slučajevima, svedok ima pravo da uskrati svedočenje, a takođe ima pravo da uskrati odgovor na pojedina pitanja. Važno je naglasiti da se svedoci saslušavaju pojedinačno, bez prisustva ostalih svedoka. i to usmeno. Bez obzira na činjenicu što je svedok najnepouzdanije dokazno sredstvo, većina sudskih odluka počiva na iskazima svedoka. Pravilo je da je sud ceni iskaz svedoka po svom slobodnom uverenju. Dokazivanje svedocima u sistemu slobodne ocene dokaza ima veći značaj nego u sistemu zakonske dokazne teorije u kojem je upotreba ovog sredstva ograničena.

Ključne reči: svedok, dokazno sredstvo, fizičko lice, pravo na uskraćivanje svedočenja, saslušanje svedoka, slobodno uverenje, činjenice.

UVOD

Pre svega, potrebno je naglasiti da reč „dokaz“ Zakon o parničnom postupku upotrebljava u smislu dokaznog sredstva, naročito kad govori o izvođenju dokaza. Ista reč upotrebljava se i za označenje rezultata izvedenog dokaza, dakle onog što je prilikom upotrebe jednog dokaznog sredstva izneseno pred sud, kao što je iskaz

* Docent na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru email: mtesla192@gmail.com

svedoka sadržaj isprave itd. Do saznanja o spornoj činjenici sud dolazi neposrednim čulnim zapažanjem, iz usmenog iskaza fizičkih lica ili iz sadržine misli koje su fizička lica i drugi subjekti pismeno izrazili. Stvari i lica pomoću kojih sud stiže saznanja o dokazivanim činjenicama jesu dokazna sredstva. U Zakonu su kao dokazna sredstva navedeni uviđaj, isprave, *svedoci*, veštaci i stranke. Dokaznom snagom jednog dokaznog sredstva naziva se u nauci njegova podobnost da kod suda stvori uverenje o postojanju sporne činjenice. Dakle, svedok je dokazno sredstvo u parničnom postupku pomoću koga sud stiže saznanje o postojanju sporne činjenice. Uobičajeno je da se s obzirom na objektivna svojstva dokazna sredstva dele na lična i stvarna. Lična su sredstva *svedoci*, veštaci, tumači i stranke. Stvarna dokazna sredstva su isprave i predmeti uviđaja. S obzirom na njihov odnos prema činjenici o kojoj pružaju određenu informaciju, dokazna sredstva mogu biti neposredna i posredna. Dokazno sredstvo je neposredno ako pruža obaveštenje o činjenici koja je neposredno relevantna. Svedok koji o neposredno relevantnoj činjenici iskazuje na osnovu onoga što je sam video (očevidac) ili na osnovu onoga što je čuo od drugih očevidaca (*hearsey* svedok) predstavlja neposredno dokazno sredstvo, jer iskazuje o neposredno važnoj činjenici. Svedok se razlikuje od npr. veštaka, jer on ne daje svoje mišljenje o činjenicama već samo govorom iznosi svoje subjektivno zapažanje o činjenicama. Činjenice o kojima svedok iskazuje obično su one koje su se desile u prošlosti. Pošto svedok iznosi pred sud svoje opažanje o činjenici u prošlosti, *on je nezamenljiv*. Uopšte uzevši, svedok je manje pouzdano sredstvo nego npr. isprava ili veštak.

POJAM SVEDOKA I SPOSOBNOST SVEDOČENJA

Svedok je lice koje sudu daje iskaz o svom opažanju činjenice u prošlosti. Takvo lice se, dakle, ograničava na saopštavanje svog čulnog zapažanja, ne dajući o opaženoj činjenici svoje mišljenje. U tome je osnovna razlika između svedoka i veštaka. Svojstvo svedoka ima i lice koje raspolaže stručnim znanjem potrebnim za razumevanje opažene činjenice (tzv. svedok-stručnjak).¹ Ipak, kao svedok može se pojaviti pred sudom i lice koje je o takvim činjenicama ili događajima čulo od drugog (*testis de auditu*, za razliku od angloameričkog prava u kome je, najkraće, zabranjen tzv. *hearsey*, odnosno posredni dokaz po čuvenju). Svedok samo saopštava šta je saznao svojim čulima, neposredno ili iz tuđih iskaza.² Kao što je već naglašeno svedok se razlikuje od veštaka, jer on ne daje svoje mišljenje o činjenicama, već samo iznosi svoje subjektivno opažanje o činjenicama. Npr., lekar iz hitne pomoći dolazi na mesto udesa i nalazi da oštećeni nema unutrašnje povrede. Premda je za

¹ Borivoje Poznić, *Građansko procesno pravo*, 'Savremena administracija', Beograd, 1993. str. 224.

² Dušica Palačković, *Parnično procesno pravo*, Pravni fakultet u Kragujevcu, Kragujevac, 2004. str. 219.

ovakvu konstataciju potrebno stručno znanje, u ovom slučaju lekar je svedok, a ne veštak, jer iskazuje ono što je opazio.³

Prema jednom shvatanju, označujemo kao svedoka lice koje je lično primetilo neke činjenice, pa kad to ustreba, da o istima može dati sudu potrebno saopštenje. Svedok je prema tome u pogledu činjenica obaveštajna osoba, praktično najobičnije dokazno sredstvo. U procesualnom smislu je svedok treće od stranaka, kao i od sudije, te od sudskog osoblja različito, u parnici nezainteresovano lice, za koje se pretpostavlja, da je lično primetilo neku za proces relevantnu prošlu činjenicu.⁴Zbog nemogućnosti da sam zapazi prošle događaje, sud je upućen na ranija zapažanja svedoka. Dužnost je svedoka da obavesti sud samo o subjektivnoj registraciji događaja, o svome znanju, ne i o svom mišljenju o zbivanju koje je zapazio. Zaključak o značenju okolnosti o kojima svedok iskazuje treba da stvori sam sud; ako za to nema stručnih znanja, onda uz pomoć veštaka. Ipak će ponekad biti nemoguće ograničiti svedoka na reprodukciju čistih zapažanja, uz potpuno eliminiranje sudova o zapaženom; naročito ako je predmet dokazivanja sadržaj ranijeg suda samog svedoka. Značajnija će u pravilu biti obaveštenja onoga koji je svojim osjetilima neposredno zapažao značajna zbivanja od onoga koji je o relevantnoj činjenici i sam posredno, o drugoga čuo (hearsay). Treba naglasiti i to, da interes svedoka da se spor reši na određeni način nije prepreka za njegovo saslušanje.⁵ Nema svaki svedok iste čulne i intelektualne sposobnosti. Takođe, nema svaki svedok isto iskustvo i ne raspolaže istim znanjem kako bi pravilno shvatio događaj koji se odigrao u prošlosti. Najzad, svaki doživljaj realnih događaja je strogo subjektivan.⁶

Sposobnost za svedočenje ima svako fizičko lice koje je u stanju da pruži sudu obaveštenja o činjenicama koje se dokazuju. Na sposobnost za svedočenje ne utiču: uzrast, zdravstveno stanje, zainteresovanost, način saznanja činjenice i druge okolnosti. Sud je dužan da u svakom konkretnom slučaju oceni da li postoji sposobnost za svedočenje. Sposobnost za svedočenje ne postoji ako kod svedoka postoji fizički nedostatak koji ga sprečava u određenom čulnom zapažanju ili mu stanje svesti ne dozvoljava da reprodukuje svoja zapažanja. Sposobnost za svedočenje u konkretnoj parnici nemaju: sudija, zapisničar, stranke, umešać i zakonski zastupnik. Njihove procesne uloge su nespojive sa funkcijom svedoka.⁷ Svako ko ima faktičku sposobnost da opazi, zapamti i reprodukuje određenu činjenicu može biti svedok. Na sposobnost svedočenja ne utiče ni to da li je lice koje treba da bude saslušano steklo saznanje o predmetu dokazivanja slučajno, ili je pozvano da kao svedok prisustvuje zaključenju jednog pravnog posla, npr.

³ Aleksandar Jakšić, *Građansko procesno pravo*, Univerzitet u Beogradu- Pravni fakultet Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2017. str. 498.

⁴ Jakov Hiršl, *O dokazu u građanskim parnicama*, Tiskara M. Zagotta, Zagreb, 1937. str. 260.

⁵ Siniša Triva, Velimir Belajec, Mihajlo Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, "Narodne novine", Zagreb, 1986. str. 427.

⁶ A. Jakšić, op.cit.

⁷ Gordana Stanković, *Građansko procesno pravo*, Udruženje za građansko procesno i arbitražno pravo i autor, Niš, 2007. str. 436.

sastavljanju testamenta.⁸ Takođe, i punomoćnik stranke može biti saslušan kao svedok u parnici u kojoj zastupa jednu od stranaka. Sposobnost fizičkog lica da bude svedok zavisi, pre svega, od njegove faktičke mogućnosti da ispuni zadatak u postupku, a to je da sudu iskaže o činjenicama koje su predmet dokazivanja. Dakle, sposobnost biti svedok ne zavisi niti od uzrasta, niti od zdravlja, uključujući i psihičko, od njegovog intelektualnog kvaliteta, socijalnog položaja, odnosa sa strankama, pa čak i od njegove ekonomske zainteresovanosti za ishod parnice u kojoj svedoči. Ovo sve mogu da budu okolnosti koje utiču na verodostojnost iskaza svedoka, ali ne i na samu dopuštenost da fizičko lice svedoči u postupku. Za sposobnost biti svedok bitne su samo dve stvari: **prvo**, lice mora biti sposobno da svojim čulima opazi činjenicu koja se dokazuje. **Drugo**, svedok mora da bude u stanju da opaženu činjenicu reprodukuje pred sudom.⁹

DUŽNOSTI I PRAVA SVEDOKA U PARNIČNOM POSTUPKU

Svedočenje je opšta građanska dužnost i podležu joj svi, pa i strani državljanin, osim lica koja uživaju diplomatski imunitet. Svedok ima nekoliko dužnosti u postupku u kome iskazuje kao svedok: 1) on je dužan da se odazove pozivu suda i da svedoči (član 244. st. 1. Zakona o parničnom postupku; u daljem tekstu: ZPP), 2) dužan je da kazuje istinu, 3) dužan je da kazuje sve ono što mu je poznato o činjenicama o kojima treba da svedoči, 4) dužan je da odgovara na pitanja suda i stranaka. Dakle, svedok je dužan da se odazove pozivu suda i da svedoči. Ako se svedok ne odazove pozivu suda, sud može da naredi njegovo prinudno dovođenje, te da izrekne novčanu kaznu. (čl. 257. ZPP).

U pozivu moraju biti navedeni, pored imena pozvanog, još i vreme i mesto saslušanja, pravna stvar u kojoj će biti saslušan i naznačenje da ga sud poziva kao svedoka. Poziv mora da sadrži upozorenje na posledice neopravdanog izostanka i na pravo na naknadu troškova. Pozvani je dužan da pristupi sudu i kad mu ništa nije poznato o okolnosti o kojoj treba da svedoči.¹⁰ Svedok je dužan da kazuje istinu, te da iskaže sve o činjenicama koje je čulno opazilo. Za lažno svedočenje propisana je krivična odgovornost. Naime, članom 335. Krivičnog zakonika Republike Srbije propisano je krivično delo - Davanje lažnog iskaza. U stavu 1. istog člana navodi se sledeće: "Svedok, veštak, prevodilac ili tumač koji da lažan iskaz pred sudom, u disciplinskom, prekršajnom ili upravnom postupku ili drugom zakonom propisanim postupku, kazniće se zatvorom do tri godine." U stavu 5 propisano je da: "Učinilac koji dobrovoljno opozove lažan iskaz pre nego što se donese konačna odluka, može se osloboditi od kazne." Osim toga, lažno svedočenje povlači za sobom opštu građanskopravnu obavezu da svedok naknadi onoj stranci štetu koja je nastala lažnim svedočenjem

⁸ Borivoje Poznić, Vesna Rakić-Vodinić, *Građansko procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Javno preduzeće Službeni glasnik, Beograd, 2015. str. 406.

⁹ A. Jakšić, op. cit. str. 499.

¹⁰ B. Poznić, V. Rakić-Vodinić, op. cit. str. 407.

U pogledu dužnosti svedočenja postoje i izvesna ograničenja. Naime, dužnost svedočenja je ustanovljena u cilju neometanog funkcionisanja pravosudnog sistema. Prema članu 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, pravo na pravično suđenje obuhvata i tzv. pravo na dokaz. Ovo pravo, međutim, nije povređeno kada je dužnost svedočenja ograničena ili isključena u nacionalnom pravu. Za izvesna lica postoji zabrana da se saslušaju kao svedoci u opštem interesu, dok druga lica mogu da odbiju da svedoče, ili pak, da uskrate odgovor na pojedina pitanja, ako su izuzetno bliska sa strankama ili pak, sa predmetom spora.¹¹ Zabranjeno je kao svedoke saslušati lica koja bi svojim iskazom povredila dužnost čuvanja tajne.(čl. 247. ZPP). Ovde se radi o obavezi čuvanja vojne, profesionalne ili druge službene tajne. Zabrana saslušanja prestaje kada i ako nadležni organ oslobodi svedoka dužnosti čuvanja tajne.

Pravo da uskrate svedočenje imaju:(čl.248. ZPP)

1) *punomoćnici stranaka*, o onim činjenicama koje je stranka poverila svom punomoćniku.

2) *verski ispovednici*, o činjenicama koje su mu stranka ili neko drugo lice poverilo.

3) *advokati, lekari, notari* ili druga lica o činjenicama koje su saznali u vršenju svoje delatnosti.

Advokat ima pravo da uskrati svedočenje bez obzira na to da li mu je činjenica poverena povodom parnice u kojoj je pozvan da svedoči ili druge parnice, i bez obzira na to da li je zastupao lice od kojeg je tu činjenicu saznao. Poverljivost u odnosu stranka-advokat zaštićena je više nego dužnost advokata da uskrati iskaz o onome što je saznao u vršenju svoje prakse. Korespondencija između parnične stranke i advokata ne sme biti predmet uvida državne vlasti, čak ni kada ona po spoljnim obeležjima koverta nije mogla pretpostaviti da se radi o korespondenciji između ovih lica. Svako otvaranje koverta, bez obzira da li je treće lice stvarno imalo uvid u njen sadržaj, predstavlja povredu prava na privatnost.¹² S obzirom da je država poverila javnom beležniku vršenje delatnosti koje su od javnog poverenja, obim obaveze javnog beležnika da čuva javnobeležničku tajnu je daleko uži nego što je to slučaj sa advokatima. Jer, javni beležnik nije zastupnik stranke, kao što je to advokat. Takođe, ako u notarijalnom postupku učestvuje više učesnika, on je dužan da sve jednako podučava. Otuda, javnog beležnika može da oslobodi obaveze dužnosti da čuva javnobeležničku tajnu bilo učesnik ili svi učesnici u notarijalnom postupku (čl. 57 st. 4 Zakona o javnom beležništvu) ili sud (čl. 57. st. 5 ZJB). Sud oslobađa javnog beležnika obaveze čuvanje tajne na njegov zahtev samo ako je stranka u notarijalnom postupku umrla ili bi njena izjava mogla da se dobije uz velike teškoće (npr. kad se ne zna prebivalište ili boravište učesnika, kada je on duševno oboleo i slično).¹³

¹¹ A. Jakšić, op. cit. str. 500.

¹² B, Poznić, V. Rakić-Vodinić, op. cit. str. 407.

¹³ A. Jakšić, op. cit. str. 501.

Zakon razlikuje pravo na uskraćivanje svedočenja od prava na uskraćivanje na pojedina pitanja. Ovo drugo pravo pripada svedoku bez obzira na njegov životni poziv ili ulogu punomoćnika, i to samo ako ima važan razlog da uskrati odgovor. Kao primer za takav razlog naveden je u Zakonu slučaj u kome bi svedok svojim odgovorom izložio (1)teškoj sramoti, (2)znatnoj imovinskoj šteti, ili (3)krivičnom gonjenju sebe, svog bračnog druga, odnosno vanbračnog partnera, ili svoje bliske srodnike po krvi ili po tazbini. Od krvnih srodnika, Zakon obuhvata one u pravoj liniji bez obzira na stepen i one u pobočnoj liniji najdalje do trećeg stepena. Kao bliski srodnici po tazbini predviđeni su Zakonom oni koji su sa svedokom u drugom stepenu srodstva. Kad se radi o bračnom drugu i srodnicima po tazbini, navedeno pravilo se primenjuje i ako je brak prestao. S pomenutim srodnicima izjednačeni su staralac i šticećenik, usvojilac i usvojenik. Svedok, međutim, nema pravo da zbog opasnosti od kakve imovinske štete uskrati odgovor na pitanje: (a) o pravnim poslovima pri kojima je bio prisutan kao svedok; (b) o radnjama koje je u pogledu spornog odnosa preduzeo kao pravni prethodnik ili zastupnik jedne od stranaka; (c) o činjenicama koje se tiču imovinskih odnosa uslovljenih porodičnom ili bračnom vezom; (d) o činjenicama koje se odnose na rođenje ili sklapanje braka, kao i (e) kad je na osnovu posebnih propisa dužan podneti prijavu ili dati izjavu o činjenici o kojoj treba da svedoči (videti čl. 249. i 250 ZPP). Sud je dužan da svedoka upozori na njegovo pravo da uskrati odgovor na pojedina pitanja, te da o razlozima sasluša stranke, te o tome da donese rešenje (čl. 251. st. 1 ZPP). Na ovo rešenje, stranke nemaju pravo žalbe, dok svedok može da ga pobija posebnom žalbom kojom mu se izriče kazna (čl. 251. st. 1. u vezi sa članom 257, st. 2 ZPP).

POSTUPAK IZVOĐENJA DOKAZA SVEDOČENJEM

Postupak za izvođenje ovog dokaza pokreće stranka. Ona je dužna da **predloži** da se određeno lice sasluša kao svedok, te da navede njegovo ime, prezime, zanimanje i boravište. U predlogu za izvođenje dokaza saslušanjem svedoka, stranka je dužna da naznači o čemu taj svedok treba da svedoči (thema probandi) (čl. 252 ZPP). Svedoka poziva sud tako što mu dostavlja pismeni poziv koji sadrži: (1) ime i prezime pozvanog svedoka, (2) vreme i mesto dolaska, (3) predmet po kome se poziva, (4) naznačenje da se poziva u svojstvu svedoka, (5) upozorenje o posledicama neopravdanog izostanka i (6) pouku o pravu na naknadu troškova (čl. 253. st. 1 ZPP). Sud može da naloži stranci da lično pozove svedoka čije je saslušanje određeno, te da ga obavesti o mestu, danu i času održavanja ročišta (čl. 253. st. 3 ZPP).

Redakcija ove odredbe je neozbiljna, a njen domašaj potpuno nejasan. Jer Zakon ne reguliše način pozivanja svedoka, niti pak, obavezu stranke da dokaže da je postupila po nalogu suda, a ponajmanje pitanje da li se i na ovako neobavezno pozvanog svedoka primenjuju odredbe o njegovom kažnjavanju za slučaj da neopravdano izostane sa ročišta. Izostanak svedoka sa ročišta za izvođenje dokaza povlači sa sobom obavezno odlaganje ročišta za glavnu raspravu, obavezu suda da

odredi novi vremenski okvir parnice. Tako , pokušaj da se ubrza parnica pretvara se u svoju suprotnost.¹⁴

Svedok iskazuje pred sudom, u sudskoj zgradi, na ročištu za glavnu raspravu. Moguće je da se svedok sasluša i u svom stanu, ako to nalažu okolnosti slučaja npr. zbog starosti, bolesti itd. (čl.253 st. 2.ZPP). Svedoci se saslušavaju pojedinačno. Svaki od njih daje iskaz bez prisustva ostalih svedoka (čl. 254. st.1 ZPP) Svedoči se isključivo usmeno. Za gluva lica i lica koja ne znaju jezik na kome se vodi postupak svedočenje se vrši preko tumača ili prevodioca (čl. 256 ZPP). Svedok svedoči tako što slobodno izlaže o činjenicama o kojima je pozvan da svedoči. Nakon tog izlaganja, predsednik veća prvi ispituje svedoka (čl. 317 st.1 ZPP). Zatim i stranke mogu svedoku direktno da postavljaju pitanja kako bi se iskaz svedoka proverio,dopunio, razjasnio i sl.Predsednik veća ne treba da dopusti da se svedoku postavljaju sugestivna pitanja tj. pitanja u kojima je odgovor unapred sadržan kao i pitanja koja se ne tiču teme dokazivanja. U parnici se često dešava da se iskazi svedoka ne podudaraju. U takvom slučaju, sud suočava svedoke. Suočeni svedoci se saslušavaju zatim ponaosob o svakoj okolnosti o kojoj se ne slažu i njihov odgovor se unosi u zapisnik (čl. 255 st. 3 ZPP).

U pogledu načina izvođenja dokaza saslušanjem svedoka, važeći ZPP je uveo novine koje se sastoje u odstupanjima od pravila da se iskaz svedoka može punovažno dati samo pred sudom na ročištu. Izuzetno, izvođenje dokaza saslušanjem svedoka može se izvršiti čitanjem njegovog overenog iskaza pred sudom kao i posredstvom konferencijske veze – audio ili video snimanjem. Sud može rešenjem odlučiti da se izvede dokaz čitanjem pisane izjave svedoka u kojoj se navode saznanja o bitnim spornim činjenicama, odakle su svedoku one poznate i u kakvom je odnosu sa strankama u postupku. Pisana izjava svedoka mora da bude overena u sudu ili od strane lica koje vrši javna ovlašćenja(javni beležnik). Pre davanja izjave, lice koje uzima izjavu mora da upozori svedoka o pravima i dužnostima svedoka propisanim ovim zakonom. Ovo zakonsko rešenje je problematično iz više razloga. Prvo, iskaz svedoka se čita pred sudom, a svedok nije prisutan, što dovodi u pitanje pravo stranke iz člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima na usmeno raspravljanje pred sudom. Drugo, ovim rešenjem se odstupa od načela neposrednosti, bez dovoljno opravdanih razloga. Treće, upozorenje da svedok u svom pismenom iskazu mora da govori istinu i da iskaže sve što mu je poznato, ne potiče od suda, već ili od sudskog službenika nadležnog za overavanje isprava, ili od lica s javnim ovlašćenjima(javnog beležnika), što umanjuje ozbiljnost jedne takve opomene.Takođe, sud može odlučiti da se svedok sasluša posredstvom konferencijske veze, korišćenjem uređaja za tonsko ili video snimanje. Identitet svedoka u ovom slučaju ne sme biti prikriven, jer je sud dužan da se uveri u odnos svedoka i stranaka. U ovom slučaju, očuvani su načelo usmenosti i neposrednosti i ozbiljnosti opomene da se govori istina, te rešenje nije sporno, a može biti prilično ekonomično.¹⁵ Ovo dokazno sredstvo je imanentno

¹⁴ Ibid, str. 502.

¹⁵ B. Poznić, V. Rakić Vodinelić, op. cit. str. 409.

anglosaskonskim pravnim sistemima gde se koristi u fazi pripremanja ročišta za glavnu raspravu. Stranke su čak, u ovoj fazi dužne da razmene pisane izjave svedoka koje su, uz sadržinu iskaza, snadbevene i izjavom svedoka o istinosti iskaza (statement of truth). Na ročištu za glavnu raspravu ovakvog svedoka ispituje samo suparnička strana (cross examination). ZPP nije jasno i precizno odredio cilj, značaj i domašaj izvođenja ovog dokaznog sredstva koje inače, nije poznato evrokontinentalnim pravnim sistemima. Sud može da pozove svedoka koji je dao pisanu izjavu da svedoči pred sudom u pravom smislu reči, što indukuje zaključak da je zakonodavac imao u vidu iskaze fizičkih lica koji su državljani Republike Srbije, ali imaju prebivalište ili boravište u inostranstvu.¹⁶

OCENA ISKAZA SVEDOKA

Za ocenu iskaza svedoka od značaja je, prvo njegova sposobnost da činjenice opazi i da ih zadrži u sećanju. Ta sposobnost nije samo stvar funkcionisanja njegovih čula i pamćenja, nego zavisi i od njegove opšte kulture. Jedan viši stepen te sposobnosti može se sastojati u iskustvu koje je svedok stekao čestim zapažanjem činjenica sličnih onoj o kojoj ga sud saslušava.¹⁷ Što se tiče pamćenja i sećanja, svedoci često mogu biti nepouzdati. Svedoci su, posle zaključenja pravnog posla kome su prisustvovali, doživljavali druge i nove događaje i bili pod drugim i novim utiscima koji potiskuju u njihovom pamćenju, ranije momente i impresije tako da se u vremenu svedočenja, oni mogu ne sećati dobro i precizno svih detalja zaključenja pravnoga posla.¹⁸

Ocena iskaza svedoka je upravo tipičan primer slobodne ocene koju vrši sud vodeći računa o pouzdanosti svedoka, načinu, odnosno okolnostima pod kojima je činjenice o kojima daje iskaz saznao. Sudija upravo u oceni iskaza svedoka nastupa i kao psiholog i kao pravnik-praktičar koji ima izvesnu rutinu u prepoznavanju osobina svedoka, kako bi stvorio ispravan zaključak u kojoj meri je iskaz istinit. Naime, i pored obaveznog upozorenja na posledice davanja lažnog iskaza, odnosno moguću krivičnu odgovornost, svedoci često izbegavaju da govore istinu ili još češće, izbegavaju da iznesu sve okolnosti koje su im poznate. Sami vrše procenu i selekciju bitno od nebitnog, najčešće u cilju pomoći stranci koja ih je predložila kao svedoka, odnosno u cilju da otežaju položaj protivnika.¹⁹ Prema načelu slobodne ocene dokaza, sudija je ograničen jedino time što on ne sme primeniti kao dokazno sredstvo nešto što zakon kao takvo ne predviđa. Međutim, ako su stranke svoje navode potkrepile dopuštenim dokaznim sredstvima, onda sudija ima potpuno odrešene ruke i neograničenu slobodu u pogledu ocene tih dokaza i svoga ubeđenja na osnovu njih. Sudiji je ostavljeno da nađe, samo i jedino

¹⁶ A. Jakšić, op. cit. str. 506.

¹⁷ B. Poznić, op. cit. str. 227.

¹⁸ Živojin Perić, *Svedoci kao dokazno sredstvo*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1934. str. 29.

¹⁹ D. Palačković, op. cit. str. 222.

po iskazu *dva svedoka*, koja su za njega sudiju nesumnjiva, da su zaključeni i završeni najvažniji pravni poslovi i da tako, tuženoga, jedino na osnovu iskaza svedoka, osudi na plaćanje stotine hiljada ili na plaćanje miliona dinara; da svedocima obori najispravniju ispravu; da vas npr. liši vašeg nepokretnog imanja pri sve tom što imate o njemu urednu tapiju odn. uvod u zemljišne knjige; sudija je stekao uverenje da je tužilac kupio i platio to vaše imanje, jer su to potvrdila dva svedoka; sve će tako biti, jer tako je sudija ubeđen.²⁰ Normalno je uzeti da iskaz pozvanog svedoka ima veću vrednost od iskaza svedoka koji je događaju slučajno prisustvovao. Po jednom mišljenju, sud ne sme prilikom ocene dokaza uzeti u obzir da je svedok uskratilo iskaz. Po drugom gledištu, sud takvo njegovo ponašanje sud može, sa svom obazrivošću, da ceni slobodno kao indiciju. Za drugo gledište govori načelo našeg zakona, po kome sud ceni dokaze uzimajući u obzir rezultat celokupne rasprave.²¹

U pogledu ocene svedoka kao dokaznog sredstva postoje neka pravila koja mogu da se primene u praksi. Objektivni kriterijum za ocenu verodostojnosti iskaza bili bi: sklad, odnosno nesklad iskaza svedoka sa ispravama; struktura iskaza svedoka, naročito da li svedok menja način i redosled kazivanja; da li čuti na iznenada postavljeno pitanje; da li prilikom ponovnog saslušanja, menja verziju događaja o kome svedoči; da li je svedok direktan, da li je namerno ili slučajno prisustvovao događaju o kome kazuje; da li se radi o hearsay iskazu. Subjektivni kriterijumi: ovde se radi o oceni ličnih svojstava svedoka. Pita se da li stranka ili neko treće lice može da ima uticaj na sadržinu iskaza; kakav je interes svedoka za ishod spora, njegov odnos prema strankama; da li je svedok zaposlen kod stranke, da li je njegov bračni drug; dalje, ceni se starosna dob svedoka, njegova moć izražavanja, inteligencija i moć zapažanja i sećanja i slično. Najzad, bitni su i opšti moralni kvaliteti svedoka.²²

ZAKLETVA SVEDOKA

U procesnom sistemu, zakletva predstavlja sredstvo usmereno na sprečavanje lažnih iskaza. Institucija zakletve računa na objektivne i subjektivne razoge koji mogu navesti svedoka da ne govori istinu, te na njegov strah i respekt pred moralnim, pa i religioznim sankcijama za slučaj da dade lažan iskaz.²³ Zakletva je bila predviđena npr. u procesnom pravu Kraljevine Jugoslavije. Naime, Uredbom br.9930. od 1933. godine propisano je polaganje zakletve po propisima građanskog parničnog postupka, bez obzira na veroispovest lica koje se mora zakleti, i to za svedoke sledeća formula; "Zaklinjem se Bogom svemogućim i sveznajućim, da sam o svemu što me je sud pitao čistu i potpunu istinu, a ništa drugo nego istinu iskazao. Tako mi Bog pomogao!" Po članu 5 citirane Uredbe će lica, koja ne pripadaju ni jednoj od priznatih vera, ili pripadaju priznatoj veri, čija pravila zabranjuju polaganje

²⁰ Ž. Perić. op. cit. str.24.

²¹ B, Poznić. op. cit. str.226.

²² A. Jakšić. op. cit. str. 504.

²³ S, Triva, V. Belajec, M. Dika, op. cit. str 431.

zakletve, nakon što ih je sudija shodno propisima opomenuo, dati umesto zakletve svečano obećanje shodno tekstu propisane zakletve.²⁴

U ranijim tekstovima ZPP bila je propisana mogućnost polaganja zakletve svedoka. Počev od ZPP iz 2004. godine, danas više nema pravila o polaganju zakletve. Da li će svedok biti pozvan da položi zakletvu na svoj iskaz, bila je ranije stvar sudske ocene. Sud je tu meru upotrebljavao ako je imao razloga da veruje da će to na svedoka uticati da govori istinu. Svedok je zakletvu obično polagao *posle datog iskaza* (asertorna zakletva), ali je sud mogao odlučiti da on istinitost svojih izjava potvrdi zakletvom *pre nego što bude saslušan* (promisorna zakletva). Nisu se mogli zaklinjati svedoci koji u času zakletve nisu bili punoletni ili nisu mogli shvatiti njen značaj. Svedok se zaklinjao usmeno, ponavljanjem reči koje su činile zakonom propisani tekst zakletve i koje prvo izgovori predsednik veća. Zakletva nije bila religiozna, i po svojoj suštini svodila se na svečanu potvrdu istinitosti i potpunosti datog iskaza, odnosno na svečano obećanje da će iskaz biti takav. Nemi svedoci koji znaju da čitaju i pišu zaklinjali su se na taj način što su potpisivali tekst zakletve, a gluvi svedoci tako što su taj tekst čitali. Preko tumača zaklinjali su se gluvi i nemi svedoci koji ne znaju da čitaju i pišu. Svedok koji se ponovo saslušava nije polagao zakletvu drugi put, nego je opominjan na onu koju je već položio. Zakletva je imala smisla, a i danas bi ga imala – ne samo zato što se smatra da pojačava izgleda na istinito svedočenje, već i zato što KZ pravi razliku između lažnog iskaza svedoka datog bez zakletve i onog pod zakletvom. U članu 335, stav 3 KZ, kao teži oblik ovog dela predviđeno je davanje lažnog iskaza pod zakletvom i zaprećena je teža kazna.²⁵ Dakle, zakletva u našem procesnom pravu je fakultativna, odnosno odluku o tome da li će svedok položiti zakletvu donosi sud. Tekst zakletve, koja je uvek usmena glasila je: "Zaklinjem se čašću da sam o svemu što me je sud pitao istinu govorio i da ništa što o ovoj stvari znam nisam prećutao." što bi upućivalo na zaključak o nereligioznoj formi zakletve. Protiv rešenja kojim se svedoku nalaže polaganje zakletve ili se odbija predlog o polaganju zakletve, stranke i svedok nemaju pravo žalbe.²⁶

ZAKLJUČAK

Iz celokupnog dosadašnjeg izlaganja, možemo zaključiti da su svedoci veoma često korišćeno dokazno sredstvo u parničnom postupku. Bez obzira njihovu nepouzdanost, znatan broj sudskih presuda se upravo zasniva na iskazima svedoka. Kao što je već naglašeno, verodostojnost iskaza svedoka zavisi od sposobnosti zapažanja i reprodukovanja zapamćenog. Mnogostrana uslovljenost vrednosti ovog izvora informacija oduvek je davala povoda raspravama o umesnosti njegove primene. U pokušaju da se spreči mogućnost oslanjanja na toliko neizvesne informacije neki teoretičari i pravni sistemi stali su na stanovište da treba ograničiti upotrebu svedoka kao dokaznog sredstva. Međutim, naš procesni sistem ostao je

²⁴ J. Hiršl, op. cit., str. 269.

²⁵ B, Poznić, V. Rakić-Vodinić, op. cit. str. 410.

²⁶ D. Palačković, op. cit. str. 221.

dosledan principu slobodne ocene dokaza. Po pravilu, ne određuje se ograničenje primene ovog dokaznog sredstva. Čak ako svedok ima interes da se spor reši na određeni način, to nije prepreka za njegovo saslušanje. S obzirom na to da svedoci obaveštavaju sud o zapažanjima događaja koji su se desili pre svedočenja, oni su po pravilu nezamenljivi. Dužnost svedoka je da obavesti sud samo o subjektivnom zapažanju događaja, o svom *znanju*, ne i o svom *mišljenju* o događaju koji je zapazio. Zaključak o značenju okolnosti o kojima svedok iskazuje, treba da stvori sud. Međutim, ponekad će biti nemoguće ograničiti svedoka na reprodukciju čistih zapažanja, uz potpuno eliminisanje sudova o zapaženom. Kao ljudske jedinice, svedoci su podložni raznovrsnim spoljnim uticajima, a njihova sposobnost memorisanja, shvatanja i povezivanja činjenica je determinisana nivoom svesti i savesti, obrazovanjem i inteligencijom. Opšta kultura i obrazovni nivo svakog čoveka čini značajan element u pravilnom shvatanju onoga što lice vidi, čuje, dodirne, odnosno čulima konstatuje. Značajan element čini i iskustvo koje je stečeno ponovljenim opažanjima identičnih ili činjenica sličnih onoj u odnosu na koju daje iskaz. U našem pravu sud nije vezan zakonskim pravilima po kojima bi on, jednu činjenicu morao uzeti kao dokazanu ili kao nedokazanu s obzirom na broj i vrstu dokaznih sredstava, kojima se ona dokazuje. Zakon ostavlja sudu da rezultat izvedenih dokaza, na primer iskaz svedoka, oceni prema svom opštem životnom iskustvu i znanju, primenjujući stavove psihologije i logike. Zakon ne određuje rang po kome bi dokazno sredstvo jedne vrste imalo uvek veću snagu nego sredstvo druge vrste, na primer, da nejavna isprava ima veću verodostojnost nego svedok. Sud dakle, može, ako ga okolnosti na to upućuju, pokloniti veru svedoku ili stranci, nasuprot nejavnoj ispravi. Uverenje da je sporna činjenica istinita, može biti zasnovano na iskazu jednog svedoka, iako su dvojica ili više njih svedočili suprotno. Sud može uzeti u obzir na primer, da je svedok u toku saslušanja menjao iskaz; da se njegov iskaz slaže ili razlikuje od iskaza drugog svedoka o istoj ili o drugoj činjenici, da je svedok izjavio da se ne seća događaja kome je prisustvovao itd. Svoj zaključak o istinosti sporne činjenice sud izvodi ne samo iz rezultata onih dokaza koji su za njeno dokazivanje upotrebljeni, nego i iz rezultata drugih dokaza i celokupne rasprave. Do zaključka o postojanju dokazivane činjenice, sud dolazi po svom uverenju, na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celog postupka. U tome je suština načela slobodne ocene dokaza, odnosno načela slobodnog sudijskog uverenja koje je naš zakon usvojio nasuprot zakonskoj dokaznoj teoriji. U našem pravu dakle, važi princip slobodne ocene dokaza uz neznatno korišćenje zakonske ocene dokaza..

LITERATURA

1. HIRŠL Jakov, *O dokazu u građanskim parnicama*, Tiskara M. Zagotta, Zagreb, 1937.
2. JAKŠIĆ Aleksandar, *Građansko procesno pravo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2017.

3. *KRIVIČNI ZAKONIK SRBIJE* ("Sl. Glasnik RS" br. 85/2005, 88/2005 – ispr. 107/2005 – ispr. i 72(2009).
4. PALAČKOVIĆ Dušica, *Parnično procesno pravo*, Pravni fakultet u Kragujevcu, Kragujevac, 2004.
5. PERIĆ Živojin, *Svedoci kao dokazno sredstvo*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1934.
6. POZNIĆ Borivoje, *Građansko procesno pravo*, "Savremena administracija" D.D. Beograd, 1993.
7. POZNIĆ Borivoje, RAKIĆ-VODINELIĆ Vesna, *Građansko procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Javno preduzeće Službeni glasnik, Beograd, 2015.
8. STANKOVIĆ Gordana, *Građansko procesno pravo*, Udruženje za građansko procesno i arbitražno pravo i autor, Niš, 2007.
9. TRIVA Siniša, BELAJEC Velimir, DIKA Mihailo, *Građansko parnično procesno pravo*, "Narodne novine", Zagreb, 1986.
10. *ZAKON O JAVNOM BELEŽNIŠTVU*, ("Sl. glasnik RS" br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 53/2014.)
11. *ZAKON O PARNIČNOM POSTUPKU*, ("Sl. glasnik RS" br. 72/2011, 49/2013, odluka US, 74/2013, odluka US).

WITNESS AS EVIDENCE IN CIVIL PROCEDURE

Phd Milan Tesla

Abstract:

In this scientific article analyzed its concept, traits, characteristic, rights and obligations, the manner of performance and assessment of the probative force of witnesses as evidence in civil procedure. The witness is a natural person who gives evidence before the court of the facts which noted their senses. The witness only is their subjective observation of fact, he does not give his opinion on the facts, which distinguish it from expert. In procedural terms, witness is a third person, different from the parties and the court. The law does not prescribe a certain age as a condition for the process role. The witness is most used, but also the least reliable evidence. The witness has particular positions in the process. The most important duties of witnesses are to respond to the court summons and to testify to the court is telling the truth, and that tells everything he knows about the facts which should testify. In certain cases, a witness has the right to refuse testimony. Also witness has the right to refuse to answer certain questions. It is important to emphasize that the witnesses examined individually, without the presence of other witnesses and orally. Regardless of the fact that the witness is the least reliable evidence, most court decisions rest on the testimony of witnesses. The rule is that court costs testimony of witnesses at its own discretion. Witnesses the detection system estimates available evidence is more important than in the system of legal evidence theory in which the use of the compositions is limited.

Key words: witness, evidence, physical face, right to withholding testimony, free certificate, facts.

Article history:

Received: 24. 8. 2017.

Accepted: 18. 9. 2017.

UDK: 349.2:331.1-055.26(439)

Original scientific paper

PROTECTION OF PREGNANT WOMEN AGAINST DISMISSAL: WITH REGARD TO THE HUNGARIAN JURISPRUDENCE

Prof. dr József HAJDÚ*
Gabriella MÉSZÁROS*

Summary

In this article, the main logic and basic provisions of the mainstream legislations at international, EU and national (Hungarian) level as well as the case law on pregnant women's protection against dismissal were introduced.

In Hungary Act I of 2012 on the new Hungarian Labour Code concluded that pregnant women need to notify the employer of their pregnancy prior to receiving the termination letter in order to get protection against dismissal. Then the Hungarian Constitutional Court annulled the prior notice requirement. The Constitutional Court Decision stated that if pregnant women did not inform the employer, they would also be granted the protection against dismissal. The HCC's decision basically returned back to the provision of the previous Labour Code (Act XXII of 1992): the protection against dismissal exists even if pregnant woman did not inform the employer about her pregnancy status. Hence, according to the HCC's decision the previous Labour Code (1992) provision replaced the new Labour Code's (2012) restrictive provision. The final conclusion what we would like to highlight is that pregnant women could get a wide range of protection against dismissal, but the scope of the protection should be more extended (e.g. IVF and proportional protection of the fetus, etc.).

Key words: protection against dismissal, pregnant women, human rights, labor law.

Introduction

This study will examine the legislation and the nature of protections regarding pregnant women against dismissal.¹ Dismissal on grounds related to maternity is still

* Associate Professor of Law, University of Szeged, Hungary, and member of the European Committee of Social Rights (ECSR) of the Council of Europe, in Strasbourg. E-mail: hajdu@juris.u-szeged.hu.

* PhD student, University of Szeged, Szeged, Hungary, e-mail: mszros.gabriella@gmail.com.

¹While discussing this topic, the obligation to provide information in proper time to the employer is one of the crucial issues. The proper timing has important legal effects on both parties. Besides the timing,

a reality throughout the world. Although there is a critical lack of systematic research on the frequency of maternity-related dismissal, several countries do collect² and report³ such data.⁴

In addition, attention will also be paid to the rule of protection and what kind of effect the cooperation between employee and employer will have. The aim of the article is to highlight the relevant international (ILO, EU) legislations and court cases. The paper also gives the analysis of the relevant measures of the Hungarian Labour Code⁵ and one important decision of the Hungarian Constitutional Court.⁶

The authors would like to emphasize that pregnant women have many human rights equal to many other human beings, but sometimes the same human rights have a different legal interpretation in case of pregnant women, just because they are pregnant.⁷ For example, the right to life is a fundamental human right for everyone, but in case of pregnant woman it should have a wider connotation or in other words double protection.⁸ First, this right protects the fetus' right to life (narrowly: the right to be born in good mental and physical condition). Secondly, it protects the pregnant women's life, physical and mental health during the pregnancy. Through the national laws, the governments must ensure that pregnant women get a proper protection at their workplace.

The other fundamental human right of the pregnant employee is the right of equal treatment and non-discrimination. This article intends to describe some cases where the employer's behaviour was discriminative towards the pregnant woman because of her pregnancy. According to the statistics and court case law, pregnant

there are some further issues which are relevant in an employment relationship: e.g. a) how to inform the employer (written or oral form), b) whether she works under a fixed-term contract or not, c) whether she is under a probation period or not, etc.

² In the United Kingdom a report released by the Equality and Human Rights Commission (EHRC) in 2005 stated that around seven per cent of pregnant women (i.e. approximately 30,000 per year) lose their jobs due to pregnancy. Many more (i.e. approximately 45 per cent) suffer some sort of financial loss or are pressured to quit their jobs. (Equality and Human Rights Commission (EHRC): Greater Expectations, Summary Final Report, (Manchester, 2005).)

³ In France a national research project mandated by the French Government in 1998 concluded that every year four per cent of pregnant women in France (i.e. 29,500) lose their jobs due to their pregnancy. While only 126 cases of pregnancy-based discrimination were reported to the French Equal Opportunities and Anti-Discrimination Commission (HALDE) in 2008 (i.e. two per cent of total cases), 615 such cases were reported in 2010 (five per cent of the total). According to HALDE, discrimination based on pregnancy, gender and family responsibilities affected 12 per cent of working women in 2010. [*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE): Rapport Annuel 2010 (Paris, 2010)*]

⁴ <http://mprp.itcilo.org/allegati/en/m9.pdf> (12.07.2017)

⁵ Act I of 2012 on the new Hungarian Labour Code.

⁶ NB. The reasoning of Decision No. 17/2014.(V.30.) AB of the Constitutional Court on prohibition of dismissal of pregnant women attests to the continued applicability of the Supreme Court's jurisprudence.

⁷ She is responsible for two lives and health: hers and her fetus'.

⁸ However, the concept of a right to life arises in debates on issues of capital punishment, abortion, euthanasia, etc. We are not dealing with these issues.

women quite often are dismissed by their employer because of their pregnancy. This article will show the principle that employers are not allowed to discriminate pregnant employees just because of economic advantage. We article will focus on the labour law aspects including protection against dismissal.

1. PREGNANCY AND SOME BASIC HUMAN RIGHTS

Often when a working woman shares good news (about her pregnancy) with coworkers, discrimination⁹ might be the last thing on her mind. But the truth is that many women are treated unfairly - or even fired- after revealing the news of their pregnancy.¹⁰

When we talk about pregnant women, a multi-dimensional legal protection must be provided. First, we have to divide the protection to pregnant woman and fetus.¹¹ Second, a multidimensional protection of pregnant woman isa) employment protection (protection against dismissal) and b) non-discrimination in relation to maternity before/or at work. The most important rights of the multidimensional protection of pregnant women are shown in Table 1. Due to the length of this paper we shall discuss only two of them (right to life and right to equal treatment/non-discrimination).

Table 1. Basic human rights dimensions to protect pregnant women

Protected rights	Pregnant woman	Fetus/embryo
Right to life	+	+
Right to health (means: health care + occupational and public health)	+	+ (only proper health care)
Right to work	+ - access to work (recruitment) - promotion/training - wage and condition of work - work adaptation to pregnant woman ¹² (in case of removal another position) - protection against dismissal - the right to return (same position or equivalent)	-

⁹As long as a pregnant woman is able to perform the major functions of her job, not hiring or firing her because she is pregnant is against the law. It is against the law to dock her pay or demote her to a lesser position because of pregnancy. It is also against the law to hold back benefits for pregnancy because a woman is not married. All are forms of pregnancy discrimination, and all are illegal.

¹⁰<https://www.womenshealth.gov/pregnancy/youre-pregnant-now-what/know-your-pregnancy-rights>(15.07.2017)

¹¹ In case of the fetus, they usually enjoy derived human rights.

¹² Reasonable accommodation may be required for pregnant women. Pregnant women should not be involved in activities that create substantial health risks to them or their babies.

	- protection of employment-related entitlements	
Right to equal treatment and non-discrimination (<i>in relation to maternity before/or at work</i>)	+ - in access to employment - during employment - at termination of employment	-
Right to privacy	+ - prohibition of pregnancy test ¹³ - reporting pregnancy to employer	

Source: The authors' own source.

1.1. The right to life from the point of view of a fetus

Here we are focusing only on two aspects: the right to life of the fetus and non-discrimination against a pregnant woman, in case of the termination of her employment relationship.

The right to life is a fundamental human right, central to the enjoyment of all other human rights. International human rights law recognizes this basic right as accruing at birth, and international and regional human rights bodies, as well as courts worldwide, have clearly established that any prenatal protections must be consistent with women's human rights.

An emerging trend to extend the right to life before birth, and in particular from conception, poses a significant threat to women's human rights, in theory and in practice. These efforts, often rooted in ideological and religious motivations, are part of a deliberate attempt to deny women the full range of reproductive health services that are essential to safeguarding women's fundamental rights to life, health, dignity, equality, and autonomy, among others. These attempts to grant a right to life before birth - and therefore recognize prenatal legal personhood - seek to bestow rights on a zygote, embryo, or fetus that would be equal or superior to the rights of women. In many cases, these measures aim to outlaw any procedure that terminates a pregnancy. In other cases, these attempts have sought to justify restrictions on access to in vitro fertilization and contraception. These strategies attempt to deny women the ability to make autonomous decisions regarding their fertility with complete disregard for women's basic human rights.¹⁴

The strategy of promoting the recognition of a right to life before birth has emerged in the context of constitutional reform processes, legislative initiatives, and court challenges that seek to extend constitutional protections of the right to life prenatally. Some countries have adopted various legal frameworks for protecting life before birth. For example, a) Explicit recognition of a constitutional right to life

¹³ Job applicants or workers should not be asked about or to undertake health or pregnancy tests, except as strictly required by health and safety laws.

¹⁴ <http://mprp.itcilo.org/allegati/en/m9.pdf> (12.07.2017)

before birth, as in the national constitutions of Guatemala and Chile.¹⁵ b) Constitutional protections that confer equal protection for the life of both the pregnant woman and the “unborn,” as in the national constitutions of Ireland and the Philippines. c) Legislation establishing that the right to life is subject to protection prenatally, as Poland has done.¹⁶

Further examples, the Dominican Republic adopted a new constitution in 2010, which recognized a right to life from conception, or in 2008 and 2010, the USA’s state of Colorado, and in 2011, Mississippi rejected¹⁷ initiatives to amend the constitutions of these states to recognize that „life begins at conception” and that from the moment of fertilization, zygotes, embryos, and fetuses are people with all the rights guaranteed to persons under their state constitutions. Since 2008, at least 16 Mexican states have amended their constitutions to protect the right to life from either fertilization or conception.

In 2007, members of the Slovak Parliament challenged the constitutionality of the country’s abortion law, arguing that the constitution protects the right to life before birth. However, the Slovak Constitutional Court found that granting the right to life to a fetus would directly contradict women’s constitutional rights to health and privacy and upheld the constitutionality of the abortion law.¹⁸

The ECJ Hertzcase¹⁹ established the concept of a “protected period” running from the inception of pregnancy to the end of a woman’s statutory maternity leave.

In the Mayr²⁰ case²¹ the ECJ confirmed, in the context of IVF, that the protected period begins with the transplanted of the fertilised ova into the woman’s uterus and ends when the pregnancy fails. The ECJ was required to consider whether or not she could claim the protection of the Pregnant Workers Directive (PWD), and whether or not the prohibition on the dismissal of pregnant workers would extend to a woman undergoing IVF, in a case where the eggs have been fertilised in vitro, but have not yet been transferred to her uterus at the point of dismissal. The ECJ found that it does not stretch this far. The purpose of the directive is to protect the special condition of pregnancy, and until that condition exists, the protection does not come into play. She was not therefore protected under the PWD.

¹⁵ Constitución Política de la República de Guatemala [C.P.] tit. II, cap. I, art. 3 (2002) (Guat.); Constitución Política de la República de Chile [C.P.] art. 19, § 1 (1980) (Chile).

¹⁶ <http://mprp.itcilo.org/allegati/en/m9.pdf> (12.07.2017)

¹⁷ Katharine Q. Seelye, Mississippi Voters Reject Anti-Abortion Measure, N.Y. Times, Nov. 8, 2011; Denise Grady, *Medical Nuances Drove ‘No’ Vote in Mississippi*, N.Y. Times, Nov 8, 2011.

¹⁸ <http://mprp.itcilo.org/allegati/en/m9.pdf> (12.07.2017)

¹⁹ Handelsog Kontorfunktionaerernes Forbund i Danmark (acting on behalf of Birthe Vibeke Hertz) v Dansk Arbejdsgiverforening. Reference for a preliminary ruling: Højesteret - Denmark. Equal treatment for men and women - Conditions governing dismissal - Absence due to illness attributable to pregnancy or confinement. Case C-179/88.

²⁰ In the Mayr case the claimant was employed as a waitress and was going through In Vitro Fertilisation (“IVF”). The treatment lasted about one and a half months, and there were complications. She was certified off sick by her medical practitioner, and whilst off sick was dismissed by her employer.

²¹ Sabine Mayr v Backerei und Konditorei Gerhard Flockner OHG (C-506/06) [2008] 2 CMLR 27.

However, the ECJ also pointed out that to dismiss a woman because she is undergoing IVF, which is essentially something that affects only women, would be direct sex discrimination. She is protected by the Equal Treatment Directive (the Recast Directive 2006/54). The Equal Treatment Directive [and by analogy the Recast Directive 2006/54] covers women who are “

at an advanced stage” of IVF (between the follicular puncture and the immediate transfer of the fertilised ova into the uterus).²²

There are a number of steps that States can and should take to promote a legitimate interest in prenatal life – from the point of view of social and income security which links strongly to gainful and paid employment or other work relationship - while respecting women’s fundamental rights.

According to our opinion, in case of pregnant working women the right to life should be split proportionally and interdependently between the pregnant woman and the fetus. A distinction should be made between living life (pregnant woman) and future (expected) life (fetus). The living life should have in many cases priority (mother’s life in danger, abortion, etc.), but intentionally and peremptorily cannot harm the life of the fetus. Hence, they are inseparably living together and they must respect each other’s rights and interest.

From the social law aspect, pregnancy- and later maternity-related dismissal directly impacts the economic security and health of victims of discrimination as well as that of their fetus and later children. Lower income due to job loss means less revenue with which to take care of a fetus and later raise a newborn. Lack of access to affordable healthcare of sufficient quality is also a risk for dismissed pregnant women, which can in turn increase otherwise preventable incidences of maternal and infant mortality.

With regard to employment opportunities and prospects, dismissal on grounds of pregnancy must be prohibited because it deteriorates the chance for a woman to find a new job during her pregnancy and later her chance to return to the labour market. Such delays have been shown to have adverse effects on women’s salaries, as well as access to certain benefits (e.g. seniority and promotions).²³

1.2. EQUAL TREATMENT AND PROHIBITION OF DISCRIMINATION OF PREGNANT EMPLOYEE

The right to equal treatment requires that all persons be treated equally before the law, without discrimination. The principle of equality and non-discrimination guarantees that those in equal circumstances are dealt with equally in law and practice. However, it is important to stress that not every distinction or difference in treatment will amount to discrimination. In general international law, a violation of the principle of non-discrimination arises if: a) equal cases are treated

²²http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/06_Pregnancy/2011-111DV16-Russell%20EN.pdf (16.07.2017).

²³<http://mprp.itcilo.org/allegati/en/m9.pdf> (12.07.2017).

in a different manner; b) a difference in treatment does not have an objective and reasonable justification; or c) if there is no proportionality between the aim sought and the means employed. These requirements have been expressly set out by international human rights supervisory bodies, including the European Court of Human Rights,²⁴ the Inter-American Court²⁵ and the Human Rights Committee.^{26,27}

To discriminate against someone means to single out or make a distinction about that person. Discrimination becomes unlawful in the workplace when an employer treats an applicant or employee unfavorably because of characteristics covered by equal-employment opportunity laws. Discrimination involves treating people differently on the basis of a personal characteristic that is unrelated to their ability to do the job. Discrimination may be direct or indirect and does not have to be intentional. Practices which appear neutral but result in the unequal treatment of people with certain characteristics are called indirect discrimination. For example, indirect discrimination may arise if part-time workers are targeted for retrenchment, where women are more likely to be concentrated in this category than men.

Maternity often constitutes a source of discrimination in employment, in relation to access to employment, equal opportunities, treatment at work and termination of employment.²⁸ This part of the article focuses on employment protection and non-discrimination in relation to protection against dismissal on grounds related to pregnancy.

Both international and national legislations relating to employment protection refer to the right of a female worker to not being discriminated, concretely not to lose her job during pregnancy or maternity leave as well as during a period following her return to work, the duration of which is specified by national laws or regulations. Employment protection has been a fundamental element of maternity protection since the very first ILO Convention on the issue in 1919 and remains a key provision of the most recent ILO Convention on Maternity Protection, 2000 (No. 183).²⁹

²⁴ See, e.g., ECHR *Marckx v. Belgium* (13 June 1979).

²⁵ See, e.g., Advisory Opinion No. 4, para. 57.

²⁶ See, e.g., General Comment 18, para. 13 and *Jacobs v. Belgium*.

²⁷ <http://www.humanrights.is/en/human-rights-education-project/human-rights-concepts-ideas-and-fora/substantive-human-rights/the-right-to-equality-and-non-discrimination> (14.07.2017)

²⁸ Maternity Protection Resource Package, *From Aspiration to Reality for All*, Part II. Modul 9: Employment protection and non-discrimination, Geneva: ILO, 2012 p. 1.

²⁹ C183 - Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183) Convention concerning the revision of the Maternity Protection Convention (Revised), 1952 (Entry into force: 07 Feb 2002)

Within the sphere of EC law, this principle of equality precludes comparable situations from being treated differently, and different situations from being treated in the same way,³⁰ unless the treatment is objectively justified.³¹

It shall be unlawful for an employer to terminate the employment of a woman during her pregnancy or absence on leave referred to in Articles 4 or 5 in PWD or during a period following her return to work to be prescribed by national laws or regulations, except on grounds unrelated to the pregnancy or birth of the child and its consequences or nursing. The burden of proving that the reasons for dismissal are unrelated to pregnancy or childbirth and its consequences or nursing shall rest on the employer.³² This is an important provision, since the decision to dismiss rests with the employer and proving evidence of the employer's intention would be extremely difficult for an individual worker.

This provision offers additional protection to women against discriminatory dismissal. Given that the 'real' rationale for dismissal is generally known only to the employer, it is pragmatically very difficult for workers to show that the dismissal was in reality maternity-based discrimination. Thus, transferring the burden of proof to the employer strengthens the worker's protection and enforces the principle of equal treatment.³³

2. INTERNATIONAL NORMS

2.1. RELATED CONVENTIONS OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION

ILO Conventions have become increasingly comprehensive in terms of the extent to which maternity protection should be provided. In earlier maternity protection Conventions (Nos. 3³⁴ and 103³⁵), protection against dismissal was limited to the period of absence for reasons related to maternity, whereas the protected period was increased in Convention No. 183 to also cover pregnancy and a period following the return to work, usually corresponding to the period during

³⁰ Case 106/83 *Sermide SpA v Cassa Conguaglio Zucchero* [1984] ECR 4209 at [28]. See also, Opinion of AG Van Gerven, Case C-146/91 *Koinopraxia Enoseon Georgikon Synetairismon Diacheir iseos Enchorion Proionton Syn. PE (KYDEP) v Commission* [1994] ECR I-4199.

³¹ See, e.g., Case C-189/01 *Jippes v Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* [2001] ECR I-5689 at [129] and Case C-149/96 *Portugal v Council* [1999] ECR I-8395 at [91]; Case C-411/98 *Angelo Ferlini v Centre Hospitalier de Luxembourg* [2000] ECR I-08081.

³² Convention No. 183, Article 8(1)

³³ *Maternity Protection Resource Package, From Aspiration to Reality for All, Part II. Modul 9: Employment protection and non-discrimination*, Geneva: ILO, 2012 p. 1.

³⁴ C003 - *Maternity Protection Convention, 1919 (No. 3) Convention concerning the Employment of Women before and after Childbirth* (Entry into force: 13 Jun 1921)

³⁵ C103 - *Maternity Protection Convention (Revised), 1952 (No. 103) Convention concerning Maternity Protection (Revised 1952)* (Entry into force: 07 Sep 1955)

which national legislation provides for breastfeeding arrangements. Dismissals during this period may only be made on grounds unrelated to maternity.³⁶

The prohibitions of the termination of the employment contract during pregnancy are more or less flexible, depending on the country. In some, dismissal is prohibited with no exceptions (in accordance with ILO Conventions Nos. 3 and 103); in others, it is prohibited on the grounds of maternity, but allowed for reasons regarded as legitimate and unconnected with maternity (in accordance with ILO Convention No. 183), such as misconduct or failure on the part of the worker to honour obligations under the employment contract, cessation of activity by the enterprise, force majeure, normal expiry of the employment contract or completion of the work for which the worker was recruited.³⁷

According to the ILO Convention on Maternity Protection (No. 183), the following are common examples of grounds for dismissal: a) serious fault, b) gross negligence or violation of work discipline on the part of the employee; c) valid reasons stipulated in common and labour law or by the Ministry of Labour; d) the undertaking has ceased to exist; e) expiry of fixed-term contracts or the end of the work for which a woman was engaged; f) imprisonment of the worker; g) the cause of dismissal pre-dates pregnancy; h) work for another undertaking while on leave; i) failure to resume work on the expiry of the unpaid leave granted to her.

In several countries, the employer is obliged to ask for judicial or administrative authorization before giving notice of dismissal. This can provide additional safeguards to ensure that dismissal is unrelated to maternity.³⁸

Labour courts are crucial in ensuring that statutory provisions are respected and in assessing the validity of reasons given by employers and their possible connection with maternity, but they are a last resort. Examples of sanctions include reinstatement of the employee, as well as financial compensation.

Compensation in case of dismissal. Despite existing protective measures, discriminatory dismissal does occur in practice. In many countries, when employers do not comply with the ban on dismissal, legal action can be taken and compensation paid. However, although Convention No. 183 explicitly prohibits dismissal, it does not deal expressly with the issue of how the prohibition should be enforced, leaving this matter to the discretion of the ratifying countries, subject to the examination of national law and practice in this regard by the ILO supervisory bodies. Countries in which compensation is provided include Albania, Argentina and Ecuador,³⁹

³⁶<http://mprp.ilo.org/allegati/en/m9.pdf> (12.07.2017)

³⁷<http://mprp.ilo.org/allegati/en/m9.pdf> (12.07.2017)

³⁸<http://mprp.ilo.org/allegati/en/m9.pdf> (12.07.2017)

³⁹Equal to one year's remuneration.

Denmark,⁴⁰ Belgium,⁴¹ Colombia and Honduras,⁴² Tunisia, Zambia, and the Lao People's Democratic Republic^{43,44}

Since dismissal may have implications in terms of whether or not a woman receives the cash benefits she would have earned during maternity leave, it is important to note the distinction between the situation of a woman who meets the maternity benefits eligibility criteria under a social security or insurance scheme and that of a woman who is not eligible or not covered by such a scheme. In the first case, dismissal will normally have no effect on the payment of benefits which the worker will receive during her leave. The second situation is more precarious: when the employer is directly responsible for leave benefits, dismissal from work can also mean the non-payment of these benefits. Provisions exist in some countries to ensure that the worker's wages continue to be paid.⁴⁵

The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) has on many occasions stressed the importance of granting cash benefits during the period of leave even in the case of dismissal intervening during the protected period. When provisions related to dismissal protection prove ineffective, it becomes the state's responsibility to impose sanctions that not only serve as a disincentive for employers, but also provide means for the victims to withstand any economic pressure caused by the loss of their employment. This involves having an effective complaints mechanism, including a competent authority to deal with these cases.⁴⁶

2.2. EUROPEAN UNION NORMS AND CASE LAW

The dismissal of a female worker on account of pregnancy constitutes direct discrimination on grounds of sex, contrary to Article 5(1) of Directive 76/207.⁴⁷ It was also in view of the risk that a possible dismissal may pose for the physical and mental state of pregnant workers, workers who have recently given birth or those who are breastfeeding, including the particularly serious risk that they may be encouraged to have abortions, that the Community legislature, in Article 10 of Directive 92/85, laid down special protection for those workers by prohibiting dismissal during the period from the start of pregnancy to the end of maternity leave.

During that protected period, Article 10 of Directive 92/85 does not provide for any exception to, or derogation from, the prohibition of dismissing pregnant

⁴⁰Between 39 and 72 weeks of compensation depending on the job.

⁴¹Six months of gross remuneration.

⁴²60 days of wages.

⁴³Unspecified damages as well as reinstatement.

⁴⁴<http://mprp.itcilo.org/allegati/en/m9.pdf> (12.07.2017)

⁴⁵As an exotic example, in Botswana, for example, legislation specifies that dismissal of an employee without good cause within three months of the birth of her child, does not affect the employer's obligation to pay maternity benefits (i.e. the employer has to continue paying benefits).

⁴⁶<http://mprp.itcilo.org/allegati/en/m9.pdf> (12.07.2017)

⁴⁷The ECJ has consequently held this opinion in several decisions.

workers, save in exceptional cases not connected with their condition where the employer justifies the dismissal in writing. The ECJ has held, moreover, that a refusal to employ a woman on account of her pregnancy cannot be justified on grounds relating to the financial loss which an employer who appointed a pregnant woman would suffer for the duration of her maternity leave, and that the same conclusion must be drawn as regards the financial loss caused by the fact that the woman appointed cannot be employed in the post concerned for the duration of her pregnancy. The effect of a woman's pregnancy on a business is irrelevant. Financial considerations do not justify sex discrimination.⁴⁸

Regional legal instruments also address discrimination based on sex, including maternity. In the EU, the principle of equality and non-discrimination between men and women is enshrined in the Treaty on the Functioning of the European Union. Article 8 of the Treaty states that the EU shall in all its activities aim to eliminate inequalities and promote equality between men and women.

There are two related Directives in the EU: the Pregnant Workers Directive (92/85/EEC) and the Recast Directive: 2006/54/EC).

a) The purpose of the *Pregnant Workers Directive* (92/85/EEC) is expressed in its long title: that is to introduce "measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or who are breastfeeding". In other words, the ambit of the Pregnant Workers Directive applies to other situations than dismissal, such as working conditions.⁴⁹

b) The purpose of the *Recast Directive* (2006/54/EC), set out in the long title, is to implement "the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation".⁵⁰

As regards the field of employment, the principle of gender equality is further developed in Directive 2006/54/EC of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation.

Article 10 of the PWD prohibits dismissal during pregnancy or maternity leave⁵¹ because of the harmful effects which the risk of dismissal may have on the

⁴⁸http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/06_Pregnancy/2011-111DV16-Russell%20EN.pdf (15.07.2017)

⁴⁹http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/06_Pregnancy/2011-111DV16-Russell%20EN.pdf (15.07.2017)

⁵⁰http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/06_Pregnancy/2011-111DV16-Russell%20EN.pdf (16.07.2017)

⁵¹Article 10 of PWD (Prohibition of dismissal) states: "In order to guarantee workers, within the meaning of Article 2, the exercise of their health and safety protection rights as recognized under this Article, it shall be provided that:

1. Member States shall take the necessary measures to prohibit the dismissal of workers, within the meaning of Article 2, during the period from the beginning of their pregnancy to the end of the maternity leave referred to in Article 8 (1), save in exceptional cases not connected with their condition which are permitted under national legislation and/or practice and, where applicable, provided that the competent authority has given its consent;

physical and mental state of women who are pregnant, have recently given birth or are breastfeeding, including the particularly serious risk that pregnant women may be prompted voluntarily to terminate their pregnancy. The only exception is where there are 'exceptional' cases not connected with her condition, provided the employer gives substantiated grounds for the dismissal.

The Recast Directive provides similar protection. In the Paquay case⁵² the CJEU held that where the decision to dismiss on grounds of pregnancy/maternity was taken during maternity leave, or preparatory steps for such a decision were taken, but the dismissal decision was notified to the worker after leave, it was still prohibited by the Directive.⁵³

The protection from dismissal has been considered by the CJEU in many cases and has broadly established that:

a) The protection from dismissal applies to both employment contracts for an indefinite period and fixed-terms contracts. In the Melgar case⁵⁴ the CJEU held that where non-renewal of a fixed term contract is motivated by the worker's pregnancy, this constitutes direct discrimination contrary to the Equal Treatment Directive (now the Recast Directive).

b) A woman is not obliged to inform her employer, or potential employer, that she is pregnant. In the Busch case⁵⁵ the Court ruled that a woman was entitled to return early from maternity leave while pregnant and in order to have maternity leave in relation to the second pregnancy and was not obliged to tell her employer that she was pregnant. The fact that she was unable to carry out all her job functions on her return or that she returned only to qualify for an enhanced payment did not exclude her from protection.

c) Protection applies to women undergoing IVF treatment. In the Mayr case⁵⁶ a woman was certified sick for one week during which the fertilised ova was to be transferred to her uterus. She was dismissed during the week she was off, but before the transfer of the fertilised ova took place. The CJEU held that this treatment only applied to women and the dismissal of a female worker because she was undergoing that important stage of in vitro fertilisation treatment was direct discrimination on grounds of sex.

d) A pregnant worker cannot be dismissed because of pregnancy related sickness absences, even if another worker could fairly be dismissed for sickness in similar circumstances.⁵⁷ Dismissal of a woman at any time during her pregnancy for

2. if a worker, within the meaning of Article 2, is dismissed during the period referred to in point 1, the employer must cite duly substantiated grounds for her dismissal in writing;

3. Member States shall take the necessary measures to protect workers, within the meaning of Article 2, from consequences of dismissal which is unlawful by virtue of point 1."

⁵² Paquay v Societe d'architectes Hoet + Minne SPRL ([2007] CJEU C-460 (11.10.07))

⁵³ http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/06_Pregnancy/2011_11_Palmer_EN.pdf (17.07.2017)

⁵⁴ Maria Luisa Jiménez Melgar v Ayuntamiento de Los Barrios; Cases C-438/99.

⁵⁵ Case C-320/01 Wiebke Busch v Klinikum Neustadt GmbH & Co. Betriebs KG

⁵⁶ Mayr v Backerei Und Konditorei Gerhard Flockner Ohg Case C-506/06 [2008] IRLR 387

⁵⁷ Brown v Rentokil Ltd Case, C-394/96

absences due to incapacity for work caused by an illness resulting from that pregnancy is direct discrimination on grounds of sex.⁵⁸

In addition, in the *Habermann-Beltermann* case, the ECJ held, "It is clear that the termination of an employment contract on account of the employee's pregnancy, whether by annulment or avoidance, concerns women alone and constitutes, therefore, direct discrimination on grounds of sex." As far as the purpose of Article 2(3) of the directive is concerned, by reserving to Member States the right to retain or introduce provisions which are intended to protect women in connection with "pregnancy and maternity", that article recognises the legitimacy, in terms of the principle of equal treatment, of protecting, first, a woman's biological condition during and after pregnancy, and secondly, the special relationship between a woman and her child over the period which follows pregnancy and childbirth (*Case 184/83, Hofmann v. Barmer Ersatzkasse.*)^{59, 60}

Further ECJ cases:

a) The removal of a Board Member on account of her pregnancy was direct discrimination.⁶¹

b) The provision of a 15-day limitation period in which to lodge an action for dismissal protection was incompatible with Articles 10 and 12 of PWD if the duration of that period fails to respect the principle of effective legal protection and the principles of equivalence and effectiveness.⁶²

A woman does not necessarily have to be available to enjoy the protection from dismissal:

a) In *Webb*⁶³ v *Emo Air Cargo (U.K.) Ltd* [1994] ICR 770 the claimant was engaged by the employer to cover for another employee taking maternity leave. However, the claimant herself then became pregnant.

⁵⁸http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/06_Pregnancy/2011_11_Palmer_EN.pdf (16.07.2017)

⁵⁹"As the Court has held (in the *Hofmann* decision) the directive leaves Member States with a discretion as to the social measures which must be adopted in order to guarantee, within the framework laid down by the directive, the protection of women in connection with pregnancy and maternity and to offset the disadvantages which women, by comparison with men, suffer with regard to the retention of employment." „Accordingly, the termination of a contract without a fixed term on account of the woman's pregnancy, whether by annulment or avoidance, cannot be justified on the ground that a statutory prohibition, imposed because of pregnancy, temporarily prevents the employee from performing night-time work.

⁶⁰http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/06_Pregnancy/2011-111DV16-Russell%20EN.pdf (17.07.2017)

⁶¹*Dita Danosa v LKB Lzings SIA* (Case C-232/09)

⁶²*Virginie Pontin v T-Comailux SA* (Case C-63/08)

⁶³There is an important statement, as *Mrs Webb* rightly argues, pregnancy is not in any way comparable with a pathological condition, and even less so with unavailability for work on non-medical grounds, both of which are situations that may justify the dismissal of a woman without discriminating on grounds of sex. Moreover, in *Hertz*, cited above, the Court drew a clear distinction between pregnancy and illness, even where the illness is attributable to pregnancy but manifests itself after the maternity leave. As the Court pointed out, there is no reason to distinguish such an illness from any other illness.

b) The ECJ ruled that the protection afforded by European Law to a woman during pregnancy and after childbirth cannot be dependent upon whether her presence during maternity leave is essential to the proper functioning of the undertaking which employs her. Any contrary interpretation would render the provisions of the Equal Treatment Directive (now the Recast Directive 2006/54) ineffective.

c) Fixed-term contract. Protection given to women during pregnancy and after childbirth regardless of the employer's need for her presence in the workplace extend to fixed term contracts. In reference see the ECJ's decision in *Tele Danmark*⁶⁴ and *Jimenez Melgar*.⁶⁵

In *Tele Danmark*,⁶⁶ a woman was recruited to perform a six-month contract. At the time she was recruited, she knew she was pregnant but kept this information from her employer until she was in post. She was entitled to maternity leave half way through the term of the contract. When she told her employer about the pregnancy, she was dismissed. The employer argued that, by concealing the pregnancy, she acted in bad faith.

In the *Jimenez Melgar* case the Court held that Article 10 of the Pregnant Workers Directive (which prohibits dismissal during pregnancy and maternity leave) applies to women on fixed term contracts. Accordingly, the non-renewal of a fixed term contract is sex discrimination.⁶⁷

3. GENERAL ISSUES ON NATIONAL LEVEL

It is the state's responsibility to set out the legal grounds and enforcement mechanisms regarding maternity-related employment protection and non-discrimination and, when such provisions have proven ineffective, to push sanctions that serve as a disincentive for employers to discriminate while providing a means for victims to withstand economic insecurity caused by the loss of their employment. In particular, governments can consider the following measures:

a) Review and strengthen legislation on employment protection and non-discrimination on the basis of pregnancy and maternity.

b) Collect and publish data on maternity-based discrimination, including breakdowns by type of discrimination (termination, access to employment, right to return, loss of entitlements, etc.) and by demographic characteristics, industry,

⁶⁴ *A/S v Handels-og Kontorfunktionaerernes Forbund i Danmark (HK)*, [acting on behalf of Brandt-Nielsen] (C-109/00) [2002] 1 CMLR 5 (ECJ)

⁶⁵ *Jimenez Melgar v Ayuntamiento de Los Barrios* (C-438/99) [2003] 3 CMLR 4.

⁶⁶ In *Tele Danmark*, the employee was unable to complete a substantial part of the six-month contract on which she had been engaged. The ECJ said that the dismissal of a worker on the ground of pregnancy constitutes direct sex discrimination whatever the nature and extent of the economic loss incurred by the employer as a result of her absence.

⁶⁷ http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/06_Pregnancy/2011-111DV16-Russell%20EN.pdf (17.07.2017)

occupation, location and size of enterprise, in order to identify trends, key issues, and targeted strategies.

c) Establish, fund, staff and train an independent complaints body and mechanism to which employees and employers can have access without workers risking the loss of their employment.

d) Strengthen the labour inspectorate to understand, identify and provide information on maternity-based employment discrimination.

e) Undertake communication and information campaigns with employers and workers on maternity protection rights, including clear guidance on the provisions for maternity-related employment protection and non-discrimination. Incorporate training on employment protection and non-discrimination in government-provided training to businesses.

f) Target education and enforcement strategies to selected industries, occupations, or geographic locations where data and analyses show particular problems.⁶⁸

A number of countries have developed effective complaints mechanisms, including competent authorities to deal with these cases.

4. THE HUNGARIAN LEGAL SITUATION

4.1. FORMER LABOUR CODE (ACT XXII OF 1992)

This part describes the main features of the termination of employment and the protection of pregnant women under Act XXII of 1992 on the former LC.

The employment relationship may be terminated by the mutual consent of the employer and the employee by ordinary dismissal, by extraordinary dismissal or by immediate effect during the trial period.⁶⁹ By ordinary dismissal an employee may be dismissed only for reasons in connection with his/her ability, his/her behaviour in relation to the employment relationship or with the employer's operations.

Employers shall not terminate an employment relationship by ordinary dismissal during the periods specified below:

- a) incapacity to work due to illness, but not to exceed one year following expiration of the sick leave period, furthermore, for the entire duration of eligibility for sick pay on the grounds of incapacity as a result of an accident at work or occupational disease,
- b) for the period of sick leave for the purpose of caring for a sick child,
- c) leave of absence without pay for nursing or caring for a close relative
- d) during pregnancy, for three months after giving birth, or during maternity leave
- e) leave of absence without pay for the purpose of nursing or caring for children

⁶⁸<http://mprp.itcilo.org/allegati/en/m9.pdf> (12.07.2017)

⁶⁹Act XXII of 1992 on the Labour Code, Section 87.

f) during regular or reserve army service, from the date of receiving the enlistment orders or the notice for the performance of civil service.⁷⁰

Based on Act XXII of 1992 on the Labour Code, the pregnant employee has an objective protection against dismissal, this means the legal protection is provided even if she or the employer is not aware of the pregnancy. Pregnant women get protection even if they do not inform the employer about their pregnancy.⁷¹

4.2. NEW LABOUR CODE (ACT I OF 2012)

In 2012 Hungary modified its Labor Code in order to make employment more flexible, cheaper and in accordance with the labor market and with the EU Directives. Relating to the 1992 Labour Code, judicial protection by the Hungarian Constitutional Court has significantly changed the new Labour Code (2012), accordingly, a pregnant employee was only entitled to protection against dismissal if she had informed her employer of her pregnancy before the dismissal. According to the Labour Code⁷² in force, termination of employment⁷³ is usually based on mutual agreement of the parties or an unilateral notice given by one of the parties. Note that the employer is required to provide a reason for the termination of the employee's contract and that the reason must be realistic and rational. Employees may terminate their employment by notice without the obligation to provide a reason. In case of termination with immediate effect, both the employer and the employee are required to provide a substantial and verified reason.⁷⁴ However, the employer may not terminate the employment relationship by notice in the following cases:

- a) during pregnancy
- b) during maternity leave
- c) during a leave of absence taken without pay for caring for a child
- d) during any period of actual reserve military service, and
- e) in the case of women, while receiving treatment related to a human reproduction procedure, for up to six months from the beginning of such treatment.⁷⁵

From the time of the announcement of pregnancy to the employer, the expectant employee is entitled to "extra" protection under labour law.⁷⁶ There is no doubt that the most important protection for pregnant women and mothers under the Hungarian labour law is the prohibition of labour contract termination. Based on

⁷⁰ Act XXII of 1992 on the Labour Code Section 90.

⁷¹ József Hajdú: Labour Law in Hungary, Wolters Kluwer, 2011. p. 182.

⁷² In brief: an employment relationship may be terminated by a) mutual consent; b) notice and c) immediately without notice in Hungary.

⁷³ Act I of 2012 on the new Labour Code Section 64 (1)

⁷⁴ <http://eugo.gov.hu/doing-business-hungary/labour-law> (20. 03. 2017.)

⁷⁵ Act I of 2012 on the new Labour Code Section 65 (3)

⁷⁶ In accordance with Subsection 65 (3) of the Labour Code, pregnant employees are protected against dismissal.

the Labour Code, the employer cannot terminate the employment relationship with ordinary notice during the pregnancy and the period of the maternity leave and even during the non-paid parental leave.⁷⁷ In practice that means that female workforce cannot be dismissed until the child reaches the age of three (3).⁷⁸ It is important to mention that the employee is only entitled to the above protection if she announced the pregnancy to the employer. However, the non-respect of the above prohibition makes the contract termination unlawful with serious financial impact for the employer. Since June 2016, after the delivery of the termination notice, if the employer is notified about the pregnancy or IVF treatment, the company is allowed to unilaterally withdraw the termination letter. In addition, in case of fixed-term employees, termination is only permitted if the employer is undergoing a bankruptcy proceeding, or because of the employee's ability, or *force majeure*.⁷⁹ The Hungarian Labour Code states that in the following cases the employer is not allowed to dismiss an employee: 1.) in case of pregnant women sick during pregnancy; and 2.) in case of fertilization treatments, pregnancy, three months after having a child, or during maternity leave.⁸⁰ Based on Act I of 2012 on the Hungarian Labour Code, the employer may not terminate the employment relationship by notice during pregnancy.⁸¹ The employer is prohibited from dismissing a pregnant woman from the date that she notifies the employer of her pregnancy. The same legal protection covers IVF-treated women from the notification of the employer of the treatment, for the duration of the treatment with a maximum of six months.⁸² Pregnant employees are protected against dismissal from the beginning of their pregnancy. If they want to get protection, they have to inform the employer thereof before the notice was given.⁸³ The Labour Code did not contain information about which was the latest date when pregnancy could still be

⁷⁷<http://smartlegal.hu/publication/employing-female-workforce-in-hungary> (10. 07. 2017.)

⁷⁸http://www.krs.hu/sites/default/files/tudastar/a_gyermekvallalas_munkajogi_vedelme_e.pdf (17. 07. 2017.)

⁷⁹<https://iclg.com/practice-areas/employment-and-labour-law/employment-and-labour-law-2017/hungary#chaptercontent6>(08. 07. 2017.)

⁸⁰Employers are not allowed to dismiss an employee in the following cases: In case of illness and for the next year following the end of the sick leave, during the sick leave an employer has no right to dismiss an employee if the illness is due to a work accident or occupational disease, in case of non-paid leave for taking care of a relative, in case of non-paid leave for taking care of a relative, in case of non-paid leave for women taking care of children under three, in case of providing army duties, in case of a disabled person through the entire period he or she receives rehabilitation support.<http://www.lawyershungary.com/dismissal-of-hungarian-employees> (15. 07. 2017.)

⁸¹ Act I of 2012 on the Labour Code 65 (3)

⁸² Annick Masselot, Eugenia Caracciolo Di Torella Susanne Burri: Fighting Discrimination on the Grounds of Pregnancy, Maternity and Parenthood. The application of EU and national law in practice in 33 European p. 127. http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/your_rights/discrimination__pregnancy_maternity_parenthood_final_en.pdf (08. 07. 2017.)

⁸³ Act I of 2012 on the Labour Code 65 (5)

communicated.⁸⁴ It was the case until the Hungarian Constitutional Court made that decision on 31 May, 2014. The Labour Code – in line with the HCC Decision (2014) – has been amended so that if the employee informs the employer of her pregnancy following the dismissal, then the employer may choose to withdraw the termination within 15 days of the date of notification.⁸⁵ The amendment does not, however, state when the employee must inform the employer of her pregnancy following the date of dismissal. It is therefore recommended that if an employer wishes to dismiss an employee, he or she asks the employee whether there are any grounds which the employee can rely on to “exclude” the termination (i.e. based on her pregnancy).

4.3. DECISION OF THE HUNGARIAN CONSTITUTIONAL COURT 17/2014. (V. 30.)

The fundamental issue of the Hungarian Constitutional Court was to reinstate the former (1992) Labour Code’s provision: pregnant women are protected against termination of employment even if they do not have knowledge of their pregnancy when the termination notice is served. A core issue of the provision of the new Labour Code (2012) is that the pregnant employee may invoke the protection against termination only if she notified the employer of her pregnancy before the disclosure of the termination. The Commissioner for Fundamental Rights petitioned to the Constitutional Court which then underlined that the obligation of preliminary notification violates pregnant women’s human dignity and their right to privacy.⁸⁶ Until 2014 an employee was entitled to invoke her right of protection against unlawful dismissal based on pregnancy only if she had previously informed the employer about her condition. The Constitutional Court recognised this in its decision no. 17/ 2014. (V. 30.) AB annulling as of 31 May 2014 the phrase that pregnant employees or those involved in reproductive procedure are required to notify the employer of their condition before the termination notice is communicated.”⁸⁷ The Hungarian Constitutional Court ruled that the provision of 65 (3) of Act I of 2012 on the Hungarian Labour Code that required women to inform their employers of their pregnancy to enjoy protection against termination was unconstitutional. The Labour Code was not appropriate and contrary to the employee’s right. Due to the prior notice requirement, the employees were pressured to inform the employer of their pregnancy. „A complainant asked the Commissioner to initiate the constitutional review of the provision because according

⁸⁴http://www.krs.hu/sites/default/files/tudastar/a_gyermekvallalas_munkajogi_vedelme_e.pdf Kéri Ádám: Protection for pregnant employees – Pregnancy and human reproductive procedure (08. 07. 2017.)

⁸⁵<https://www.taylorvinters.com/news/hungary-enhanced-protection-pregnant-employees-changes-hungarian-labour-code/> (13. 07. 2017.)

⁸⁶<http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/-/the-ombudsman-s-petition-to-the-constitutional-court-for-the-protection-of-labour-legislation-of-pregnant-women?> (12. 07. 2017.)

⁸⁷ Ádám Kéri: Protection for pregnant employees – Pregnancy and human reproductive procedure http://www.krs.hu/sites/default/files/tudastar/a_gyermekvallalas_munkajogi_vedelme_e.pdf (21. 07. 2017.)

to him, pregnant women are sanctioned by the rule stating that a woman who has not notified her employer of her pregnancy may be dismissed without legal restriction by ordinary termination. The Ombudsman⁸⁸ found the complaint well-founded based on the case-law of the Constitutional Court and the international case-law, and he asked the Constitutional Court to annul the contested provision.”⁸⁹

The HCC balanced the employee’s interest to share this sensitive data with the employer only when it is suitable for her and in the employer’s interest to be informed of the employees’ status. The employer has an interest in being informed thereof in order to be able to apply protective rules on health and safety, working time and working conditions too, not only to be aware of the protective measures against termination.⁹⁰ The HCC stated that an employee is free to decide if she wishes to use the benefits and protections to which she is entitled as a result of her status. „The protection against the termination is a potential protection that becomes active only if the employer intends to terminate the employment relationship. The protection against termination applies even in the absence of prior notification by the employee. Therefore, it is sufficient to notify the employer of the pregnancy when the termination is communicated to the employee.”⁹¹ While the decision of the Constitutional Court (discussed above) returned the original provision of the previous LC, a new problematic issue opened up: even though the HCC deleted the prior notice requirement from the Labour Code (2012), the employee must still inform the employer of her status to be protected. No time limit remained in the relevant provision, so it may occur that the employee becomes aware of her pregnancy only after her employment relationship has been terminated. In this case, the question may arise whether the employee is entitled to refer to the protection against a valid termination. It is up to courts to clarify the time limit of the protection,

⁸⁸According to the arguments of the Ombudsman, the entitlements granted by law, such as the working time benefits, are obviously bound to the notification of pregnancy, but the use of the benefits depends on the employee's free decision in this case. The protection against termination is not such a legal institution. It does not require a special measure from the employer. The ombudsman pointed out that it is "activated" only then if the employer intends to dismiss a pregnant employee. Furthermore, the regulation creates a decision making dilemma for a pregnant woman, offending her dignity. The ombudsman considers that the notification is not suitable for the prevention of eventual abuses, either. It lacks a rational justification as well as a legitimate objective.

⁸⁹<http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/press-releases/-/content/14315/16/the-ombudsman%E2%80%99s-petition-to-the-constitutional-court-for-the-protection-of-labour-legislation-of-pregnant-women;jsessionid=06.07.2017>.)

⁹⁰Kinga Hetényi, Anikó Nagy: Decision of the Hungarian Constitutional Court on the Protection of Pregnant women against termination <http://roadmap2015.schoenherr.eu/decision-hungarian-constitutional-court-protection-pregnant-women-termination/> (05. 07. 2017.)

⁹¹Kinga Hetényi, Anikó Nagy: Decision of the Hungarian Constitutional Court on the Protection of Pregnant women against termination <http://roadmap2015.schoenherr.eu/decision-hungarian-constitutional-court-protection-pregnant-women-termination/> (05. 07. 2017.)

giving special attention to adverse effects on the employment protection of women who plan to have a family.⁹²

REFERENCES

- 1) Hajdú, J.: *Labour Law in Hungary*, Wolters Kluwer, 2011.
- 2) Hetényi, K., Nagy, A.: Decision of the Hungarian Constitutional Court on the Protection of Pregnant women against termination <http://roadmap2015.schoenherr.eu/decision-hungarian-constitutional-court-protection-pregnant-women-termination/> (05. 07. 2017.)
- 3) Katharine Q. S., Mississippi Voters Reject Anti-Abortion Measure, N.Y. Times, Nov. 8, 2011 Denise Grady, *Medical Nuances Drove 'No' Vote in Mississippi*, N.Y. Times, Nov 8, 2011
- 4) Kéri, Á.: Protection for pregnant employees – Pregnancy and human reproductive procedure http://www.krs.hu/sites/default/files/tudastar/a_gyermekvallalas_munkajogi_vedelme_e.pdf(21. 07. 2017.)

Article history:

Received: 04. 6. 2017.

Accepted: 24. 7. 2017.

⁹²Kinga Hetényi, Anikó Nagy: Decision of the Hungarian Constitutional Court on the Protection of Pregnant women against termination <http://roadmap2015.schoenherr.eu/decision-hungarian-constitutional-court-protection-pregnant-women-termination/> (20. 04. 2017.)

UDK: 342.726-053.6-054.73(497.11)

Pregledni naučni rad

MALOLETNICI BEZ PRATNJE U AZILNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE**MSc Jelena Rakić***
MSc Milena Bogdanić***Apstrakt**

Na putu evropskih integracija pred Republikom Srbijom su brojni izazovi. Kao jedan od značajnih uslova pridruživanja izdvaja se usklađivanje azilnog sistema Srbije kako sa univerzalnim standardima tako isa standardima koje je Evropska unija postavila u ovoj oblasti. Zakonom o azilu, koji je stupio na snagu 2008.godine učinjen je korak napred u vezi sa azilnom zaštitom, a period koji je usledio ostavlja na probu njegovu primenu u praksi. Naime, nakon 2008.godine Srbija se suočava sa naglim rastom broja izraženih namera za traženje azila, među kojima značajan deo čine maloletnici bez pratnje. U azilnom sistemu maloletnici bez pratnje su prepoznati kao najosetljivija kategorija budući da su prijemčivi za razne vidove nasilja i ekspolatacije. Stoga ćemo ovim radom pokušati da pružimo bolji uvid u položaj i status legalno vidljivih maloletnika bez pratnje koji zatraže azil u Srbiji i ukazati na nedostatke mehanizma njihovog zbrinjavanja.

Ključne reči: pravo na azil, azilanti, maloletna strana lica, maloletnici bez pratnje

UVOD

Poslednjih godina Srbija se suočava sa pojačanim prilivom migranata što je rezultiralo povećanjem broja podnetih zahteva za azil. Proporcionalno broju odraslih tražilaca azila raste broj maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja koja izražavaju nameru za traženjem azila u Srbiji. Razlozi zbog kojih maloletna lica napuštaju zemlje domicila vezuju se za izbegavanje progona, ratne konflikte, odnosno opšte nasilje i siromaštvo koje vlada u zamljama Srednjeg istoka i jednog dela Afrike. Mnogi od njih kreću u Evropu sa svojim porodicama, ali na tom putu često bivaju razdvojeni od roditelja koji su uhapšeni ili privedeni u nekoj od zemalja tranzita. Okolnost kao što je maloletni stranac bez pratnje roditelja koji ne govori jezik zemlje u kojoj se nalazi, kao i činjenica da put često nastavljaju sa krijumčarima, čini ova lica posebno ranjivim i pod pojačanim rizikom od

* Asistent na Departmanu za pravne nauke Univerzitetu u Novom Pazaru, e-mail: jelenarakic808@yahoo.com.

* Asistent na Departmanu za pravne nauke Univerzitetu u Novom Pazaru, e-mail: milenab88@live.com.

diskriminacije, eksploatacije i zlostavljanja. Vodeći se ovim saznanjima kao i iskustvima država članica Evropske unije, Republika Srbija je 2007.godine donela Zakon o azilu koji predstavlja još jedan pozitivan korak ka ispunjenju uslova za članstvo u Evropskoj uniji. Zakon o azilu umnogome je ujednačen kako sa univerzalnim standardima tako i sa standardima koji važe u Evropskoj uniji, prilikom rešavanja pitanja iz ove oblasti.

Period od 2008. godine, odnosno od stupanja na snagu Zakona o azilu, karakterišekontinuirani rast maloletnih tražilaca azila bez pratnje roditelja ili staratelja. Poslednjih osam godina nešto više od 5000 maloletnika bez pratnje izrazilo je nameru da zatraži azil u Srbiji. Iako u 2008.godini nije identifikovan nijedan maloletnik bez pratnje koji tražil azil, sledece 2009. godine registrovan je 51 maloletni tražilac azila odvojen od roditelja ili staratelja. U periodu od 2010. do 2012. godine podneto je čak 500 zahteva za azil od strane ove kategorije lica (Galonja, 2013). Prema izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava (2015) u 2014.godini status tražilaca azila dobilo je 1563 maloletnika bez pratnje, dok je prema podacima Visokog komesarijata za izbeglice u 2015. godini broj zahteva za azil udvostručen i registrovan 3121 maloletni tražilac azila koji se na teritoriji Srbije nalazi odvojen od porodice. Ovako visok broj maloletnih tražilaca azila stavlja na test azilni sistem zaštite koji je još uvek u početnoj fazi implementacije.

MALOLETNICI BEZ PRATNJE - NORMATIVNI OKVIR

Sagledavanjem Ustava Republike Srbije¹uočljiv je veći broj odredbi koje su relevantne za maloletnike bez pratnje roditelja ili staratelja. Pre svega značajno je garantovanje prava na utočište svakom strancu, a samim tim i maloletnicima bez pratnje, koji osnovano strahuju od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja (čl. 57). Zatim, oblast prava deteta koja se odnosi na uživanje ljudskih prava u skladu sa uzrastom i kojom je garantovana zaštita od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i drugih vidova iskorišćavanja ili zloupotrebljavanja (čl. 64), kao i zaštita dece lišene roditeljskog staranja (čl.66). U kontekstu postupanja prema maloletnicima bez pratnje od krucijalne važnosti je i obezbeđivanje pune primene ratifikovanih međunarodnih konvencija pre svega Konvencije o pravima deteta² (čl. 3) u skladu sa kojom se svi nadležni organi moraju voditi principom najboljeg interesa deteta. S tim u vezi maloletnim strancima bez pratnje mora se omogućiti uživanje svih prava garantovanih Konvencijom, mora im se pružiti adekvatna zaštita i uložiti naponi u cilju pronalaženja njihovih roditelja ili drugih srodnika, a ukoliko se potraga završi neuspehom maloletnik bez pratnje uživaće zaštitu kao i svako drugo dete bez roditeljskog staranja. Pored toga Srbiju obavezuje i Konvencija Ujedinjenih

¹Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/2006

²Službeni list SFRJ- Međunarodni ugovori, br. 15-19 i Službeni list SRJ- Međunarodni ugovori, br. 2/97

nacija o statusu izbeglica³ iz 1951.godine, odnosno Ženevska konvencija, kao i Dodatni protokol o statusu izbeglica⁴ iz 1967. godine. Protokol je imao za cilja dopuni definiciju izbeglica s obzirom na to da je bilo potrebno uvrstiti i tražioce zaštite zbog etničkih sukoba, građanskih ratova, prirodnih katastrofa i drugo (Dapčević Marković, 2012). Sve države koje su ratifikovale Ženevsu konvenciju imaju obavezu da štite sva lica na svojoj teritoriji koja prema Konvenciji odgovaraju statusu izbeglica. Od međunarodnih ugovora značajni su još Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugog surovog, nečovečog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i druge.

Zakonom o azilu (ZoA)⁵ Republike Srbije bliže je regulisana je materija koja se odnosi na tražioce azila među kojima su, u sve većem broju, i maloletnici bez pratnje roditelja ili staratelja. Prema ovom Zakonu maloletnik bez pratnje je stranac koji nije navršio osamnaest godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema ili je nakon ulaska u nju, ostao bez pratnje roditelja ili staratelja (čl. 2). Osim toga, Zakonom o azilu predviđeno je načelo brige o licima sa posebnim potrebama među kojima se nalaze i maloletnici koji su odvojni od roditelja ili staratelja (čl. 15) i predviđeno dodeljivanje staratelja (čl. 16) u fazi koja prethodi podnošenju zahteva za azil kao i tokom celog postupka. Ovakvim definisanjem maloletnika bez pratnje⁶ kao tražilaca azila Srbija se opredelila za postupanje sa ovom kategorijom lica u skladu sa njihovim potrebama koje karakterišu brojne specifičnosti. S obzirom na to da se radi o kategoriji lica koja još uvek nije u stanju pune zrelosti, da se nalaze na dugom putu koji je neizvestan i tokom koga su, nezavisno od svoje volje, odvojeni od porodica i da su zbog toga u posebnom riziku od trgovine ljudima i raznih vidova eksploatacije i nasilja (Milanović, Pešić, Milić, 2016), nesumnjivo da je ophodjenje sa posebnom pažnjom imperativ za sve koji postupaju sa njima.

MEHANIZMI PRIHVATA MALOLETNIKA BEZ PRATNJE

Maloletnici bez pratnje, u najvećem broju slučajeva, prvi kontakt ostvaruju sa policijskim službenicima na graničnim prelazima ili u policijskim upravama na teritoriji Srbije. Prilikom prvog kontakta sa tražiocima azila pripadnici policije pristupaju njihovoj identifikaciji, odnosno utvrđivanju biološke starosti i ukoliko se utvrdi da se radi o maloletnom licu utvrđuje se da li je u pratnji roditelja ili staratelja. Postupak identifikacije karakterišu određeni nedostaci koji donekle otežavaju dalje

³Službeni list FNRJ- Međunarodni ugovori, br. 7/60

⁴Službeni list SFRJ Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/67

⁵Službeni glasnik, br. 109/07

⁶ Tako je termin „maloletnici bez pratnje” najčešće u upotrebi smatramo da termin „maloletnici razdvojeni od roditelja ili staratelja”, koji je upotrebljen i u ZoA, bolje definiše esencijalni problem sa kojim se susreće ova kategorija lica. Naime, oni su bez brige i zaštite svojih roditelja ili zakonskog zastupnika što ih dovodi u situaciju psihičkih i socijalnih poteškoća čiji uzroci leže u razdvojenosti od roditelja. S druge strane neki maloletnici mogu biti u pratnji što ne znači da su njihovi pratioci sposobni da se staraju o njima.

postupanje. Prvi nedostatak vezan je za određivanje uzrasta. Naime, ne postoji propisan postupak za određivanje starosne dobi već se službenici policije vode izjavama samih lica što što je uslovljeno i činjenicom da većina njih nema nijednu ispravnu osnovu koje bi se dobili pouzdani podaci o njihovoj starosti. Stoga se u praksi, neretko, dešava da se kao maloletnici izjašnjavaju i lica koja su očigledno punoletna (Knežić, 2012). Drugi nedostatak ogleda se u tome što je u ovoj fazi retko dostupan prevodilac koji bi trebalo da predstavlja most između pripadnika policije i tražioca azila u procesu identifikacije. S tim u vezi nije redak slučaj da lice bude percipirano kao maloletnik, ali da realnu mogućnost izjašnjavanja o godinama starosti dobije prilikom intervjua koji sa njim obavlja besplatni pravni savetnik u kom slučaju je prisustvo prevodioca obavezno. Osim toga, postupku identifikacije ne prisustvuje socijalni radnik ili radnik koji je uključen u proces staranja i brige o deci što može dovesti do dodatnog stresa maloletnih tražilaca azila budući da ostvaruju kontakt sa uniformisanim pripadnicima policije. Treći nedostatak odnosi se na identifikaciju lica bez pratnje, odnosno na mogućnost pripadnika policije da donesu sud o tome da li odrasla osoba sa kojom maloletnik putuje može na adekvatan način da se stara o njemu. Iako ne postoji obaveza procenjivanja sposobnosti roditelja ili staratelja smatramo da bi ovakva procena umnogome doprinela suzbijanju trgovine ljudima u odnosu na ovu kategoriju lica.

Maloletnici bez pratnje mogu prilikom identifikacije izraziti nameru za traženje azila, usmeno ili pismeno, u kom slučaju se direktno upućuju u neki od centara za azil. Ukoliko to ne učine, nakon identifikacije, uputiće se u mesno nadležni Centar za socijalni rad gde im se dodeljuje privremeni staratelj. Sledeći korak je njihov prihvatanje od strane Zavoda za vaspitanje omladine u Beogradu i Nišu⁷ u okviru kojih funkcionišu radne jedinice za smeštaj maloletnih stranih državljana bez pratnje roditelja ili staratelja. Ovi zavodi su predviđeni kao privremeni smeštaj za maloletnike bez pratnje do trenutka izražavanja namere za traženje azila, ili ako su već izrazili nameru, ali su kapaciteti u nekom od Centara za azil popunjeni. U ovom delu, odnosno smeštaju maloletnika bez pratnje u Centar za azil koji je namenjen opštoj populaciji Srbija nije usklađena sa standardima koje predlaže Direktiva o uslovima prijema. Naime, poglavljem IV ove Direktive predviđeno je da se maloletnici bez pratnje koji su navršili 16 godina eventualno mogu premestiti u Centar za azil gde se smeštaju odrasla lica (Council Directive 2003/9/EC), dok u Srbiji ovo ne predstavlja izuzetak već redovno postupanje. Zavodi za smeštaj maloletnih tražilaca azila koji su bez pratnje roditelja ili staratelja raspolažu nedovoljnim smeštajnim kapacitetima. Oba Zavoda u punom kapacitetu mogu primiti samo 22 lica i to 12 u Beogradu i 10 u Nišu (Uredba o mreži ustanova socijalne

⁷Radna jedinica u Beogradu počela je sa radom 2009. godine Odlukom o mreži ustanova socijalne zaštite, (Sl. glasnik RS, 51/08), dok je radna jedinica u Nišu rad otpočela 2011. godine Odlukom o mreži ustanova socijalne zaštite, (Sl. glasnik RS, 98/10). Ove Odluke prestaju da važe stupanjem na snagu Uredbe o mreži ustanova socijalne zaštite, (Sl. glasnik RS, 16/2012 i 12/2013), ali je i Uredbom predviđeno postojanje i rad ovih radnih jedinica.

zaštite)⁸. Predviđeni su za smeštaj isključivo maloletnih lica muškog pola, uzrasta od 7 do 18 godina. Po prijemu u jedan od Zavoda sledi zdravstveni pregled, dodeljivanje novog staratelja i upoznavanje maloletnika bez pratnje sa njihovim pravima kao i pravilima koja će važiti tokom boravka u Zavodu. Iako ZoA predviđa zdravstvenu zaštitu tražiocima azila (čl. 40) u okviru Zavoda maloletnicima bez pratnje nije predviđen lekarski pregled već se radi o opštem pregledu koji svakako nije u skladu sa standardima Evropske unije gde se, Direktivom o minimalnim standardima, garantuje zdravstvena zaštita svim tražiocima azila sa naglaskom na lica sa posebnim potrebama u koja spadaju i maloletnici bez pratnje. Ukoliko tokom boravka u Zavodu maloletnik izrazi nameru za traženje azila biće mu obezbeđen prevodilac, a pored toga omogućiće mu se da ostvari kontakt sa predstavnicima nevladinih organizacija koji su angažovani na pružanju besplatne pravne pomoći. Iako bi prevodilac i kontakt sa predstavnicima nevladinih organizacija trebalo da budu sastavni deo pružanja pomoći maloletnim tražiocima azila u skladu sa poštovanjem načela najboljeg interesa deteta (General Comment No. 6, 2005), dostupni su samo maloletnicima koji su smešteni u Zavodu u Beogradu, dok se maloletnicima bez pratnje iz Zavoda u Nišu ova mogućnost pruža tek po smeštaju u Centar za azil. Zavod u Nišu raspolaže samo prevodiocem za engleski jezik, što svakako ne odgovara potrebama lica koja su u njemu smeštena. Uglavnom se radi o osobama koje dolaze sa arapskog govornog područja te bi Zavodu trebalo obezbediti prevodioca koji može ostvariti smislenu komunikaciju. Sasvim je opravdano poći od pretpostavke da je moguće da se maloletnici koriste engleskim jezikom, ali to ne znači da će razumeti pitanja koja im se postavljaju i da će biti u mogućnosti da daju adekvatne odgovore na njih.⁹ U Zavodu u Nišu ne sprovodi se organizovan pedagoški i psihološki rad što se pravda kratkim zadržavanjem maloletnika bez pratnje a u manjoj meri i jezičkom barijerom (Beogradski centar za ljudska prava, 2012a). Međutim, ako uzmemo u obzir da je prosečno zadržavanje trideset dana logično je zaključiti da je jezička barijera glavni uzrok tome i da bi trebalo uložiti napore kako bi se angažovali pogodni prevodioci koji bi umnogome olakšali razumevanje stanja i potreba maloletnih tražilaca azila i olakšali proces spajanja porodica. Oba Zavoda omogućavaju slobodu kretanja u svojim dvorištima, dok je izlazak van tog prostora moguć samo uz pratnju staratelja. Takođe, dostupni su im televizijski sadržaji na njihovom jeziku kao i ishrana koja je u prilagođena njihovim verskim običajima (Beogradski centar za ljudska prava, 2012a).

Na osnovu navedenog možemo zaključiti da su prihvati i smeštaj maloletnika bez pratnje manje-više usklađeni sa standardima Evropske unije s tim da je prihvati

⁸Službeni glasnik Republike Srbije, br.16/2012 i 12/2013

⁹U prilog ovome govori i slučaj maloletnika bez pratnje koji je 2012. godine bio smešten u Zavodu u Nišu. Maloletnik iz Sirije putovao je sa dva punoletna lica a kako su oni privedeni prilikom ulaska iz Bugarske u Srbiju maloletnik je ostao bez pratnje i prebačen je u Zavod u Nišu. Prilikom boravka u Zavodu nije se izjasnio da traži azil, tačnije nije bio u mogućnosti da to uradi budući da je govorio posebnim dijalektom arapskog jezika te sa njim nije bilo moguće ostvariti komunikaciju. U skladu sa Zakonom o azilu deportovan je u Bugarsku uz pratnju pripadnika policije i Centra za socijalni rad u Dimitrogradu (Beogradski centar za ljudska prava, 2012b).

maloletnika bez pratnje u Zavodu u Beogradu kvalitetniji. Ovaj Zavod raspolaze nešto boljim sadržajnim kapacitetima s obzirom na to da je maloletnicima prilikom dolaska dostupan informator o pravu na azil, na jezicima koje razumeju, a imaju i mogućnost korišćenja interneta. Osim toga obezbeđen je prevodilac i konsultacije sa nevladinim organizacijama, a u okviru Zavoda funkcioniše služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima. Kao nedostatak oba Zavoda ističu se mali smeštajni kapaciteti kao i određivanje dodatnih budžetskih sredstava koja bi se uložila u odgovarajuću zdravstvenu zaštitu, bolju opremljenost prostorija, dostupnost adekvatnog prevodioca, ali i u dodatnu edukaciju osoblja u cilju pružanja obuhvatne zaštite ovoj kategoriji tražilaca azila.

PRVOSTEPENI POSTUPAK

Postupak azila je postupak, uređen Zakonom o azilu, za sticanje i prestanak prava na azil i drugih prava lica koja traže azil. Kako bi maloletnik bez pratnje dobio status izbeglice mora pre svega da postoji osnovan strah od progona u pogledu vere, rase, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi itd. Progon se može javiti u vidu fizičkog, psihičkog ili seksualnog nasilja, ali ovde se uključuju i radnje u pogledu progona dece specifične prirode.

Prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju, ili unutar njene teritorije, stranac može usmenim ili pismenim putem da izrazi nameru da traži azil pred ovlašćenim policijskim službenikom Ministarstva unutrašnjih poslova (ZoA, čl. 22, st 1).

Organi koji su u našoj zemlji nadležni u postupku za azil jesu pre svega Kancelarija za azil, Komisija za azil (ZoA, čl. 20) i Centar za azil (čl. 21). Veliki značaj ima i Uprava granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, Prihvatilište za strance, Centar za socijalni rad na teritoriji gde borave tražioci azila, Nacionalna služba za zapošljavanje, Upravni sud, Ustavni sud, Kancelarija UNHCR u Republici Srbiji, bolnica i zdravstvene ustanove Ministarstva zdravlja Republike Srbije, ali se isto tako ne može umanjiti ni značaj koji imaju nevladine i humanitarne organizacije u azilnom postupku. Pojedini organi imaju poseban značaj kada se radi o maloletnim azilantima, odnosno maloletnim licima bez pratnje.

U Republici Srbiji maloletni tražioci azila bez roditeljske pratnje kao i maloletnici odvojeni od roditelja ili staratelja, podležu identičnom postupku za dobijanje azila, jer ne postoje posebne norme koje se odnose na potvrđivanje starosti tražioca azila. Prilikom dolaska maloletnih lica bez pratnje na granični prelaz oni bivaju podvrgnuti proveru od strane policijskih službenika, na potpuno isti način kao što se to radi sa odraslim licima. Kada maloletnik bez pratnje stigne u prihvatni centar informiše se o svojim pravima i obavezama a u situacijama kada traže azil, što većina njih i čini, u najkraćem mogućem roku mora im se obezbediti prevodilac i pružiti mogućnost besplatnog savetovanja sa predstavnicima nevladinih organizacija. Maloletnici bez pratnje koji se javljaju kao tražioci azila bivaju podvrgnuti registraciji što podrazumeva fotografisanje i uzimanje otisaka prstiju,

koji se pohranjuju u bazu podataka (čl. 24). Tokom ove procedure neophodno je prisustvo odgovornog odraslog lica, odnosno staratelja (čl. 16). Nakon registracije sledi izdavanje lične karte i samim tim im se pruža mogućnost traženja azila. Intervju je takođe jedan od postupaka koji je neophodno obaviti i on je regulisan odredbama nacionalnog zakonodavstva. Intervju koji se obavlja sa maloletnim licima bez pratnje koji se javljaju kao tražioci azila, zahteva i prisustvo pravnih savetnika, UNHCR. Potrebno je obezbediti i prevodioca kako bi se uspostavila komunikacija sa maloletnim licem (čl. 11). Kada maloletnik bez pratnje zatraži azil odvodi se u policiju, odnosno u Odeljenje za strance u Beogradu, gde ovlašćeni službenici Kancelarije za azil sprovode potrebne korake koji su predviđeni u prvostepenom postupku.¹⁰

Kancelarija za azil je nadležna za prvostepeni postupak kao i za sve one odluke koje se odnose na zahtev i prestanak prava za azil (čl. 19). Da bi se dobio azil potrebno je pokrenuti postupak podnošenjem zahteva za azil u roku od petnaest dana od dana registracije, ali Kancelarija ovaj rok može i produžiti (čl. 25). Ovlašćeno lice Kancelarije za azil izdaje određeni obrazac koji je neophodno popuniti kako bi započeo sam postupak za dobijanje azila (čl. 23). Obrazac se potom dostavlja ovlašćenom licu pomenute Kancelarije na zapisnik. Neophodno je da ovlašćeno lice Kancelarije za azil pre svega utvrdi identitet tražioca azila, izvrši proveru da li je lice prethodno zatražilo azil u nekoj drugoj državi, razloge zbog kojih se azil zahteva, kao i da utvrdi kretanje tražioca azila nakon napuštanja zemlje porekla, odnosno da utvrdi sve one činjenice koje su relevantne za donošenje odluke po pitanju azila (čl. 26). Kada je reč o maloletnim licima bez pratnje onda Ministarstvo unutrašnjih poslova kontaktira sa centrom za socijalni rad koji je mesno nadležan i određuje maloletniku privremenog staratelja. Odluku o dodeljivanju subsidijarne zaštite, kao i odluku o usvajanju ili odbijanju zahteva za azil (čl. 28) donosi pomenuta Kancelarija, ali u određenim situacijama ona može doneti i odluku da se obustavi postupak za dobijanje azila (čl. 34). Ukoliko Kancelarija za azil donese odluku da se zahtev za azil odbije strancu onda ona tom licu nalaže da napusti teritoriju Republike Srbije u određenom vremenskom roku (čl. 29). Kancelarija takođe može doneti i odluku kojom se zahtev za azil odbacuje i bez prethodnog ispitivanja da li tražilac azila ispunjava sve one uslove koji su neophodni da bi azil bio priznat. Protiv svih odluka koje su donete u prvom stepenu a tiču se azila i njegovog postupka može se izjaviti žalba u roku od petnaest dana od dana prijema odluke koja je doneta u prvom stepenu (čl. 35). O žalbama koje su izjavljene na odluke Kancelarije za azil odlučuje Komisija za azil u drugom stepenu. Ministarstvo unutrašnjih poslova obavlja sve administrativne poslove za Komisiju. Upravni sud koji sudi u sudskom veću od trojice sudija nadležan je za odlučivanje o tužbi koja je izjavljena protiv odluke Komisije za azil, dok je na odluke Upravnog suda moguće izjaviti vanredni pravni lek, zahtev za preispitivanje sudske odluke i to Vrhovnom kasacionom sudu.

¹⁰Visoki komesar UN za izbeglice. 2012. Srbija zemlja azila. Dostupno na: <http://www.unhcr.rs/media/Srbija_zemlja_azila.pdf>

Upravni sud zastupa stanovište da sve one zemlje koje se nalaze nalisti sigurnih zemalja ujedno predstavljaju i zemlje koje se pridržavaju međunarodnih načela, koja se odnose na zaštitu izbeglica.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE POLOŽAJA MALOLETNIKA BEZ PRATNJE

Posmatranjem trenutnog stanja u vezi sa položajem maloletnika bez pratnje u azilnom sistemu zaštite stičemo utisak da se postupak prema njima dosledno sprovodi što ne znači da je sistem efikasan. Nesumnjivo da postoje mogućnosti za unapređenjem kako institucionalnog tako i infrastrukturnog okvira. Prvi nedostatak vezan je za postupak identifikacije koji nije precizirana osim toga nije obezbeđeno prisustvo prevodioca koji bi ovaj proces učinio znatno lakšim. Naime, kada se postupa sa maloletnicima bez pratnje, odnosno pristupa njihovoj identifikaciji, stručnjaci s jedne strane imaju malo vremena za pikupljanje relevantnih informacija, dok s druge strane ne poznaju jezik kojim maloletno lice govori što dodatno otežava pomenuti proces (Milanovic, Pešič, Milić, 2016:17). Pomenuti nedostatak mogao bi se rešiti štampanjem standardizovanih obrazaca, odnosno onih pitanja koja policijski službenici redovno postavljaju prilikom prvog kontakta sa maloletnicima bez pratnje, na jezicima zemalja iz kojih kontinuirano pristiže najveći broj tražilaca azila. Na ovaj način postupak identifikacije ne samo da bi bio brži i učinkovitiji već bi bio u skladu sa preporukama koje se odnose na postupanje sa maloletnicima bez pratnje ukoliko se nažu na području zemalja članica Evropske unije (General comment No. 6, 2005), što bi doprinelo tome da norme propisane u ZoA ne budu samo deklarativnog već i primenljivog karaktera. Drugi nedostatak odnosi se na smeštajne kapacitete Zavoda za vaspitanje dece i omladine koji vrše prihvatanje maloletnih tražilaca azila bez pratnje roditelja ili staratelja. S obzirom na činjenicu da se iz godine u godinu povećava broj maloletnika bez pratnje koji izraze nameru za traženje azila neophodno je osnovati nove objekte za smeštaj ovih lica i unaprediti uslove u postojećim. Osim toga, neophodno je osnovati ili osposobiti neki od postojećih objekata koji će služiti za smeštaj maloletnih lica bez pratnje ženskog pola. Osnivanje novih objekata sa većim kapacitetima smeštaja doprinelo bi tome da se maloletnici bez pratnje ne smeštaju u Centar za azil i tako budu odvojeni od odraslih čime bi se stvorili uslovi da se sa njima postupa u skladu sa njihovim uzrastom i zrelošću što je i osnovni princip kojim se vode članice Evropske unije (Directive, 2013/33/EU) a koji bi trebalo da poštuju i sve zemlje koje su na putu evropskih integracija. Treći nedostatak vezan je staratelja koji se obavezno dodeljuje kadomaloletnik bez pratnje bude identifikovan. Problem je u tome što maloletnici u praksi promene tri staratelja. Prvi im se dodeljuje u mesno nadležnom Centru za socijalni rad, drugi u Zavodu i treći prilikom smeštaja u Centar za azil. Promena staratelja utiče na uspostavljanje poverenja i sigurno je da bi odnos na relaciji staratelj-maloletnik bez pratnje bio mnogo produktivniji ukoliko bi maloletnika kroz ceo azilni postupak vodio jedan staratelj, što je, između ostalog, obaveza svih država članica Evropske unije (General comment No. 6, 2005) a samim tim i onih koje bi to

želele da budu, kao što je Srbija. Četvrti nedostatak ogleda se u deficitu prevodilaca za jezike kojima se služe maloletni tražioci azila. Prevodilac za engleski jezik predstavlja samo prelazno rešenje budući da ga mali broj dečegovori, a i oni koji govore najverovatnije imaju vrlo ograničen fond reči što može dodatno otežati komunikaciju. Peti nedostatak ogleda se u nedovoljnoj stručnosti lica koja su uključena u sistem azilne zaštite. Iako se radi o kadrovima koji najčešće dugo godina rade sa decom i imaju razvijen senzitivitet ipak im nedostaje edukacija o radu sa maloletnim licima bez pratnje koja se nađu u tranzitu. Potrebno je edukovati staratelje, zakosnke zastupnike, prevodioce i sve one koji se bave maloletnicima bez pratnje o zemlji porekla ovih lica, o tehnikama intervjuisanja, o dečjoj psihologiji i fazama razvoja i uopšte o pitanjima koja se tiču maloletnih izbeglica (General Comment No. 6, 2005). Šesti nedostatak odnosi se na dostupnost obrazovanja maloletnim tražiocima azila. Naime, tražioci azila imaju pravo na osnovno i srednje obrazovanje (ZoA, čl. 25), s tim što se u praksi nastava organizuje samo u Centru za azil tri puta nedeljno i svodi se na najopštije obrazovanje koje je prilagođeno nižim uzrastima, što bi moglo biti ispravljeno približavanjem nastave i starijoj kategoriji maloletnika. Sedmi, ujedno i poslednji ovde iznesen, nedostatak vezan je za primenjivanje koncepta sigurne treće zemlje po automatizmu. Zahtev za azil biće odbijen u slučaju da je maloletnik bez pratnje prošao kroz zemlju koja se nalazi na listi sigurnih zemalja i nije zatražio azil a nije uspeo da dokaže da je ta zemlja bila nesigurna za njega. Na listi sigurnih trećih zemalja, kojom se vode nadležni organi u Srbiji, nalaze se i one zemlje u kojima se postupa suprotno Konvenciji o statusu izbeglica.¹¹ Svakako da ima još nedostataka, ali za navedene smatramo da bi se mogli otkloniti u kraćem roku, da ne bi zahtevali velika materijalna ulaganja i da bi doprineli boljem položaju maloletnih lica bez pratnje kao i unapređenju sistema azilne zaštite.

ZAKLJUČAK

Na osnovu svega izloženog možemo zaključiti da je pojačan priliv maloletnih tražilaca azila koji su bez pratnje roditelja ili staratelja, Srbija dočekala relativno

¹¹Kao primer može poslužiti petogodišnja devojčica koja je sa svojim ujakom dva meseca boravila na aerodromu u Briselu, zajedno sa odraslima. Radi se o jedinici za pritvor u tranzitnoj zoni u koju su dospeli jer ujak nije bio zakosnki zastupnik a trebalo je da je odvede u Kanadu gde je njena majka dobila status izbeglice. Za sve to vreme nije dobila staratelja. Evropski sud za ljudska prava doneo je presudu u kojoj se navodi da se radi o ponižavajućem i nehumanom postupanju kojim se krše odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Sud je prilikom donošenja odluke uzeo u obzir da je devojčica u osetljivim godinama, da se nalazi u stranoj zemlji i da su nadležni organi u Belgiji ignorisali obavezu da brinu o devojčici što je ocenjeno kao neadekvatno postupanje. Detaljnije: Case of Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium. Dostupno na <[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77447#{"itemid":\["001-77447"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77447#{)>

spremna. Iako je Zakon o azilu u dobroj meri upodobljen sa univerzalnim standardima i standardima koji važe u Evropskoj uniji, ipak je nesporno da je maloletnicima bez pratnje kako normativno tako i u praksi posvećeno daleko manje pažnje nego što je to slučaj sa zemljama članicama Evropske unije. Svakako, moramo uzeti u obzir da se Srbija nalazi u ranoj fazi sprovođenja i primene standarda kojima se reguliše ova materija. S tim u vezi donekle je opravdano to što identifikacija, prijem i briga o maloletnicima bez pratnje, integracija kao i razumevanje rizika za maloletnike u tranzitu predstavljaju oblast koja će se u bližoj budućnosti više razvijati, na šta će, uostalom, Srbija biti uslovljena ukoliko želi da postane deo Evropske unije. S druge strane smatramo da bi određeni segmenti, koji bi doveli do ostvarenja minimuma standarda u praktičnom postupanju sa ovom kategorijom tražilaca azila, mogli biti unapređeni u ovoj fazi. Iako nacionalno zakonodavstvo, proklamuje azilnu zaštitu i sticanje svojstva izbeglice realno stanje je da je Srbija vrlo restriktivna zemlja po ovom pitanju, budući da utvrđivnje statusa traje dugo da je postupak neefikasan i da još uvek nijednom maloletniku bez pratnje nije odobren status izbeglice. Ovo implicira da maloletnici ne samo da nemaju pravo prvenstva prilikom rešavanja po zahtevu za azil već se suprotno preporukama Evropske unije prema njima primarno postupaju kao sa azilantima a sekundarno kao sa decom u stanju specifične potrebe. Osnovni izazov jeste da seslabe karike u azilnom sistemu zaštite ne pravdaju izgovorima da je Srbija zemlja tranzita za maloletna lica bez pratnje već da se ulože naponi kako bi svaki maloletnik koji izrazi nameru za traženje azila dobio normativno garantovanu i adekvatnu zaštitu.

LITERATURA

1. Beogradski centar za ljudska prava (2012a). Pravo na utočište u Republici Srbiji-2012. Dostupno na: <http://azil.rs/doc/Pravo_na_utociste_u_Republici_Srbiji_1.pdf>,
2. Beogradski centar za ljudska prava (2012b). Izveštaj: Položaj tražilaca azila u Srbiji (januar-jun 2012.). Beograd. Beogradski centar za ljudska prava
3. Beogradski centar za ljudska prava (2015). Izveštaj: Pravo na azil u Republici Srbiji -2014. Beograd. Beogradski centar za ljudska prava
4. Case of Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium. Dostupno na: <[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77447#{"itemid":\["001-77447"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77447#{)>,
5. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 of minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Dostupno na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L055:EN:HTML>>
6. Council Directive 2003/9/EC of January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers L31/18. Dostupno na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>>,

7. Committee on the rights of the child.General Comment No.6(2005). Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. Dostupno na:<<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf>>,
8. Dapčević Marković, Lj.,(2012). Sistem bezbednosti Evropske unije. Beograd,
9. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June Laying Down Standards for the Reception of Applicants for International Protection arts. 21 & 22, 2013.O.J. (L.180)96,
- 10.Dodatni Protokol o status izbeglica, Službeni list SFRJ Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/67
- 11.Galonja, A.(2013) Deca u pokretu:položaj i program podrške i zaštite dece u pokretu u Republici Srbiji. Beograd. Save the children. Dostupno na:<<https://nwb.savethechildren.net/sites/nwb.savethechildren.net/files/library/Deca%20u%20pokretu.pdf>>
- 12.Knežić, B.(2012) Maloletni azilanti u Srbiji. Evropske integracije i međunarodna krivičnopravna saradnja. Beograd
- 13.Konvencija o pravima deteta,Službeni list SFRJ- Međunarodni ugovori, br. 15-19 i Službeni list SRJ- Međunarodni ugovori, br.2/97
- 14.Konvencija Ujedinjenih nacija o status izbeglica, Službeni list FNRJ- Međunarodni ugovori, br. 7/60
- 15.Milanović, L., Pešić, M., Milić, M.(2016) Standardne operativne procedure – zaštita dece izbeglica/migranata. IDEAS. Beograd
- 16.Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite,Službeni glasnik Republike Srbije, br.16/2012 i 12/2013
- 17.Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/2006.
- 18.Zakon o azilu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 109/07.
- 19.Visoki komesarijat UN za izbeglice. 2012. Srbija zemlja azila. Dostupno na:<http://www.unhcr.rs/media/Srbija_zemlja_azila.pdf>
- 20.Visoki komesarijat UN za izbeglice. 2015. Statistički podaci o tražiocima azila u region 2015. Dostupno na:<<http://www.unhcr.rs/dokumenti/statistike/azil.html>>

THE UNACCOMPANIED MINORS IN THE ASYLUM SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

MSc Jelena Rakić
MSc Milena Bogdanić

Abstract

On the road to European integration, there are numerous challenges for the Republic of Serbia. The matching of asylum system, not only with the universal standards but also with the standards the European Union has set in this area, stands out as the one of the most significant conditions. With the Law on Asylum, which came into force in 2008., the step forward in the asylum protection was made, and the period that followed put to the test it's practical usage. Moreover, after 2008. Serbia faced with the sudden increase of expressed intentions for the asylum seeking, among which are those of the unaccompanied minors. In the asylum system the unaccompanied minors is recognized as the most sensitive category, especially for various aspects of violence and exploitation. Because of that we will try with this labor both to provide a better insight into the position and status of legally visible unaccompanied minors who seek asylum in Serbia and to point out the shortcomings of their care mechanism.

Key words: the right to asylum, asylum seekers, minor foreign persons, unaccompanied minors.

Article history:

Received: 28. 12. 2016.

Accepted: 4. 9. 2017.

UDK: 341.232.1(4-672EU)
327.39(4-672EU)
355.357(497)

Pregledni naučni rad

EVROATLANSKE INTEGRACIJE - IZAZOVI I PERSPEKTIVE

MSc Sandra Raspopović*
MSc Nikola Terzić*

Apstrakt:

Evropska unija, kao međunarodna organizacija zastupa ideju otvorenosti za prijem novih država u svoje članstvo, ali pod strogo određenim uslovima. Budućnost Evropske unije postaje pitanje političke volje i test za cijelu jednu generaciju. Učlanjenjem Crne Gore u NATO, Crna Gora će dobiti politički, bezbjedonosni i ekonomski okvir za svoj uspješan razvoj na putu ka Evropskoj uniji. Evropska komisija navodi da su pravosuđe, korupcija, borba protiv organizovanog kriminala i ljudska prava i slobode ključne oblasti za zemlje zapadnog Balkana. Crna Gora je od svoje nezavisnosti preduzela niz poteza koji joj garantuju brzo članstvo u Evropsku uniju i NATO i na kraju to su njeni primarni ciljevi.

Ključne riječi: Evropska unija, NATO, Evropske integracije, Ekonomske reforme, Evropska komisija, Zapadni Balkan, Bezbjedonosni izazovi.

Uvod

Evropska unija, kao međunarodna organizacija, zastupa ideju otvorenosti za prijem novih država u svoje članstvo ali pod određenim uslovima. Od 1973. godine i prvog proširenja (Danska, Irska, Velika Britanija) pa do 2013. kada se desilo sedmo proširenje prijemom u članstvo Republike Hrvatske, Unija je od početnih 6 država došla do 28 država članica. Poslije pada Berlinskog zida pokrenula su se nastojanja da se dovrši izgradnja jedinstvene Evrope. Kraj hladnog rata je povećao mogućnost da dođe do proširenja EU, koje je do tada bilo nezamislivo. Tri kategorije država su se prijavile za članstvo u EU: neutralne države koje više nisu bile sputane hladnim ratom (Austrija, Finska, Malta i Švedska); države koje nisu bile neutralne, ili su neke od njih čak bile i članice NATO (Kipar, Norveška, Turska); i nove nezavisne države Centralne i Istočne Evrope (Bugarska, Čehoslovačka, Estonija, Mađarska, Litvanija,

* Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, e-mail: sandra.raspopovic@gmail.com.

* Uprava policije Crne Gore, e-mail: org.korupcija@t-com.me.

Letonija, Poljska, Rumunija i Slovenija). Iako među njima ima dosta razlika, bilo je dovoljno sličnosti između nekih aplikacija za članstvo, koje su dovele do jedinstvenog pristupa EU ima prema njima.¹

Razvoj Evropske unije od Zajednice za uglj i čelik, preko Evropske ekonomske zajednice i EUROATOM-a, pa sve do Lisabonskog ugovora, donosio je nove odrednice ovoj organizaciji. Institucije su ojačane, promijenjen je mehanizam finansiranja, obuhvat zajedničkih politika je proširen, nadležnosti su se znatno povećale, a povećan je i broj država članica. Evropska unija se danas nalazi pred najvećim izazovima u svojoj istoriji. Finansijska, ekonomska i socijalna kriza su dovele do najveće krize povjerenja do sada. Uvriježeno je mišljenje da je sveukupna situacija izuzetno ozbiljna, a da će oporavak biti dug i neizvjestan. Često se naglašava da ako se ne bude nastavilo sa daljom integracijom, rizikuje se fragmentacija. „Budućnost EU postaje pitanje političke volje, test za cijelu generaciju evropskih lidera.”²

Raspadom bipolarne faze međunarodnih odnosa urušio se sistem kolektivne međunarodne bezbjednosti temeljen na dva podsistema parcijalne kolektivne bezbjednosti (NATO, Varšavski ugovor). NATO je ostao kao najjača, najveća, najmoćnija, najbrojnija, najbogatija bezbjednosna organizacija koja je, da bi opstala u radikalno promijenjenom geopolitičkom, geostrategijskom i geoekonomskom okruženju, morala otpočeti sa reformama svoje strukture, ciljeva, snaga za njihovo sprovođenje, ali i uspostavljati partnerske odnose saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama. Ujedno je NATO otvorio vrata i novim potencijalnim članicama, kada i ako ispune određene uslove, zatražio da Evropska unija postane evropski stub bezbjednosti unutar novih transatlantskih odnosa (projekt ESDI, Zajednička spoljna i bezbjednosna politika), te ponudio dojučerašnjem protivniku, nasljednici SSSR-a, Rusiji, adekvatne mogućnosti zajedničke akcije i saradnje. Te brojne reforme kontinuiran su, zahtjevan i skup proces koji još uvijek traje. Uključenjem Crne Gore u NATO, Crna Gora će dobiti politički, bezbjednosni i ekonomski okvir za svoj uspješan daljnji sveukupni razvoj, daljnju jaču integraciju u evropske i evroatlantske procese, ali i mogućnost ravnopravnijeg nastupanja kao akter širom međunarodne zajednice.

Perspektive širenja EU

Može se primijetiti da se širenje EU odvija regionalno, a i sama EU je izgrađena na temeljima regionalne saradnje. Evropa kakvu znamo danas konstruisana je na ostacima Evrope poslije drugog svjetskog rata, koji mnogome podsećaju na zemlje Zapadnog Balkana u 2000. godini. Iz te situacije ona je uspjela da pronađe put

¹ Dinan, D. (2010). *Menjanje Evrope - Istorija Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik, str. 248.

² Đurović, G. (2012). *Evropska unija i Crna Gora - Politika proširenja*. Podgorica: Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, str. 154.

oporavka i uspostavljanja mira upravo kroz regionalnu saradnju i ekonomsku integraciju. Takođe, izbor ekonomske integracije kao osnove za uspostavljanje trajnog mira i oporavka nije bio slučajan. Velike etničke razlike, kao i nepovjerenje koje je uslijedilo posle rata bili su veoma slični situaciji u kojoj su se našle države Zapadnog Balkana poslije 2000. godine. Ekonomska integracija je dovela do transformacije bivših neprijatelja u buduće poslovne partnere, formirajući odnos zasnovan na zajedničkim interesima i profitu. Time je smanjen „konfiktni potencijal”, koji je inače lako izgraditi u odsustvu ekonomskih i personalnih veza. Jedna od glavnih ideja evropske integracije bila je onemogućavanje kakvog budućeg rata, pošto nijedna strana u mogućem konfliktu neće moći od istog profitirati. Iako predvidljivi ekonomski gubici koji bi nastali u slučaju rata, prije svega zbog ometanja trgovine i puteva proizvodnje integrisane evropske ekonomije, učinili su izbijanje takvog rata nezamislivim. Pored toga, horizontalna, funkcionalna, integracija sektora ekonomije članica EU dovela je do izgradnje svakodnevne bliske povezanosti industrija i eksperata različitih zemalja, čime se smanjila mogućnost za rast nacionalističkih i ksenofobičnih ideja i sentimenata.

U svojim godišnjim saopštenjima o strategiji širenja, Evropska komisija politiku pristupanja ističe kao “jedan od najdjelotvornijih spoljnopolitičkih instrumenata EU” koji služi “strateškom interesu EU za postizanje stabilnosti, bezbjednosti i sprječavanju konflikata” i osigurava “porast uticaja EU u međunarodnoj politici”. Ali, kada je riječ o prijemu balkanskih zemalja, u nekoliko uticajnih država-članica proteklih godina se sve jasnije ukazuje na “ograničenu sposobnost EU da apsorbuje nove članice” kao i na “nedovoljnu zrelost kandidata za pristupanje EU”.

Pojmovi pridruživanja, pristupanja i proširenja su različiti, te je na samom početku neophodno napraviti razliku između njih:

- Pridruživanje (EU Association) - Pridruživanje ne postoji kao posebna politika Evropske unije, već služi kao pripremna faza za države u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Odnosi između jedne države i EU (trgovinski sporazum, finansijski aranžman i slično) ne povlače za sobom nužno i buduće članstvo. Upravo je pridruživanje, za evropske zemlje sa jasnom perspektivom članstva, početni dio politike proširenja EU;
- Pristupanje (EU Accession) - Pristupanje predstavlja ostvarivanje punopravnog članstva u EU, koje se ostvaruje nakon okončanja procesa pristupnih pregovora, zaključenja ugovora o pristupanju, ratifikacije ugovora u državi pristupnici i svim državama članicama EU, kao i uz davanje saglasnosti od strane Evropskog parlamenta;
- Proširenje (EU Enlargement) - Proces koji za državu pristupnicu predstavlja proces pristupanja, za EU predstavlja proces širenja, pa se i politika koja uređuje taj proces zove politika proširenja EU (EU Enlargement policy).

Osnovni uslovi za prijem novih članica u EU bili su regulisani, članom 49. Rimskog ugovora, koji podrazumijeva da se svaka Evropska država može prijaviti da postane član Unije. Ona treba uputiti zahtjev Savjetu, koji treba da se jednoglasno

saglasni poslije konsultovanja Komisije i poslije dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, koji treba da se saglasni apsolutnom većinom svojih poslanika.³

Pripremajući se za veliko peto proširenje na istočne zemlje, Evropska unija je 1993. godine definisala tzv. kriterijume iz Kopenhagena koji su prošireni u Madridu 1995. godine. Dvije godine nakon Madrida uvedena je unaprijeđena politika uslovljenosti koja u fokus stavlja političke kriterijume pristupanja koji su prošireni zahtjevima za borbu protiv korupcije i nezavisnosti pravosuđa. Za zemlje Zapadnog Balkana usvojeni su i dodatni prioriteti koji se odnose na stabilizaciju država, dobre susjedске odnose i regionalnu saradnju, vjersko i etničko pomirenje, kao i saradnju sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine u Hagu. Potom su svi kriterijumi objedinjeni u Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji predstavlja okvir za evropski put i integraciju zemalja u EU.

Na samitu u Kopenhagenu 1993. godine definisani su prvi put kriterijumi zajednički za sve države koje one treba da ostvare ukoliko žele članstvo u EU - tzv. Kopenhagenski kriterijumi (do tada su se uslovi za članstvo nalazili za svaku državu po jedinačno u sporazumu o pridruživanju), ali uslov izgradnje administrativnih kapaciteta nije eksplicitno pomenut. Tek se na samitu u Madridu 1995. godine prvi put pominje da države kandi dati treba da prilagode svoje administrativne strukture za sprovođenje obaveza koje proističu iz članstva. Ovakvo definisanje bilo je dosta neprecizno pa se u narednim godinama pokušalo dati preciznije obrazloženje. Tako se u saopštenju sa samita u Luksemburgu 1997. godine na kome se daje formalno odobrenje za početak pregovora sa nekim državama CIE, kaže da nije dovoljno samo inkorporirati pravila EU u svoje zakonodavstvo već obezbeđiti kapacitete da se pravila i sprovede. Samit u Feiri 2000. godine ide najdalje kada je reč o naglašavanju značaja koji imaju administrativni kapaciteti u procesu pristupanja, pa se tako kaže da napredak u pregovorima sa državom kandidatom zavisi od preuzimanja akcija (*acquis communautaire* – pravne tekovine EU), a posebno od njenih kapaciteta da efektivno primeni pravo EU.

Na bazi prethodno iznjetog je jasno da, poučeni iskustvom drugih zemalja, zemlje JIE kao svoje osnovno opredeljenje ističu priključenje EU. Osnovne koristi koje se mogu očekivati od evropskih integracija su oličene u pristupu širem tržištu, prilivu stranih direktnih investicija, pomoći u institucionalnim i ekonomskim reformama, pristupu fondovima EU i, što je svakako najbitnije, prihvatanju sistema vrijednosti koji je dugo godina izgrađivan u EU. Međutim, u društveno-političkom, pravno-institucionalnom i ekonomskom smislu zemlje regiona zaostaju za članicama EU. Madridski kriterijum administrativnih kapaciteta je četvrti kriterijum pored političkog (stabilne institucije i vladavina prava), ekonomskog (funkcionalna tržišna privreda) i pravnog (prihvatanje pravila i propisa EU) kriterijuma, definisanih u Kopenhagenu.

³ Prokopijević, M. (2009). *Evropska Unija*. Beograd: Službeni glasnik, str. 559.

Kao jedno od rješenja za prevazilaženje ekonomskih problema je istaknuto formiranje zone slobodne trgovine u regionu JIE u prelaznom periodu do momenta priključenja EU. Ovo je jako važno iz dva razloga:⁴

- stvaranje zone slobodne trgovine bi bio svojevrsan test koji bi pokazao da li su zemlje regiona postigle društveno-političku zrelost za evropsko integrisanje. Drugim riječima, stvaranje ove integracije je smernica koja treba da pokaže da li su zemlje sposobne za viši oblik integracije kakva je EU ili ne; i
- u ekonomskom smislu, stvaranje zone slobodne trgovine je način da se pojača konkurentnost privreda zemalja, što je neka vrsta generalne probe za tržišnu utakmicu sa preduzećima iz zemalja EU (drugi kopenhagenski kriterijum).

Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) je proces koji danas svaka država potencijalni kandidat i kandidat mora da prođe kako bi se kroz unutrašnje reforme stabilizovala i kako bi jednog dana bila u mogućnosti da se pridruži EU. O Procesu stabilizacije i pridruživanja možemo govoriti i kao o problemu, ali razlika u odnosu na prethodno pobrojane probleme je ta što se sa ovim „problemom“ (PSP) suočavaju i sve države Zapadnog Balkana te predstavljaju redovnu „problematiku“ koje kandidati sa ovih prostora moraju da reše pre ulaska u Evropsku uniju.

Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP – *Stability and Association Process*) uspostavljen je od strane Evropske unije maja 1999. godine, tokom sukoba na Kosovu i NATO intervencije protiv SR Jugoslavije. Svrha uspostavljanja PSP je da pruži političku, ekonomsku i svaku drugu pomoć državama Zapadnog Balkana kako bi se unapredili međusobni odnosi, obezbjedila njihova stabilnost i uspostavile bliže veze sa Evropskom unijom koje bi dovele do pridruživanja sa njom. Proces je, s jedne strane, postao okvir po kome će EU da sprovodi politike prema državama Zapadnog Balkana, a s druge strane, postao je obavezan put kojim države iz regiona moraju da koračaju kako bi dosegle članstvo u Evropsku uniju.

Na putu PSP-a država kandidat ispunjava precizno utvrđene kriterijume, podvrgnuta je rigoroznoj kontroli, ali ima i brojne instrumente EU koje su joj stavljene na raspolaganje kako bi sa uspehom prebrodile sve „stepenice“ Procesu. Jer ispunjenje jedne stepenice vodi ka drugoj i tako sve do samog ućlanjenja u EU. Ako bi radili presjek o kojim je to nivoima riječ – onda bi se PSP mogao podeliti u 2 nivoa sa određenim brojem podnivoa. Prvi nivo koji jedna država mora da pređe jeste nivo pridruživanja – u kome se pojedinačna država nalazi u ulozi pretkandidata koja tek nastoji da dođe do svog prvog ugovornog odnosa sa EU kojim bi se kvalifikovala za sledeći nivo. Drugi nivo jeste pristupanja – gdje država dobija status kandidata da bi na samom kraju, dugogodišnjeg, procesa pristupila Evropskoj uniji. Pridruživanje započinje kroz održavanje sastanaka stručnih i tehničkih grupa između predstavnika države članice i Evropske komisije. Ovim sastancima se razmatraju tekući

⁴ Ilić, A. (2006). *Zona slobodne trgovine u Jugoistočnoj Evropi – Izazov za Srbiju*. Beograd: Srpski ekonomski forum, str. 16.

opštedruštveni i sektorski reformski procesi i njihova usaglašenost sa evropskim kriterijumima, te se vrši dalje usmeravanje reformskih procesa u državi.

Sljedeći stepenik koji država pretkandidat mora da pređe jeste izrada „Studije o izvodljivosti“. Ovom Studijom Evropska komisija ispituje i procenjuje trenutne mogućnosti države kako bi bile spremne za preuzimanje svih obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju čije pregovaranje slijedi odmah posle Studije. Kao što je rečeno, naredni nivo pridruživanja podrazumeva pregovore i zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP – *Stabilization and Association Agreement*). Sporazum predstavlja prvi ozbiljan korak ekonomskog povezivanja države pretkandidata i Evropske unije, tj. njim dve strane potpisnice uspostavljaju precizan ugovorni odnos. Suštinu SSP čini ekonomska problematika i razvijanje ekonomskih odnosa dviju strana potpisnica. Osnovni predmet pregovora jeste tranzicioni rok i tempo liberalizacije trgovine industrijskim i poljoprivrednim proizvodima, kao i proces harmonizacije prava države pretkandidata sa pravom EU u oblastima vezanim za funkcionisanje slobodnog tržišta.⁵ Pored SSP, države potpisuju i Prijelazni sporazum koji obuhvata one oblasti iz SSP koje su u nadležnosti Evropske unije. U trenutku kada sve države članice EU ratifikuju SSP počinje njegovo celokupno dejstvo, a Prijelazni sporazum gubi svoje značenje.

Nakon ratifikacije i stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju država pretkandidat započinje novi ciklus – ciklus pristupanja Evropskoj uniji. Prvi korak u procesu pristupanja predstavlja upućivanje zahteva za prijem u Evropsku uniju (kandidatura za članstvo). Ovaj korak u neku ruku treba da bude korak zrelosti za državu pretkandidata. Precizan datum kada država može da se kandiduje ne postoji, ali prvi termin kada država može da podnese svoju kandidaturu je moguć odmah posle potpisivanja SSP. Stoga ostaje na pretkandidatu da sam proceni koje je to pravo vreme, ali i da poseduje argumente sa kojima može da dokaže kako je spremna za dalje izazove pristupanja koji su pred njom.

Poslije kandidovanja slijedi ocenjivanje države pretkandidata i dobijanje statusa kandidata. Ovom prilikom se država podnosioc kandidature detaljno ocenjuje kako bi joj se odobrio status kandidata. Evropska unija, tačnije njena Evropska komisija, šalje državi „Upitnik“ sa po nekoliko hiljada pitanja na osnovu koga će biti se oceniti stanje budućeg kandidata za pristupanje.

Dobijanje pozitivne ocjene stavlja državu kandidata pretposlednji, ali najteži i najviši, stepenik – pregovaranje i zaključivanje sporazuma o stupanju u članstvo EU. Kandidat ovaj put pregovara na najsveobuhvatniji i najširi mogući način sa EU o svim oblastima u kojima Unija deluje. Pregovori su podjeljeni u poglavlja i dok se sva ne zaključe država kandidat neće biti u mogućnosti da zaključi sporazum o članstvu. Kao što se da primijetiti Proces stabilizacije i pridruživanja je veoma dug, precizan i detaljan. Da bi se ovakav jedan sveobuhvatan Proces sa uspjehom realizovao, neophodno je i da sadrži instrumente koji usmeravaju i olakšavaju put državama (pret)kandidatima ka Evropskoj uniji. Ovde bismo izdvojili tri važna instrumenta, uz već pomenuti Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i njegov prateći Prijelazni

⁵ Mišćević, T. (2009). *Pridruživanje Evropskoj uniji*. Beograd: Službeni glasnik.

sporazum, koji pomažu u transformaciji zemlje i njenom prilagođavanju za buduću multilateralnu saradnju sa drugim državama u okvirima EU.

Ugovor iz Nice (potpisan 2001. godine, a stupio na snagu 2003. godine) je stvorio institucionalnu mogućnost za veliko, peto proširenje, kada je u Evropsku uniju ušlo deset novih zemalja i to: Mađarska, Poljska, Češka, Slovačka, Litvanija, Letonija, Estonija, Malta i Kipar. U peto proširenje je uključeno i produženo peto proširenje, tj. ulazak Bugarske i Rumunije u Evropsku uniju 2007. godine. Proces ratifikacije Ugovora o Ustavu EU je obustavljen nakon francuskog i holandskog odbijanja na referendumu iz 2005. godine. Nakon toga Evropska unija je zapala u institucionalnu krizu, koja je imala snažan uticaj na politiku proširenja. Uprkos brojnim nedoumicama koje su se javile nakon dva neuspješna referenduma, principi dati u dokumentu pod nazivom "Strategija proširenja EU" iz 2005. godine, pokazuju napredak u procesu pridruživanja. Evropski savjet je 2006. godine usvojio tzv. Konsenzus o proširenju koji podrazumijeva da će sva sljedeća proširenja Evropske unije biti predmet detaljnijeg pretpristupnog dijaloga i složenijeg procesa pregovaranja. Buduća strategija proširenja će, pored toga što se podrazumijeva da zemlja mora biti „ranije spremna“ za obaveze iz budućeg članstva, biti bazirana na strožim kriterijumima konsolidacije, kondicionalnosti i komunikacije, a u direktnoj vezi sa realnom procjenom integracionog kapaciteta Evropske unije da primi nove članice.

Principi konsolidacije, kondicionalnosti i komunikacije su poznati kao tri „K“ i podrazumijevaju: posvećenost Evropske unije prijemu novih članica kroz konsolidovanje samog procesa (konsolidacija), uslovljavanje prijema novih članica ispunjavanjem svih političkih, ekonomskih i institucionalnih kriterijuma neophodnih za članstvo (kondicionalnost) i prelazak sa tehničkog na „pravi“ dijalog između Brisela, sadašnjih i budućih članica EU kroz uključivanje civilnog društva, medija i stručne zajednice (komunikacija). Uzdizanjem Kopenhaških kriterijuma na nivo Ugovora, kao i iskustvom velikog petog proširenja, za buduće zemlje članice pridruživanje je postalo znatno komplikovanije pa se može govoriti o novom trendu u politici proširenja Evropske unije, tzv. "Enlargement plus". Evropska komisija je 2009. godine dodala još jedan princip vezan za buduću politiku proširenja. U pitanju je princip kredibiliteta. Ovaj princip se odnosi na sve aktere u dijalogu o daljem proširenju, kako onih koji žele pristupiti, tako i onih koji odlučuju o spremnosti države da pristupi Uniji. Svi oni koji učestvuju u dijalogu treba da čuvaju kredibilitet samog procesa. Na taj način će proces biti uspješniji i bliži građanima Evrope. U Strategiji proširenja iz 2012/2013. godine, može se prepoznati još jedan princip. U pitanju je princip kvantifikacije, odnosno ostvarivanja konkretnih rezultata na putu pristupanja Uniji.

Politika EU prema Centralnoj i Istočnoj Evropi (CIE), Sredozemlju i Jugoistočnoj Evropi (JIE) u svojim pojedinačnim oblicima predstavlja konkretne primjere regionalnog pristupa. Tako se npr. regionalni pristup prema državama Centralne i Istočne Evrope zasniva na Evropskim sporazumima, preferencijalnom tretmanu i uspostavljanju zone slobodne trgovine, PHARE, ISPA, SAPARD

programima pomoći i podsticanju regionalne saradnje u različitim oblastima kroz CEI, CEFTU, itd. Ovaj pristup EU reflektuje prvu odliku politike EU prema određenim regionima, a posebno prema Balkanu i preostalom dijelu jugoistočne Evrope - princip diferencijacije - razlike. Politička klasifikacija i ekonomske razlike su razlozi izdvajanja regiona Zapadnog Balkana od ostatka regiona jugoistočne Evrope po pristupu EU. Politika EU prema zapadnom Balkanu je zasnovana, prije svega, na bezbjednosnom pristupu, koji podrazumijeva da EU nastoji spriječiti konflikte i etničke rivalitete koji su duboko razvijeni u regionu Balkana. Cjelokupan raspored instrumenata EU, planovi pomoći, privredni podsticaji, ugovorni odnosi, politička podrška, kao i ostala ohrabrenja za zemlje zapadnog Balkana su usmjereni na stvaranje druge oblasti u Evropi, pored zone obuhvaćene zemljama članicama EU, gdje će vojni konflikti postati nezamislivi i pomoću toga, u region jugoistočne Evrope proširiti zonu mira, stabilnosti, prosperiteta i sloboda koje su države članice EU kreirale u posljednjih šest decenija. Upravo ova okolnost čini politiku EU prema zemljama jugoistočne Evrope veoma specifičnom kada se upoređi sa politikom proširenja EU, koja se više zasniva na ekonomskim i geopolitičkim kriterijumima.

Istorija Evropske Unije je istorija redovnih periodičnih uvećanja. Ako uspije da se povinuje kriterijumima iz Kopenhagena, a u skladu sa odredbama Sporazuma o EU, svaka evropska država se može kvalifikovati za članstvo u EU. Ovo postavlja pitanje geografskih granica između Evrope i Evropske Unije. Evropska unija zbog izuzetno teške ekonomske krize u Grčkoj i zamora od proširenja u starim članicama, u ovom trenutku nema jasnu strategiju o svojoj budućnosti, što se može negativno odraziti na dalji proces proširenja. U takvim uslovima Evropska unija nije baš mnogo zainteresovana za dalja proširenja i davanja novih obećanja.

Kada su u pitanju ključni događaji pristupanja CG, Evropska komisija je:

- uputila Crnoj Gori Upitnik za pristupanje EU u julu 2009. godine;
- usvojila predlog liberalizacije viznog režima za Crnu Goru u decembru 2009. godine;
- usvojila Mišljenje o prijemu Crne Gore u Evropsku uniju u novembru 2010. godine;
- odobrila Crnoj Gori status zemlje kandidata u decembru 2010. godine.

Nakon prijema Hrvatske sredinom 2013. godine, spekuliše se da će proces širenja Evropske unije na Zapadni Balkan i Tursku biti privremeno zaustavljen. Proces širenja EU izaziva priličnu zabrinutost među zemljama Zapadnog Balkana u odnosu na njihovu poziciju i status nakon prijema novih članova. U ovom trenutku, široko rasprostranjena zabrinutost po pitanju bilo kakvog daljnjeg proširenja, koja je sada veoma očigledna u unutrašnjoj politici država članica EU, rizikuje slabljenje najefikasnijeg oruđa koje EU ima u rukama kada se bavi ovim problematičnim regionom. Zamor od proširenja bi stvorio zamor od reformi. To je jako negativan efekat i po unutrašnje reformske procese svake od ovih država, ali i na samu Evropsku uniju. Tek kada perspektiva integracija u EU postane operativna mogućnost, tek tada EU počinje da igra ulogu modernizatora u regionu. Najgori mogući scenario za Zapadni Balkan jeste da se na njega gleda kao na dobrog susjeda

na duži period. Očigledna dostignuća u regionu ne bi trebalo ostaviti na trenutnom nivou ili ih čak dovesti u opasnost. Upravo suprotno, kako je posljednje proširenje tačka prekretnica za EU ono je takođe prekretnica i za region.

Oštrij stav EU prema Balkanu nastajao je sa sviješću da prijemu Bugarske i Rumunije 2007. godine nisu prethodile odgovarajuće pripreme. To uviđanje, u kombinaciji sa strepnjom za bezbjednost i neriješena državna pitanja na Balkanu, ali i sa razvojem situacije u EU nakon Lisabonskog sporazuma u teškom ekonomskom okruženju, podstaklo je EU da se više fokusira na posebno strog metod u kontroli ispunjavanja uslova za članstvo (na primjer definisanjem mjerila napretka). Rastući značaj političkih kriterijuma pristupanja - intencija EU je da političke kriterijume pristupanja, zajedno sa regionalnim i individualnim koji su postavljeni za svaku zemlju regiona pojedinačno, učini što više „mjerljivim”, insistirajući na veoma konkretnim, vidljivim rezultatima, u svakoj fazi pristupnog dijaloga. Odluka o članstvu jeste politička, ali se donosi na osnovu uspješnih reformi. Sve se više pojačava pritisak u cilju ispunjavanja uslova u najrazličitijim oblastima i dalje demokratizacije. Evidentan je pritisak Brisela da se forsiraju neke od važnih reformi, kao što su reforme administracije ili pravosuđa u svim državama regiona. Jedan od glavnih argumenata u korist nastavka procesa širenja Evropske unije se odnosi na to da je potrebna efikasnija zajednička politika Unije kako bi ostvarila svoj istorijski cilj oličen u miroljubivom ujedinjenju evropskih zemalja, podstičući i šireći vrijednosti i praksu stabilnosti.⁶

Bezbjednosni izazovi evroatlantskih integracija – odnos EU- NATO i integracija CG i Zapadnog Balkana

Nestankom Varšavskog Ugovora, NATO se našao u poziciji vojnog saveza. Da bi se popunio vakum nastao nestankom VU, članice Evropske zajednice (EZ) su inaugurisale Program zajedničke spoljne i bezbjednosne politike (CFSP). Prva prilika za stvaranje evropske bezbjednosti i odbrane neslavno je završila 1954. godine sa propašću *Evropske odbrambene zajednice* (EOZ). Svojevrsna nasljednica EOZ bila je Zapadnoevropska unija, ali je ona vrlo brzo potisnuta od strane NATO, koji je preuzeo na sebe odbranu Zapadne Evrope. Od tada je ideja i inicijativa za stvaranjem zajedničke evropske bezbjednosne politike potpuno izmakla iz vidokruga evropskih integracionih procesa, sve do polovine 80-ih godina prošlog vijeka kada je nastojanje za ostvarivanjem zajedničke evropske bezbjednosti ponovo pronašlo svoje mjesto u procesu evropskog ujedinjenja.⁷

NATO je u posljednjih dvadesetak godina prerastao od pakta za regionalnu bezbjednost u međunarodnu organizaciju sa ciljem borbe protiv terorizma, sprečavanja širenja (proliferacije) nuklearnog oružja i garantovanja evropske

⁶ Fuše, M. (2009). *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*. Beograd: Službeni glasnik, str. 62.

⁷ Lopandić, D., Janjević, M. (ur.) (1995). *Ugovor o Evropskoj uniji – od Rima do Mاستrihta*. Beograd: Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Evropski pokret u Srbiji, str. 193.

bezbjednosti. To je radio i radi kroz svoja dva strategijska koncepta iz 1991. i 1999. godine: Prvi strategijski koncept se ticao promocije partnerstva u Evropi sa bivšim članicama ZEU i Rusije, smanjenja stajaće vojske i priprema za ovladavanje krizama. Pošto više nije bilo prijatni sa Istoka, 1994. godine je svečano uveden program Partnerstvo za mir, kao jedan od oblika saradnje u bezbjednosti (cooperative security). Drugi koncept se ticao ovladavanja krizama (crisis management) i svečano je usvojen na pedesetogodišnjici NATO pakta na sastanku u Vašingtonu, aprila 1999. godine.

Uloga NATO- a još više dobija na značaju kada se uzmu u obzir rizici od nuklearnog, hemijskog i biološkog oružja. U tom cilju je istaknut značaj prijema novih članica i uspostavljanje bliskijih odnosa sa Ukrajinom i Rusijom. NATO se definitivno pokazao kao činilac garantovanja bezbjednosti, ovladavanja krizama i održavanja međunarodnog mira i bezbjednosti izvan svojih granica. Pošto je postao fleksibilna organizacija sposobna da se nosi sa širokim spektrom zadataka nezavisno i u saradnji sa drugim organizacijama, pred njim su se na početku 21. vijeka postavili i novi izazovi u smislu zaštite ljudskih prava, iza kojih se, mora se priznati, kriju i ideološki ciljevi i prevelika želja za ekspanzijom a sve u cilju novog svjetskog poretka (*Pax Americana*). Proces širenja i pridruživanja je tekao planski i kontinuirano. Samo proširenje je otvorilo novu mogućnost modernizacije, standardizacije i fleksibilnosti uz povećanje demokratske kontrole vojske država članica. Proširenje je sprovedeno i još uvek se sprovodi uz uzimanje u obzir ekonomske i političke moći država članica i poštovanje njihovog nacionalnog interesa.

Odnos NATO-EU možemo pratiti i poređenjem izazova i prijatni i pogledom na instrumente predviđene za njihovo rješavanje u novom strateškom konceptu NATO-a i Evropskoj bezbjednosnoj strategiji donetoj 2003. godine. Naime, Evropska bezbjednosna strategija kao ključne prijatnje sa kojima se EU suočava navodi: terorizam, proliferaciju oružja za masovno uništenje, regionalne konflikte, propale države i organizovani kriminal. U borbi sa ovim prijatnjama zarad odbrane sigurnosti i promocije vrednosti EU (sloboda, demokratija, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavina prava), strategija identifikuje tri strateška cilja: usmeriti se ka prijatnjama evropskoj bezbjednosti, sa spremnošću da se interveniše pre nego što kriza počne i da se djeluje na globalnoj osnovi, s obzirom da je sa novim prijatnjama prva linija odbrane često spolja potrebna je izgradnja bezbjednosti oko granica Evrope, kroz promociju dobrog upravljanja u evropskom susedstvu, i razvoj jačeg međunarodnog društva sa međunarodnim institucijama koje dobro funkcionišu i međunarodnim poredkom zasnovanim na uzajamno prihvaćenim pravilima.

Na ovaj način Strategija, naglašava globalnu prirodu prijatni sa kojima se EU suočava i globalnu prirodu njenih interesa. Naglašava se da ako EU hoće da napravi doprinos koji je u skladu sa njenim potencijalima, ona mora da bude aktivnija, koherentnija i sposobnija. EU mora da bude aktivnija u ostvarivanju svojih strateških ciljeva, mora da bude sposobnija transformišući evropsku vojsku u felksibilne, pokretne snage i jačajući njihovu civilnu komponentu i ona mora da bude

koherentnija spajajući svoje kapacitete u oblasti odbrane, razvoja, diplomatije i trgovine. Takođe ona mora da radi sa svojim partnerima, a naročito sa Amerikom.⁸

Ugovornim odrednicama, počevši od Ugovora iz Mastrihta (1993), Evropska unija je stvarala okvire za nastanak spoljopolitičkog, bezbjednosnog i odbrambenog djelovanja. Ti okviri nisu značili i njihovu operacionalizaciju, tj. njihovo produblјivanje akcionim planovima, kao u slučaju važeće Evropske strategije bezbjednosti (2003), čija je operacionalizacija ograničavana obrazloženjem da je potrebnije da ona ostane samo vizija. Zbog čega je Unija toliko čekala sa artikulacijom svoje bezbjednosne i odbrambene politike i djelovanja? Više puta je naglašavano da države članice Unije nisu izgradile svijest ili uobličile interese o potrebi prenošenja dela suvereniteta na Uniju koji se odnosi na spoljnu, bezbjednosnu i odbrambenu politiku. Drugi argumenti se tiču oslonca Unije na vojne snage SAD posjednute na prostoru članica Unije i njihov stalni uticaj putem nezaobilazne i vodeće uloge u NATO, kao i značajnim američkim privrednim prisustvom. Noviji argumenti idu uporedo sa fnansijskom, a sve više ekonomskom krizom, koja ne samo da dovodi do smanjenja budžetskih izdvajanja članica Unije za odbranu već, dovodeći u pitanje evrozonu, u pitanje dovodi i sam projekat Unije. Zbog novih trendova u ekonomiji neki autori su mišljenja da je EU promašen koncept i neodrživ sistem i da će se pre ili kasnije raspasti prvenstveno zbog svoje infacione monetarne politike i tržišnog intervencionizma. Ovo su neke od sitnica koje idu u prilog odbijanju Unije, a ponajviše njenih članica, da u potpunosti preuzme odgovornost i proširi horizonte ne samo vojnog djelovanja već i njenog angažovanja po drugim političkim, ekonomskim i bezbjednosnim pitanjima.

Odricanje od bezbjednosti i odbrane u ime nadnacionalne tvorevine je uvek osjetljivo političko pitanje za svaku državu, pa bila ona i članica Unije. Iskustvo Unije govori o neuspješnim pokušajima stvaranja bezbjednosnih i odbrambenih zajednica, što govori u prilog činjenici da se temelji Unije nalaze u ekonomiji, a ne u bezbjednosti. Iz takvih temelja iznikla je ekonomska građevina u kojoj je pitanje spoljne politike i bezbjednosti samo „eho“ pitanje koje u suštini ima drugi forum – NATO, sa kojim Unija dijeli 21 državu članicu. U prilog navedenom ide neuspješno stvaranje bezbjednosnog i odbrambenog identiteta putem ratifikacije Evropske odbrambene zajednice „šestorice osnivača“ 1952. godine. Zatim, nastojanje De Gola i Adenauera početkom 60-ih godina prošlog vijeka da stvore političku i bezbjednosnu uniju kao „najviše ostvarenje kontinentalističke vizije Evrope“ i pokušaju da umanje sve snažniji uticaj SAD i geopolitičkog „atlantizma“ na evropske integracione tokove. Ostavkom Adenauera 1963. godine Fušeov plan propada, a povlačenjem De Gola 1969. godine sa političke scene nestaje i posljednja prepreka za ulazak atlantistički opredeljene Velike Britanije u evropsku zajednicu država, dolazi do potiskivanja kontinentalističke vizije unije, pretvaranje evropske zajednice samo u zonu slobodne trgovine i početak intenzivnijeg kontrolisanja integracije od

⁸ House of Commons, Defence Committee (2008). *The Future of NATO and European defence*. Nine report of Session 2007-08, str. 72

strane SAD pre svega u ekonomskom pravcu, sa što manje političkog, a još manje bezbjednosnog ujedinjenja.⁹

Ponovna izgradnja bezbjednosnog i odbrambenog identiteta EU putem stvaranja Evropskog identiteta odbrane (eng. *European Defence Identity*) pokušana je 1992. godine na inicijativu SAD korišćenjem institucionalnog okvira NATO. U prilog američke argumentacije išao je slab učinak EU na terenu (Balkan) čime je ponovo ojačana pozicija „atlantista“ koji su tvrdili da se veća bezbjednosna uloga Evrope najbolje može realizovati daljim razvijanjem evropskog stuba NATO. Međutim, obrazovanje Evropskih kombinovanih združenih namenskih snaga (eng. *European Combined Joint Task Forces*), sa kojima bi EU mogla da koristi ogromne vojne efektivne NATO, uključujući i transportne kapacitete SAD u slučajevima kada rješavaju bezbjednosne prijetnje u koje SAD nisu htele da se mešaju, zanemarivalo je pitanje o tome „koliko će donošenje odluka u Evropi moći da bude nezavisno od SAD ako se oslone na resurse NATO.“¹⁰

Danas, razvoj zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike predstavlja korak više ka obrazovanju bezbjednosnog identiteta Unije. Prema konstruktivistima, ovako postavljen identitet morao bi da bude zasnovan na zajedničkim normama koje su vezane i koje određuju taj identitet. Odnosno, Unija treba da poseduje ili bar da teži stvaranju strateške kulture. Ne treba zaboraviti i ulogu institucija i to ne samo kao instrumenta države već i kao relativno samostalne političke strukture, koje su sposobne da u uslovljenosti (eng. *cobinding*) sa državama stvaraju i utiču na integracione procese dostizanja zajedničkih i usklađenih ciljeva i politika (komunitarizaciji) kroz složeno ukrštanje unijskog i nacionalnog. Za one geopolitički orijentisane debatnike najvažniji zaključak je da zajednička bezbjednosna i odbrambena politika Unije, u ovom trenutku, nema za cilj da potisne SAD sa evropskog kontinenta, da je „uravnotežuje“, niti da ugrozi njenu ključnu ulogu u oblasti odbrane. U prilog navedenom ide i djelovanje zemalja koje najviše modeluju evropski bezbjednosni identitet, poput Francuske i Njemačke, a koje se zalažu za „ravnotežu“ u evroatlantskim odnosima i partnerstvu sa SAD. Na drugoj strani, i sama Unija nastoji da svoju zajedničku bezbjednosnu i odbrambenu politiku uskladi sa NATO-om.

Unija je potrošila mnogo dragocjenog vremena u traganju umesto u realnoj izgradnji vlastitog bezbjednosnog i odbrambenog identiteta. Otuda i tolike inicijative koje su mahom dolazile od SAD, tj. NATO struktura. Problem bi mogao da bude i u nerealnom određivanju bezbjednosnih prioriteta koji su je usmeravali ka ideji Unije kao vojne sile. Istovremeno, Unija (tada EZ) nije shvatala kako je brzo „meka“ bezbjednost zamijenila tradicionalne bezbjednosne izazove, naročito na kontinentu. Tačnije, svoja polazišta u vezi nastajuće krize u bivšoj SFR Jugoslaviji temeljila je na

⁹ Đurković, M. (2010). Geopolitički okvir proširenja Evropske unije: između kontinentalizma i atlantizma. *Izazovi evropskih integracija*, 8, Beograd: Službeni glasnik, str. 89

¹⁰ Fatić, A. (2009). Karakteristike novog bezbjednosnog ustrojstva Evrope - usmeravanje Zapadnog Balkana. *Vojno delo*, br. 1, Beograd: Ministarstvo odbrane R. Srbije, Medija centar „odbrana“, str. 21-22.

hladnoratovskim pretpostavkama da su u pitanju etnički sukob i konstitutivna sporenja koja su eskalirala u rat. Međutim, iza navedene potrebe za državotvornošću bili su i profit i kriminalizacija političkih elita koje su vodile rat. Zato je i najveći neuspjeh EZ, koja se u formi preinačene EU pojavljuje ponovo na prostoru bivše SFR Jugoslavije tek posle rata za Kosovo 1999. godine, u tome što svoje težište u jačanju „civilne moći“ nije sa više pažnje usmerila ka „mekoj“ bezbjednosti, što je i danas od posebnog značaja (borba protiv organizovanog kriminala, krijumčarenja ljudi, ljudskih organa, droge, naoružanja, borba protiv korupcije, pranja novca i sl.)

Zaključak

Radi prevazilaženja istorijskih predrasuda i prepreka regionalne saradnje, na podstrek EU, NATO, OUN, OSCE i SAD, pokrenut je niz inicijativa u Jugoistočnoj Evropi, koje bi trebale da doprinesu unapređenju stanja stabilnosti i bezbjednosti u regionu. U posljednjih 15 godina razvijen je širok spektar bezbjedonosne saradnje u regionu kojim su zahvaćene različite oblasti bezbjedonosnih rizika i prijetnji u Regionu i razvijani mehanizmi saradnje radi zajedničkog suočavanja sa njima u različitim oblastima kao što su: razvoj demokratskih institucija država, civilnog društva, vladavine prava, tržišne ekonomije i NATO kompatibilnih vojnih snaga; saradnja u borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i zaštiti ljudskih prava i sloboda; ekonomska i naučna saradnja; odbrambeno-vojna saradnja; demilitarizacija i uništavanje viškova naoružanja i saradnja u različitim kriznim situacijama i katastrofama. U budućnosti će već ina inicijativa bezbjedonosne saradnje poprimiti regionalni institucionalni karakter s čime će se obezbijediti neophodne pretpostavke da Balkan postane zona mira, stabilnosti i prosperiteta.

Evropska komisija navodi da su pravosuđe, korupcija, borba protiv organizovanog kriminala i pitanje osnovnih prava najveći izazovi za zemlje Zapadnog Balkana. Reforma pravosuđa i javne uprave, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala i ostvarivanje osnovnih prava ključne su oblasti na koje zemlje Zapadnog balkana moraju da se usredsrede da bi napredovale na putu pridruživanja EU. Tokom prethodne decenije, odnos između EU i Zapadnog Balkana se razvio u novom pravcu sa otvaranjem perspektiva članstva u EU za sve zemlje u regionu ZB. Evropska unija je preuzela vodeću ulogu u pružanju finansijske pomoći za unapređenje demokratizacije i ekonomskog razvoja i da podrži pretpristupno prilagođavanje. Albanija, Hrvatska i Makedonija su među prvima započele sa reformama i preduzele odlučne korake u pravcu institucionalnog prilagođavanja u skladu sa zahtevima procesa pridruživanja, dok su među posljednjima BiH i Srbija, koje još uvek oklevaju u uvođenju reformi. Crna Gora je, međutim, napravila brz napredak ka integraciji EU od proglašenja nezavisnosti 2006. godine. Crna Gora je na dobrom putu kada su u pitanju evroatlantske integracije.

Crna Gora kroz integracije u evropske i evroatlanske strukture želi da rješava svoj bezbjednosni aspekt razvoja, uz istovremeno podsticanje svog ekonomskog razvoja. U tom smislu, NATO predstavlja najmoćniji političko-vojni savez na svijetu koji svakoj zemlji članici daje čvrstu garanciju da će njen suverenitet i teritorijalni integritet biti očuvan, a da će ekonomski razvoj biti stabilan. EU je najveći svjetski trgovac i veliko tržište, koje pruža mogućnost i za benefite ekonomske integracije malih ekonomija, a daje okvir za razvoj države vladavine prava, snažne institucije i biznis ambijent prilagodjen strateškim razvojnim partnerstvima. U krajnjem, integracije u evropske i evroatlanske strukture postaju ključna poluga rasta životnog standarda i prosperiteta zemlje.

Literatura

1. Dinan, D. (2010). *Menjanje Evrope - Istorija Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
2. Đurković, M. (2010). Geopolitički okvir proširenja Evropske unije: između kontinentalizma i atlantizma. *Izazovi evropskih integracija*, 8, Beograd: Službeni glasnik.
3. Đurović, G. (2012). *Evropska unija i Crna Gora - Politika proširenja*. Podgorica: Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet.
4. Fatić, A. (2009). Karakteristike novog bezbjednosnog ustrojstva Evrope - usmeravanje Zapadnog Balkana. *Vojno delo*, br. 1, Beograd: Ministarstvo odbrane R. Srbije, Medija centar „odbrana“.
5. Fuše, M. (2009). *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*. Beograd: Službeni glasnik.
6. House of Commons, Defence Committee (2008). *The Future of NATO and European defence*. Nine report of Session 2007-08.
7. Ilić, A. (2006). *Zona slobodne trgovine u Jugoistočnoj Evropi – Izazov za Srbiju*. Beograd: Srpski ekonomski forum.
8. Lopandić, D., Janjević, M. (ur.) (1995). *Ugovor o Evropskoj uniji – od Rima do Mاستrihta*. Beograd: Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Evropski pokret u Srbiji.
9. Mišćević, T. (2009). *Pridruživanje Evropskoj uniji*. Beograd: Službeni glasnik.
10. Prokopijević, M. (2009). *Evropska Unija*. Beograd: Službeni glasnik.

EURO-ATLANTIC INTEGRATION - CHALLENGES AND PERSPECTIVES**MSc Sandra Raspopovic****MSc Nikola Terzic****Abstract**

The European Union, as the international organization advocates the idea of openness for joining the new countries in its membership, but in accordance with strictly defined conditions. The future of the European Union will be the issue of political will and the test for one generation. Joining NATO, Montenegro will get political, safety and economical frame for its successful development on the way to the European Union. The European commission states that the justice, corruption fight against the organized crime, human rights and freedom are the essential fields for Western Balkan countries. Since it has become independent, Montenegro undertook the series of acts that guarantee soon membership in the European Union and NATO. Eventually these are Montenegro's primary goals.

Key words: European Union, European Integrations, Economic reforms, Western Balkan, Safety challenges, European commission.

Article history:

Received: 30. 12. 2016.

Accepted: 1.4. 2017.

UDK: 327.56::351.88
364.2::316.37

Review article

SIGURIA E PIKË KALIMEVE KUFITARE NGA AKSIDENTET DHE INCIDENTET E NDRYSHME

MSc Samir Krasniqi*

Abstrakt:

Është e njohur dhe dëshmuar se siguria është problem qëndror për çdo shoqëri të konsoliduar dhe politikë gjithëpërfshirëse të asaj shoqërie, ku janë të kyçur të gjithë mekanizmat shtetëror, pavarësisht se çfarë forme të rregullimit shoqëror ka ajo shoqëri. Përveç sigurisë njerëzore-individuale, në kuadrin e ndarjes sipas llojeve, mund të flasim edhe për sigurinë juridike, shoqërore dhe po ashtu botërisht është e njohur dhe dokumentuar se siguria kufitare dhe sidomos siguria e Pikë Kalimeve Kufitare (PKK) nga aksidentet dhe incidentet e ndryshme, është një shtyllë e rëndësishme e sigurisë kombëtare.

Gjatë zhvillimit historik të shoqërisë është e pamundur të gjenden instanca të formësimit dhe të strukturimit të bashkësive që kanë ekzistuar në periudha më të gjata kohore, por që nuk kanë pasur nevojë për ndonjë formë të organizimit mbrojtës ndaj rreziqeve dhe kërcënimeve që ju kanë kanosur. Në këtë rrugë të ndërtimit të shoqërisë bashkëkohore, juridike dhe qytetare, anëtarët e bashkësisë kanë synuar dhe kanë shprehur nevojën për siguri, gjegjësisht për eliminimin e të gjitha formave të rrezikut dhe kërcënimeve, që mund të vënë në pikëpyetje ekzistencën e asaj shoqërie (integritetin fizik, sigurinë përgjithshme, sigurinë individuale, pasurinë, etj.), që mund paraqiten në forma të ndryshme, si nga jashtë kufijve dhe po ashtu nga brenda.

Siguria njerëzore përqendrohet në krijimin e një mjedisi ku të gjithë njerëzit ndjehen të sigurt dhe kjo i kontribuon sigurisë kombëtare, rajonale dhe ndërkombëtare.

Koncepti i sigurisë, përmbajtja e tij dhe funksioni shoqëror, mund të kuptohen vetëm në qoftë se ky fenomen vështrohet në mënyre interdisiplinare, si për shembull në shkencat e sigurisë, mbrojtjes, kriminalistikës, etj.

Fjalët kyçe: siguria, siguria njerëzore, pikë kalimi kufitar, aksident, incident.

* Dogana e Kosovës, e-mail: samirk42@yahoo.com.

HYRJE

Qëllimi im i përgjithshëm është trajtimi i njërës ndër çështjet më të vështirë dhe të ndjeshme të vendit " siguria e Pikave të Kalimit Kufitar (PKK) nga aksidentet dhe incidentet e ndryshme". Jam plotësisht i vetëdijshëm për faktin se kjo është një çështje shumë e rëndësishme dhe një temë shumë e ndjeshme për t'u shtjelluar. Siç e dimë të gjithë, historia na tregon se kufijtë janë "plagët e historisë" dhe në ndërkohë shtyllë kritike e sigurisë kombëtare.

Siguria e Pikë Kalimeve Kufitare (PKK) nga aksidentet dhe incidentet e ndryshme

Botërisht është e njohur dhe dokumentuar se siguria kufitare dhe sidomos siguria e Pikë Kalimeve Kufitare (PKK) nga aksidentet dhe incidentet e ndryshme, është një shtyllë e rëndësishme e sigurisë kombëtare.

Bazuar në përvojat e shteteve me sisteme të avancuara të sigurisë dhe praktikave të ndryshme vendore, krijimi dhe avancimi i kushteve dhe mekanizmave të sigurisë, konsiderohet si një faktor dhe element i rëndësishëm që i mban njerëzit e rrezikshëm dhe materialet e rrezikshme jashtë territorit të një vendi, para se terroristët mund të marrin veprime dhe të jenë në gjendje apo pozicion për të sulmuar. Me fjalë të tjera, ajo është parandaluese në kuptimin e vet dhe në këtë mënyrë paraqet një qasje optimale për politikën e sigurisë kombëtare. Konsideroj se siguria e kufirit nuk duhet të shihet kryesisht vetëm si një siguri dhe mbrojtje e perimetrit të vendit. Kjo nuk nënkupton vetëm krijimin e një hendeku të thellë rreth kufijve kombëtar, por përkundrazi, kërkon bashkërendim të aktiviteteve si brenda vendit, atë ndërkufitar dhe rajonal. Kjo është një përpjekje që shfrytëzon faktin që njerëzit dhe mallrat janë relativisht lehtë të vëzhguar kur ata arrijnë në pikat e kontrollit.

Siguria kufitare paraqet diçka të afërt me sigurinë apo mbrojtjen e drejtpërdrejtë fizike të kufijve, më së shumti, ka të bëjë me përpjekjet e patrullës kufitare dhe doganore përgjatë perimetrit të gjatë të vendit, si dhe disa aktivitete të agjencive tjera shtetërore. Por roli i sigurisë kufitare si tërësi dhe koncept i ri është edhe më kritik.¹

Përvoja dhe praktikat e deritanishme dëshmojnë faktin se kryerja e drejtë e aktiviteteve rreth sigurisë kufitare mund të ofrojnë përfitime shtesë edhe përtej sferës së sigurisë kombëtare. Shtetet e zhvilluara dhe ato në zhvillim, kanë ngritur sisteme kufitare të digjitalizuara dhe të kompjuterizuara, të cilat lejojnë lëvizjen më të besueshme dhe të shpejtë të njerëzve dhe mallrave brenda dhe jashtë vendit. Sipas shfrytëzimit dhe kapaciteteve që kanë, ato gjithashtu ofrojnë njohuri më të mirë ku janë apo gjenden kamionët dhe mallrat edhe kur janë në transit. Kjo mund të nënkuptohet përveç të tjerash edhe si një aftësi më e madhe për të parandaluar ose

¹ Robert S. Leiken, *Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11* (Washington, D.C.: Nixon Center, March 2004).

për t'u përgjigjur ndaj aktiviteteve tjera të rrezikshme për njerëzit dhe veçanërisht ekologjisë dhe ambientit, ku rrjedhimisht ky duhet të jetë qëllimi i sigurisë më të lartë kufitare.

Lista e rreziqeve të mundshme të cilat mund të bëhen aksidente dhe incidente në pikat e kufitare

Siç u potencua edhe më lart, kufijtë janë "plagë të historisë", andaj duke e ditur këtë fakt, bazuar në praktikat moderne dhe përvojat rajonale dhe vendore, mund të theksoj se bashkëpunimi dhe bashkërendimi i aktiviteteve ndërkufitare ndihmon për të reduktuar të metat e këtyre kufijve dhe për të përmirësuar kushtet e jetesës për njerëzit në të dy anët e kufirit. Ky bashkëpunim dhe bashkërendim duhet të përfshijë të gjitha sferat e jetës (kulturore, sociale, politike, ekonomike, sportive, infrastrukturore, etj). Siguria kufitare dhe sidomos siguria e PKK-ve nga incidentet dhe aksidentet, mban larg rrezikun, njerëzit dhe materialet e rrezikshme, para se ata të mund apo edhe të jenë në gjendje të sulmojnë.

Qeveria e secilit vend duhet të krijoj dhe avancoj kapacitetet dhe mekanizmat funksional dhe njëkohësisht të jetë në gjendje të sigurojë mekanizmin e *paralajmërimit të hershëm* të një sulmi të mundshëm nëpërmjet Sistemit për Paralajmërim Emergjent (SPE), që duhet të vendoset nëpër PKK ose në afërsi të zonave që mund të vënë në rrezik një numër të madh të popullatës, në mënyrë që të ndihmojnë në parandalimin dhe zbulimin e ndonjë sulmi kimik ose biologjik, si dhe për paralajmërim të emergjencave dhe situatave tjera.

Pikat e shkruara më poshtë janë rreziqet kryesore të mundshme që mund të rrezikojnë PKK-të dhe zonën përreth:

Armët e Shkatërrimit në Masë (ASHM)

Një armë e shkatërrimit në masë është një armë që mund të vras një numër të madh të njerëzve (dhe format e tjera të jetës) dhe / ose të shkaktojë dëme të mëdha në strukturat e bëra nga njeriu (p.sh. ndërtesa), struktura natyrore (p.sh. malet), ose biosferën në përgjithësi.² Qëllimi dhe aplikimi i termit ka evoluar dhe është diskutuar shpesh duke i dhënë rëndësi më shumë në aspektin politik se sa teknik. E shpikur në lidhje me bombardimet ajrore me eksplozivë kimike, ajo ka ardhur në shfrytëzim dhe për një shkallë të gjerë armësh e teknologji tjera, të tilla si kimike, biologjike, radiologjike apo bërthamore. Kjo dallon termin nga ato më teknike të tilla si kimike, biologjike, radiologjike dhe të armëve bërthamore (CBRN). Kodi i SHBA-së dhe kodet e tjera kombëtare japin disa përkufizime të ndryshme të armëve të shkatërrimit në masë, të aplikueshme në kontekste të ndryshme. Për qëllime të

² http://www.fbi.gov/about-us/investigate/terrorism/wmd/wmd_faqs dhe www.nato.int./topics_5032.

përgjithshme të mbrojtjes kombëtare, Kodi i SHBA përcakton një armë të shkatërrimit në masë, si:

"Çdo armë ose pajisje që ka për qëllim, ose ka aftësinë, për të shkaktuar vdekjen ose lëndimet e rënda trupor të një numri të konsiderueshëm të njerëzve përmes lirit, shpërndarjes, ose ndikimit të:

- Kimikateve toksike ose helmuese ose prekursorëve të tyre;
- Një virusi (sëmundje) ose
- Rrezatimit apo radioaktivitetit. "

Për qëllime të parandalimit të përhapjes së armëve, Kodi i SHBA-së përcakton armët e shkatërrimit në masë, si: "Armë kimike, biologjike dhe bërthamore dhe materialet kimike, biologjike dhe bërthamore të përdorura në prodhimin e armëve të tilla."³

Për qëllimet e kodit penal të SHBA-së lidhur me terrorizmin, armët e shkatërrimit në masë janë përkufizuar si:⁴

- "çdo pajisje shkatërruese siç është përkufizuar në nenin 921 të këtij titulli;
- çdo armë që është projektuar ose për qëllim të shkaktojë vdekjen ose lëndimin e rëndë trupor me anë të lëshimit, shpërndarjes, ose ndikimit të kimikateve toksike ose helmuese, ose prekursorëve të tyre;
- çdo armë që përfshin një agjent biologjik, toksina, ose vektor ; ose
- çdo armë që është projektuar për lirim të rrezatimit apo radioaktivitetit në një nivel të rrezikshëm për jetën e njeriut. "

Nevoja për masa mbrojtëse kundër Armëve të Shkatërrimit në Masë (ASHM) ishte rritur në nivel më të lartë si pasojë e 11 Shtator-it 2001 në SHBA. Aftësia për t'u mbrojtur kundër përdorimit të Armëve të Shkatërrimit në Masë (ASHM), në mbarë botën është duke u njohur si një nga çështjet kryesore dhe më të mëdha të sigurisë me të cilat përballen kombet dhe vendet e ndryshme, rajoni ynë në përgjithësi dhe po ashtu edhe Kosova në veçanti.

Armët kimike dhe biologjike

Armët kimike dhe biologjike janë disa nga kimikatet dhe sëmundjet më të rrezikshme dhe të njohura për njeriun. Armët kimike dhe biologjike janë substanca organike dhe inorganike kimike që janë të dëmshme për njerëzit. Ka disa lloje të ndryshme të agjentëve kimikë. Të gjitha veprojnë në mënyra të ndryshme, por janë të njëjta në një aspekt, kur janë të një niveli të lartë, të gjitha vrasin njerëzit.⁵

³ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2332a>

⁴ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/921>

⁵ <http://www.armscontrol.org/factsheets/cbwprolif>

<http://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2013/index.htm>

Situata e tanishme në aspekt global na tregon se këto armë janë në ballë të kërcënimeve terroriste dhe ushtarake për sigurinë tonë. Lufta kimike dhe biologjike, konsiderohet " si një mundësi e njeriut të varfër," për shkak të mundësisë, lehtësisë dhe çmimit të lirë të prodhimit dhe kasaphanës dhe terrorit që ata mund të shkaktojnë pa dallim. Lind pyetje se:

Si do të dini se një sulm biologjik ose kimik ka ndodhur?

Praktikat kanë treguar se sulmet biologjike dhe kimike shfaqin shumë karakteristika të dallueshme, siç janë:

- Kafshë / Zogj / peshk të ngordhur: kafshë të shumta të ngordhura në të njëjtën zonë.
- Skuqje: Shumë individë përjetojnë skuqje të pashpjegueshme, djegësim sikur kur të pickon bleta, dhe / ose puçrra me ujë.
- Dëme masive: Shumë persona shfaqin probleme serioze dhe të pashpjegueshme shëndetësore duke filluar nga çorientimi dhe vështirësitë në frymëmarrje, shtrëngime dhe vdekje.
- Aroma të pashpjegueshme: Era mund të shkoj nga shije e frutave me lule të idhet / të era e rëndë /erë e hudhrës, pjeshkës / bajame e hidhur apo aromë sikur e barit të sapo kositur. (dmth aroma e barit në një zonë urbane).
- Sëmundja shoqërohet në një sipërfaqe të mbyllur gjeografike
- Mungesa e jetës së insekteve: mungojnë aktivitetet normale të insekteve/ kontrolloni terrenin / brigjet / ujin për insekte të ngordhura. Gjithashtu kontrolloni për kafshë të ngordhura / Zogj / peshk.
- Pika të pazakonshme të lëngshme: Shumë sipërfaqet shfaqin pika të lëngshme.

Përveç këtyre shenjave, mund të përdoren pajisje për zbulim të një sulmi kimik, por zakonisht jo aq lehtë një sulm biologjik. Për të zbuluar një sulm biologjik, ju duhet të shikoni për shenja të shpërndarjes, të tilla si re të pazakonta, spërkatje, etj.

Helmet kimike, plumbi dhe metalet tjera të rënda

Helmi kimik, plumbi dhe metalet tjera të rënda, janë shqetësim i madh për shëndetin publik. Përafërsisht 95% e të gjithë helmimeve aksidentale apo të qëllimshme janë për shkak të kimikateve. Gati 90% e këtyre rasteve ndodhin në shtëpi, por derisa njerëzit kanë qëllime të ndryshme ata po ashtu mund ta përdorin për qëllime të ndryshme. Bazuar në praktikat dhe rastet e zbuluara, plumbi është gjetur shpesh në ngjyrë, pesticide, qeramikë, ngjyrë të artistëve dhe produkteve të përdorura për hobi dhe zejtari. Gjithashtu të dëmshme janë edhe metalet e tjera të rënda, të tilla si merkuri dhe kadmiumi.. Shumë sëmundje kronike, degenerative

kanë qenë të lidhura me ndotjen e mjedisit ose helmimin. Lista mund të përfshijë kancerin, humbjen e kujtesës, alergji, ndjeshmëri kimike të shumëfishtë, sindromi i lodhjes kronike, infertilitet të rriturit, çrregullime në të mësuar dhe sjellje, anomalit në zhvillim dhe defekte në lindje të fëmijëve.

Forma tjetër e helmimit kimik është **Anthrax-i**. Ekspertët kanë llogaritur se një armë me antraks me synim për të sulmuar një qytet të madh mund të vret të paktën 123.000 njerëz, edhe në qoftë se çdo viktimë ka marrë trajtim. Hulumtuesit amerikanë kanë përdorur një model kompjuterik për të parashikuar shkatërrimin që do të rezultonte nga hedhja e një bombe të antraksit ose raketë në një qytet të madhësisë së New York-ut. Shifrat janë të bazuara në atë që do të ndodhte nëse një bombë që përmban 1 kilogram të antraksit hidhet në një qytet prej 10 milion banorësh. Ekspertët e kësaj fushe kanë deklaruar se antraksi nuk është një armë e shkatërrimit në masë, por një armë e histerisë masive.⁶ Këto lloj materialesh mund të transportohet lehtë nëpërmjet kufirit dhe veçanërisht përmes Pikave të Kalimit Kufitar. PKK-të dhe personeli që janë drejtpërsëdrejti të përfshirë në kontrollin e këtyre zonave janë në rrezik më të lartë për helmime aksidentale (akute).

Drogat

Drogat janë problemi më i madh për të gjithë popujt dhe shoqëritë moderne. Kjo është me të vërtetë problem i madh për agjencitë e kufirit, në mënyrë që të mbrojnë qytetarët e tyre nga sëmundja moderne e quajtur **drogë**. Me droga (për të përmendur disa) nënkuptohet: qetësuesit, opiumi, kokaina, heroina, marihuana, amfetamina dhe LSD dhe pluhuri **engjell**, të cilat janë më të këqijat. Ka mijëra emra tregtarë dhe zhargon të rrugëve për këto droga. Alkooli gjithashtu është klasifikuar si një lloj droge. Përgjithësisht, është çdo substancë që kur absorbohet në trupin e një organizmi të gjallë, ndryshon funksionet normale trupore.⁷

Trafikimi i drogës është i lidhur shpesh me krime të tjera të rënda të tilla si kontrabanda me njerëz, prostitucioni, krimi i organizuar dhe falsifikimi i dokumenteve të udhëtimit. Ajo është përmendur shpesh si një mjet për të financuar aktivitetet më të dhunshme dhe shkatërruese të organizatave kriminale dhe terroriste, për shkak të përfitimeve të mëdha dhe parave që rrjedhin për një periudhë të shkurtë kohore dhe investime minimale. Format e tjera të drogës që mund të shkaktojnë incidente në kufi nganjëherë janë **ilaçet**.

Ilaçet janë një nga shkaqet më të zakonshme të (vetëvrasjeve) helmimeve aksidentale dhe të qëllimshme. Ilaçet që përdoren më së shpeshti janë aspirina,

⁶Steinman, David and R. Michael Wisner (1996). *Living Healthy in a Toxic World: Simple Steps to Protect You and Your Family from Everyday Chemicals, Poisons, and Pollution*. New York, NY: The Berkley Publishing Group,

⁷ www.fda.gov/Drugs/

Acetaminophen, qetësuesit, çdo drogë psikoaktive, ku një pacient është më i prirur për veprime impulsive, vetëvrasje (p.sh., ilaçet kundër depresionit), pilula hekur, vitamina/ minerale shtojca që përmbajnë hekur, dhe ilaçet e zemrës, të tilla si digoxin dhe quinidine. Ky lloj materiali mund të transportohet lehtë përmes kufirit dhe veçanërisht përmes PKK-ve.⁸

Nevoja për masa mbrojtëse kundër drogës ishte e dukshme dhe nevojshme si pasojë e disa konfiskimeve të drogës të kryera nga autoritetet kufitare. Aftësia për t'u mbrojtur kundër përdorimit të drogës është duke u njohur si një nga çështjet më të rëndësishme të sigurisë me të cilat përballen shtetet, rajoni dhe po ashtu Kosova.

Bioterrorizmi

Bioterrorizmi nënkupton përdorimin e qëllimshëm të mikro-organizmave ose përbërësve helmues që mund të prodhohen nga disa mikrobe dhe që luajnë rolin e armës. Bioterrorizmi mund të jetë një program qeveritar i zhvillimit të armëve të sanksionuara dhe që mund të jetë i mirë-organizuar, ose mund të përfshijë një grup të vogël njerëzish të përkushtuar për kauzën e tyre të veçantë. Bioterrorizmi i referohet lirimit të qëllimshëm të agjentëve biologjik apo toksinave me qëllim të dëmtimit apo vrasjes së njerëzve, kafshëve ose bimëve me qëllim për të frikësuar apo të detyruar një qeveri, ose popullsinë civile për arritjen e objektivave të mëtejshme politike ose sociale.⁹ Në të kaluarën, armët e përdorura nga shtetet e ndryshme lehtë njiheshin dhe kishte mundësi të mbroheshin prej tyre. Për shembull, mekanizmat mbikëqyrës lejojnë që koka e raketave të zbulohet dhe ndërmerren masa mbrojtëse apo kundër-strategji lidhur me nisjen e raketave. Megjithatë, mikro-organizmat për shkak të madhësisë së tyre të vogël mund lehtë të fshihen (maskohen) nga zbulimi i tyre. Një shishe e vogël e antraksit, e cila lehtë mund të fshehët në një xhep-mund të lirohet në sistemin e ventilimit të një ndërtese. Aftësia për t'u mbrojtur kundër përdorimit të armëve biologjike, është duke u njohur si një nga çështjet më të rëndësishme të sigurisë me të cilat përballen shtetet.¹⁰ Forma lidhur me strategjitë e gatishmërisë dhe reagimit janë subjekt i një debati të gjerë publik në tërë globin. Ky lloj materiali mund të transportohet lehtë nëpërmjet kufirit dhe veçanërisht PKK-ve andaj është e nevojshme preventiva dhe bashkëpunimi ndër-kufitar, rajonal dhe më gjerë.

⁸ www.drugrehab.co.uk/illegal-drugs.htm

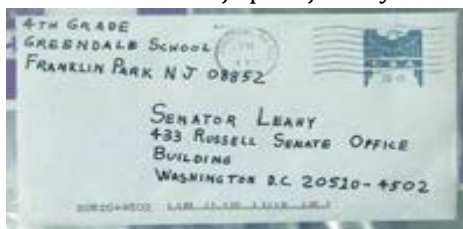
⁹ <http://www.dhs.gov/>

¹⁰ <http://terrorism.about.com/od/whatisterroris1/tp/bioterrorism.htm>

Bacillus Anthracis



Shembull i një pakoje të dyshimtë



Rrezatimi

Rrezatimi është energjia në proces të shpërndarjes (transmetimit), e cila mund të marrë forma të tilla si drita ose grimca të vogla shumë të vogla për t'u parë. Drita e dukshme, drita ultra-violet që e marrim nga dielli dhe sinjalet e transmetimit për TV dhe radio komunikimet janë të gjitha forma të rrezatimit që janë të zakonshme në jetën tonë të përditshme. Të gjitha këto janë të referuara si rrezatim."jo-jonizues. Rrezatimi i lidhur sidomos me mjekësinë bërthamore dhe përdorimi i energjisë bërthamore, së bashku me rrezet X, është rrezatim 'jonizues', që do të thotë se rrezatimi ka energji të mjaftueshme për të bashkëvepruar me çështjen, sidomos trupin e njeriut, dhe të prodhojë jone, dmth ajo mund të nxjerr një elektron nga një atom.¹¹

Lojet e rrezatimit

Rrezatimi bërthamor lind prej qindra llojeve të ndryshme të atomeve të paqëndrueshme. Përderisa shumë ekzistojnë në natyrë, shumica janë krijuar nga reaksionet bërthamore. Rrezatimi jonizues i cili mund të dëmtojë indet e gjalla është emetuar si atom i paqëndrueshëm (radio nuclide) që ndryshon në mënyrë spontane për t'u bërë atom i llojit të ndryshëm.¹²

Burimet e rrezatimit

Rrezatimi mund të lind nga veprimtaria njerëzore ose nga burimet natyrore. Ekspozimi më i madh i rrezatimit vije nga burimet natyrore. Këto përfshijnë: radioaktivitetin e shkëmbinjve, dheut dhe kores së tokës; radonit, gazit radioaktiv që

¹¹ "Nuclear Medicine". Nuclear Medicine Wikipedia article.

¹² www.mdc.edu/kendall/chmphy/nuclear/types.

del nga shumë shkëmbinj vullkanik dhe mineraleve të uraniumit; dhe rrezatimit kozmik. Mjedisit i njeriut ka qenë gjithmonë radioaktiv dhe llogaritet se njerëzit rrezatohen 85% në bazë vjetore nga burime të ndryshme. Rrezatimi që rrjedh nga veprimtaria njerëzore zakonisht llogaritet deri në 15% të ekspozimit të publikut çdo vit. Ky rrezatim nuk është i ndryshëm nga rrezatimi natyror, përveç se ky mund të kontrollohet. Pajisjet me rreze X dhe procedurat tjera mjekësore llogariten si pjesa ku ekspozohet njeriu. Më pak se 1% e ekspozimit është për shkak të pasojave nga testimet e kaluara të armëve bërthamore ose prodhimit të energjisë bërthamore, si dhe termocentraleve me qymyr dhe atyre gjeotermale.¹³ Nevoja për masa mbrojtëse kundër rrezatimit është e dukshme si pasojë e disa rasteve të zbuluara nga autoritetet kufitare. Aftësia për t'u mbrojtur kundër rrezatimit është duke u njohur si një nga çështjet e mëdha të sigurisë me të cilat përballen të gjitha vendet, po ashtu edhe Kosova.

Masat e përgjithshme parandaluese për sigurinë kufitare dhe mbrojtjen e mjedisit në PKK, bazuar në politikën kombëtare

Kosova, bazuar në legjislacionin e saj ka parashikuar masa të përgjithshme dhe të veçanta për sigurinë kufitare dhe mbrojtjen e mjedisit në PKK dhe llojeve tjera të emergjencave ndërkuftare. Në këtë drejtim Kosova ka respektuar traktatet dhe konventat ndërkombëtare për mbrojtjen e mjedisit, sigurinë në PKK dhe llojet e tjera të emergjencave ndërkuftare. Kuvendi i Kosovës, në mbështetje të nenit 65 (1) të Kushtetutës së Kosovës, duke ndier nevojën për të sjellë standarde lidhur me sigurinë e kufirit, mbrojtjen e mjedisit në Kosovë, të cilat janë në harmoni me ato të Bashkimit Evropian, ka miratuar Ligjet e mëposhtme:

- Ligji për Kontrollin e Kufirit Nr. 04/L-214
- Ligji Nr. 04/L-027 për Mbrojtje nga Fatkeqësitë Natyrore dhe Fatkeqësitë tjera
- Ligji për Mbrojtjen e Mjedisit, Ligji Nr. 03 / L-025.
- Ligji Nr. 04/L-197 për Kimikate
- Ligji Nr. 03/L-104 -Ligj për mbrojtje nga rrezatimi jo-jonizues, jonizues dhe sigurinë nukleare,
- Etj

Po ashtu ka ligje të tjera kombëtare, rregullore dhe udhëzime administrative që merren me çështje të tilla dhe sidomos në Pikat e Kalimit Kufitar. Gatishmëria e qytetarëve dhe autoriteteve komunale dhe rajonale për të bashkëpunuar në gjetjen e zgjidhjeve ndërkuftare, nuk përmban ndonjë qëllim për heqjen e sovranitetit të shtetit. E gjithë kjo ka si për qëllim dëshirën për të shëruar plagët e shkaktuara nga

¹³ <http://www.epa.gov/radiation/sources/>

historia, po ashtu që t'u mundësoj banorëve në të dy anët e kufirit një rast më të mirë për bashkëpunim dhe bashkërendim të aktiviteteve dhe zhvillimit ekonomik, kulturor dhe arsimor.

Qëllimi i aktiviteteve në rajonet kufitare dhe bashkëpunimi ndërkufitar është arsye për të hequr pengesat dhe faktorët përçarës që kanë ekzistuar në këto rajone dhe përfundimisht të kapërcej termin "kufi" apo të zvogëlojë rëndësinë e tij me atë deri të një vijë e thjeshtë administrative.

Në rrjedhën e integritimit progresiv evropian dhe rritjes së bashkëpunimit ekonomik, social, kulturor dhe mjedisor, banorët e rajoneve kufitare duhet të jetë në gjendje të kërkojnë kushte të krahasueshme për ekzistencë në një Evropë të re, ku vendosmëria për të bashkëpunuar është vënë në praktikë, sepse rëndësia e saj është jetike, politika evropiane mund të tregoj më së miri anën e saj humane: në rajonet kufitare. Aty është vendi ku barrierat duhet të vazhdojnë të bien, në mënyrë që ekzistenca "shpinë-për-shpinë" mund të transformohet në bashkë-ekzistencë.

Masat specifike mbrojtëse në varësi të llojit të rrezikut

Në tërë botën dhe sidomos vendet e BE-së dhe ato jashtë BE-së kanë përpiluar dhe zbatojnë masa të veçanta mbrojtëse dhe parandaluese në varësi të llojit të rreziqeve në lidhje me sigurinë e kufirit (në BE kufijtë e jashtë dhe po ashtu ata nacional), mbrojtjen e mjedisit dhe llojet e tjera të emergjencave ndërkufitare.

Ka ligje të ndryshme, politika dhe procedurat të përpiluara në lidhje me këtë çështje shumë të ndjeshme për sigurinë kombëtare. KE (Komisioni Evropian), ka punuar shumë në plotësimin e këtij boshllëku, ku në shkurt 2009 ka publikuar një komunikatë mbi "Qasja e Komunitetit për parandalimin e fatkeqësive natyrore dhe ato të shkaktuara nga njeriu"¹⁴

Gjatë viteve të fundit, institucionet, autoritetet dhe agjencitë e Kosovës të përfshirë në mbikëqyrjen e kufirit ishin të përfshirë në mënyrë aktive në procesin e hartimit të dispozitave të përgjithshme, udhëzimeve dhe masave të veçanta, për t'u marrë me lloje të ndryshme të rreziqeve që mund të ndodhin. Autoritetet kompetente shtetërore dhe ato të specializuara duhet të identifikojnë dhe të zbatojnë masat për planifikimin e emergjencës dhe gatishmërisë emergjente në rast të rrezikut nga aksidentet e ndryshme. Këto masa duhet të bazohen në analizën e skenarëve të mundshëm mbi origjinën dhe zhvillimin e aksidenteve të ndryshme dhe për të vlerësuar rrezikun, si p.sh. rrezatimi dhe lloje të tjera të rreziqeve ndaj popullsisë. Plani i emergjencës është një dokument, i cili përcakton masat për ruajtjen e gatishmërisë emergjente, siguron (ofron) mbrojtje, zbut dhe eliminon pasojat e aksidenteve dhe incidenteve të ndryshme.

¹⁴ "A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters"

Planet emergjente duhet të hartohen dhe miratohen në nivel kombëtar, rajonal dhe institucional dhe për çdo vend (lokacion ku ndodhë rasti). Si shembull mund të pasqyroj modelin ASUNE (Akti për përdorim të sigurt të Energjisë Bërthamore) që përcakton dy lloje të planeve të emergjencës, sipas qëllimit të tyre:

1. Plani emergjent jashtë vendndodhjes **Off-site** (plan kombëtare) për të mbrojtur popullsinë në rast të aksidenteve të ndryshme me pasoja rrezatimi në tërë vendin;
2. Plani emergjent në vendndodhje për rastin e ndodhur (zhvilluar në koordinim me planin emergjent jashtë vendndodhjes/ off-site).

PËRFUNDIMI

Siç kam deklaruar në fillim, qëllimi im i përgjithshëm ishte shtjellimi i njëres ndër çështjeve më të vështira dhe të ndjeshme të vendit "siguria e Pikave të Kalimit Kufitar (PKK) nga aksidentet dhe incidentet e ndryshme".

Për të hyrë në shekullin e 21 në këtë drejtim apo rrugë, me një "Evropë pa kufij", një kurs i përbashkët i veprimit nga ana e Bashkimit Evropian, Këshillit të Evropës, OSBE-së, qeverive kombëtare, rajoneve dhe niveleve lokale është po aq i domosdoshëm sa edhe solidariteti ndërmjet rajoneve kufitare dhe ndër-kufitare.

Kjo kartë trajton të gjithë ata partnerë që duan të marrin pjesë në hartimin e këtij procesi të ardhshëm dhe për këtë arsye në veçanti kufiri dhe rajonet ndër-kufitare, janë forcë lëvizëse e këtij zhvillimi në përmbushjen e objektivit kryesor sipas konceptit Evropian, që bazohet në tri parime kryesore: kufij të hapur, të kontrolluar dhe të sigurt.

DOKUMENTET REFERUESE

Burimet- Librat

- Robert S. Leiken, *Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11* (Washington, D.C.: Nixon Center, March 2004).
- Stuart E. Eizenstat, John Edward Porter, Jeremy M. Weinstein, and the Commission on Weak States and U.S. National Security, *On the Brink: Weak States and U.S. National Security* (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004), fq. 57.
- Eric W. "Radiation". (2014) Eric Weisstein's World of Physics.
- Steinman, David and R. Michael Wisner. *Living Healthy in a Toxic World: Simple Steps to Protect You and Your Family from Everyday Chemicals, Poisons, and Pollution*. New York, NY: The Berkley Publishing Group, 1996.

- 'Making the UK safer: detecting and decontaminating chemical and biological agents', The Royal Society, (April 2004)
- Stoto, Michael A et al, 'Syndromic Surveillance: An Effective Tool for Detecting Bioterrorism?', RAND Center for Domestic and International Health Security (February 2004)
- Kosal, Margaret E, 'The Basics of Chemical and Biological Weapons Detectors', Centre for Non-proliferation Studies (November 2003)
- CNN Cold War – Historical Documents: Reagan-Gorbachev transcripts

Të tjera

- <http://www.fas.org/irp/threat/cbw/carus.pdf>
- <http://www.dcaf.ch>
- http://www.who.int/emc/pdfs/Senate_hearing.pdf
- <http://www.emedicine.com/emerg/topic924.htm>
- <http://www.ostp.gov/html/OSTPHomeland.pdf>
- <http://www.interpol.int>
- http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-security_en.pdf
- <http://www.iata.org/whatwedo/security/pages/checkpoint-future.aspx>
- http://www.intermin.fi/en/security/border_management
- <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/>
- <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-preventionand-recovery/undp-in-early-recovery/>
- <http://www.nato.int/eadrcc/>
- (http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/index.htm)
- <http://www.osce.org/what/borders>
- <https://scholar.google.com/scholar?q=lead+and+other+heavy+metals>
- <http://www.globalsecurity.org/military/systems/ground/icam.htm>
- <http://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders/border-patrol-sectors/el-paso-sector-texas>

BORDER CROSSING POINT PROTECTION FROM DIFFERENT ACCIDENTS AND INCIDENTS

MSc Samir Krasniqi

Abstract

It is well-known and proven that security is a central problem for every consolidated society and comprehensive policy of that society, where all state mechanisms are involved, regardless of what form of social regulation that society has. Regardless to human/individual safety and security, in the framework of division by types, we could also talk about legal, social security and also world-wide it is known and documented that border security and especially the security of the Border Crossing Point (BCP) from various accidents and incidents, is an important pillar of national security.

During the historical development of society, it is impossible to find instances of the formation and structuring of communities that existed in longer periods of time, which did not need any form of organized protection against the risk and threats that they have been threatened. In this path of building a contemporary, juridical and civic society, community members have aimed and expressed the need for security, respectively the elimination of all forms of risk and threats that could question the existence of that society (physical integrity, general security, individual security, property, etc.) that can occur in different forms, both from outside the borders and from the inside.

Human security focuses on creating an environment where all people feel safe and secure and this contributes to national, regional and international security.

The concept of security, its content and social function can only be understood if this phenomenon is viewed interdisciplinary, for example in security, defense, criminology sciences, etc.

Key words: security, human security, Border Crossing Point, accident, incident.

Article history:

Received: 1.6.2017.

Accepted: 20.7.2017.

UDK: 316.48:[364.2::316.37
323.28

Review article

TERRORISM AND HUMAN RIGHTS

MSc Bajram Nuhiu*

Abstract:

During the historical development of society, it is impossible to find instances of the formation and structuring of communities that existed in longer periods of time but did not need any form of organized defense. In this way of building contemporary, juridical and civic society, members of the community have aimed and expressed the need for security, ie the elimination of all forms of danger, which could call into question fundamental rights and freedoms (physical integrity privacy, dignity, security, property, etc.).

To have human security means the protection of fundamental freedoms and human rights; means protecting people from injury or threats to their safety. Human security focuses on creating an environment where all people feel secure, and this contributes to national, regional and international security. Human security constitutes sustainable peace and potential development, which can only be achieved when the basic needs and the rights of all human beings are met¹.

How human rights and security are connected, make us understand the statement by Sergio Viera De Mello, United Nations High Commissioner for Human Rights, who said: "Today, a very large number of international subjects pursue a fear-based policy, thinking they will increase security. But real security should be based on the already-proven human rights principle"².

Key words: Human rights, human security, freedom.

* Lecturer at ISPE College in Pristina on the department of security sciences, e-mail: bajramnuhiu@googlemail.com.

¹ Gender Equality Group, 2012 Published by the Ministry of Foreign Affairs of Austria, www.etc-graz.at, visited on 12.11.2013

² Cited in the manual "Understanding Human Rights" by Dr. Benito Ferrero-Waldner, Published by the Ministry of Foreign Affairs of Austria, www.etc-graz.at, visited on 12.11.2013.

1. INTRODUCTION

Immediately after the fall of the Iron Curtain, the vision of a world with fewer conflicts and dangers seemed very close, but September 11, 2001 made it clear that the old threats were replaced by new ones. Threats no longer come from states, but from non-state actors, above all by terrorists intending to kill civilians, push mass terror and shake societies into their core. Terrorism is not an unknown term, we can say that every day we hear news or read in newspapers. Terrorism has always been present on the world stage over the last 40 years but has escalated with the events of September 11th. Terrorism has a direct impact on the respect of a large number of human rights, in particular the right to life, liberty and physical integrity. Various terrorist acts seriously destabilize different governments, endanger peace and security in to and out of the country, threaten economic and social development, all affect the enjoyment of the fundamental human rights that are guaranteed by the Universal Declaration of Human Rights and European Convention for the Protection of Human Rights. The attacks of September 11 have made a turning point in dealing with this phenomenon. The fight against terrorism has fueled international co-operation led by the US, but this war is undermining our security more than the dread of September 11th. States must restore a balance of freedom and security that can be guaranteed by existing international human rights organizations and humanitarian standards, and violation of human rights is coming as a result of terrorism but also of the phenomenon of war against this phenomenon.

2. DEFINITION OF TERRORISM

There is no international definition of terrorism in itself because some states have taken measures to combat terrorism outside the sphere of international law. Efforts to provide a content or legal form have preoccupied many international organizations as well as many international jurists for over 80 years. This problem since the League of Nations is considered an international legal problem. Initially, problems have been created within the local legislation on the ways of extradition, but other difficulties have also illustrated the failure of the international community to deal with this type of transnational crime.

Human rights are challenged in the absence of a universal definition of terrorism, and some countries also use broad and unambiguous definitions of terrorism in order to combat specific opposition groups under the guise of countering terrorism. People can not be prosecuted for human rights violations because of unclear definitions of terrorism.³

³ Counter terrorism and the Protection of Human Rights,
http://www.humanrightsadvocates.org/wp-content/uploads/2010/05/HRC13_Counter-terrorism_and_Human-Rights.pdf (vizituare me 19.11.2013)

Terrorists use violence against their primary objectives, this violence contains the intent of causing bodily injuries often with deadly consequences and this violence affects the fundamental human freedoms.

Ludwig Wittgenstein has argued that "*it can not be exactly known how many elements are needed for a definition of terrorism or what are these elements because it can not be a collection of concepts, so there is no universal definition nor can it be possible have*".⁴

3. NATURE OF HUMAN RIGHTS

Human rights are universal values and legal safeguards that protect individuals and groups against acts and omissions mainly by state officials that impede fundamental freedoms and human dignity. The full spectrum includes civil, cultural, economic and political rights as well as the right to development. Human rights are universal, in other words, they essentially belong to all human beings, and are interdependent and inseparable.⁵

Human rights are expressed and guaranteed by treaties, according to customary international law, general principles and other sources of international law. Human rights by law oblige governments to act in certain ways or to refrain from certain acts in order to protect, respect and promote human rights.

Numerous laws limit some rights guaranteed by law during the state of emergency but this situation should be temporary until this condition lasts.

4. TERRORISM IN REPORT ON HUMAN RIGHTS

The attacks of September 11 have marked a turning point in the fight against terrorism, these attacks have shown that terrorist groups can attack at any time and in every state, thus crossing the state borders and draw attention to the fact that certain groups can very easily use weapons mass destruction for achieving certain goals. Terrorist attacks in the most brutal way possible violate fundamental freedoms but even the war against terrorism limits a lot of elementary rights.

4.1 Country Reactions

Counter-terrorism measures by states can be justified as necessary for self-defense, the preservation of national sovereignty, and the protection of its citizens from serious injury or violation of their human rights, but there are also limitations from the states themselves. Surveillance by means of surveillance violates the right to privacy, detention limits the right to freedom, interviews or questioning of

⁴ Definicija Terrorizma – Steven Best i Antony J. Nocella II, <http://www.zarez.hr/clanci/definicija-terorizma> (vizituarë 22.11.2013)

⁵ Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (f 3), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>

suspects should not include torture as a means of obtaining information and trials should be conducted on a regular basis. The killings of terrorist leaders can only be justified when there are strong reasons that they pose a risk of preventing a possible terrorist attack and that this will have a positive effect. Military intervention against another country can only be justified if vital interest is violated and drastic HR violations.

Al Qaeda's attacks against the United States are at the center of attention, but these are not the only ones. Other examples are the terrorist campaigns of the Irish Republican Army against the United Kingdom, the Tamil Tigers against the government of Bangladesh, Hamas against Israel, Sunni and Shi'a Muslims against each other within Iraq and ISIS terrorists today, who use the fiercest ways of murders and ill-treatment.

States are morally justified in using violent police and military measures to identify terrorists that can seriously cause serious injury and human rights violations. The most common justification of anti-terrorism measures is that the state should increase the level of security for itself and the citizens, but the biggest criticism is that by increasing the level of security, citizens' freedoms are violated. In this context, the state needs to increase the level of security but by not declining the level of freedom.⁶

4.2 The impact of HR on terrorism

Terrorism affects three ways in the HR, first of all denying the fundamental rights, the right to life and creating an environment of fear, so people can not live and enjoy their free rights. Secondly, the threat of terrorism may push states to adopt laws that can hold people deprived of civil and political freedoms and thirdly, governments use the fight against terrorism as an alibi to suppress or imprison opposition opponents. It is clear that there is a link between terrorism and HR. This connection is when a terrorist group commits an attack and kills or plagiarizes civilians and deprives their liberties, destroys property and uses the jump to shed fear.⁷

5. FIGHT AGAINST TERRORISM AND VIOLATION OF HUMAN RIGHTS

After September 11, 2001, a large coalition of states was organized in the fight against international terrorism. The United Nations Security Council adopted a comprehensive sanction regime that for the first time in international law was not directed against states, but against individuals and organizations. The European Union (EU), the G8, the Council of Europe (EC) and other international organizations have adopted action plans and decisions, and states have received a wide range of measures.

⁶ Terrorism and Counterterrorism, A Moral Assessment- Carl Wellman (f 77-78)

⁷ Terrorism and Human Rights-Apra Shishoo, <http://www.scribd.com/doc/49148718>

In almost all countries around the world, anti-terrorism measures are today a key political issue and a matter of public debate, because the changes made to legislation to combat terrorism often include restrictions on human rights and fundamental freedoms such as freedom of thought, freedom of religion, the right to a fair trial and a fair trial, freedom of movement and protection of privacy.

5.1 Case - Guantanamo Bay

The United States established a Detention Center for suspected terrorists on the Maritime Base in Guantanamo Bay, Cuba. Location is chosen with great care. The US may exercise de facto sovereignty in that country but is outside US land and outside the jurisdiction of the federal courts. Due to this unusual legal status, the rights of pre-detainees could be limited and according to the US justice department, judicial reviews could have differing interpretations of the rights of prisoners under the Geneva Convention (KG) and international law norms that could or could not be implemented in the case of the continuation of the war in Afghanistan⁸.

On January 11, 2002, his first prisoners were sent to Guantanamo, on February 07, 2002, US President Bush wrote a decree stating that "The war on terrorism" sends us to a new opinion on the law of war but always being in line with KG's principles, Bush does not deny international humanitarian law emphasized that MG applies only to states or not al-Qaida as a terrorist organization⁹.

He argues the status of Al Qaeda members problematic that they can not act on behalf of the state and are not part of international law, he went on to emphasize even if Afghanistan was the party of GC + that the Taliban failed to fulfill the agreement for a right war (they did not wear distinctive marks or uniforms). Bush finishes his argument that Taliban prisoners are unlawful fighters and therefore do not qualify as war prisoners under Article 4 of the GC (Bush, 2002). This decree of the US president denies the right to treat prisoners as a prisoner of war but with an opportunity to challenge their detention. This president's stance followed with the criticisms of non-governmental organizations where US courts were subject to harsh criticism. Bush stressed that the treatment of prisoners is a policy issue and that the US Armed Forces will continue to treat pre-detainees in a humane manner to the extent necessary with military necessities and in accordance with the Geneva Convention.¹⁰

These well-chosen words leave space for interpretation because "military necessity" has been used to justify a series of actions that were undertaken and taken for years to come.¹¹

⁸ A monstrous failure of justice- Guantanamo Bay and national security challenges to fundamental human rights, Andrea Birdsall (f 686).

⁹ Yes there.

¹⁰ Yes there.

¹¹ Yes there.

Geneva Conventions are part of international humanitarian law and are designed for persons who are not armed with the armed conflict, the first two conventions cover the wounded, ill and inverted military vessels, the third convention covers the prisoners of war until the fourth convention deals with civilians. This document allows all captured individuals to have legal rights based on IHR. GC's first additional protocol more elaborates on this issue, a person who participates in the fighting and falls to the other side will be considered a prisoner of war, and therefore will be protected by the third convention if he claims the status of a prisoner of war. If there are suspicions of his status, he will continue to have the status and be protected by the third convention until he has decided on a case for a court of competent jurisdiction.¹²

The US government started from the fact that detainees in Guantanamo are unlawful fighters without the right of assertion in this regard, so their status and fault were decided at the outset.

Defense Secretary Donald Rumsfeld has labeled them as "the worst of the worst" (Washington Post, 2008) and President Bush called them "bad people" (CNN 2003). Guantanamo Bay therefore constitutes a black legal hole for prisoners who are at the mercy of the US government.

The reasons why the US government denies the status of Guantanamo detainees are numerous, but the most important thing is that by declaring them as illegal fighters, the government has more room to question prisoners. According to the GC, a war prisoner should only declare his name, rank and number, otherwise he has the right to remain silent. Guantanamo pre-detainees' interrogation, according to the US authorities, intends intelligence gathering to prevent possible terrorist attacks in the future. Moreover, war prisoners under the GC have the right to be released if war ends without having to face trial¹³.

The second field in which the Bush administration was challenged in Guantanamo was the Convention against Torture. Guantanamo was originally built as a pre-trial detention center for suspects before facing a military trial, but the suspect's intent to keep the information about the upcoming terrorist attacks was very clear.

Until 2005, out of 520 inmates, only 9 were referring to a military commission, more and more complaints had been made to the way they were questioned and tortured prisoners.

The Bush administration narrowed down the definition of torture, arguing that Guantanamo's interrogation techniques were in line with IHL, the US justice department has confirmed that in the case of self-defense these breaches related to

¹²Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977. <http://www.icrc.org> (viziutare me 18.11.2013)

¹³ A monstrous failure of justice- Guantanamo Bay and national security challenges to fundamental human rights, Andrea Birdsall (f 687-688).

questionnaires are justified and would not be constitutional if the convention principles were respected because they violated the power of the president during the war¹⁴.

The Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment with the term torture implies. "*term" torture "means any act by which another person is intentionally caused by severe, physical or mental pain or suffering in order to obtain from him or any third person information or allegations of conviction for the offense which he or any third person has committed or suspected of having committed or in order to intimidate or owe him or any third person or for any other reason based on any kind of discrimination where the pain or suffering of such are caused by an official person or by a third person acting ex officio or by his or her promotion or consent. This term does not include suffering or pain resulting solely from legal sanctions that are or are caused by them"*.¹⁵

The Bush administration had justified its actions regarding existing international legal provisions, but they were interpreted in different ways to comply with political decisions.

The situation in the Guantanamo Bay has changed significantly with the Obama administration, he took office in January 2009. One of the first steps taken by the Obama administration was to issue an executive order to close Guantanamo as soon as possible, but not later than one year from the date of the order. Obama also ordered the status of each individual detained in Guantanamo be reviewed immediately. Guantanamo has shown that even though the United States has been forced to increase security by challenging the interpretation of existing international human rights documents this could not have been done in complete isolation and disrespect of the norms that have evolved for years.

5.2 Terrorism as the main cause of HR violation

Terrorist acts violate the victim's HR, the effects are very wide and almost no human being is excluded from these attacks. The effects are devastating, therefore, the right to life, liberty, security and dignity, and these rights are clearly documented by the competent UN bodies, in particular by the resolutions of the UN Commission and under the committees and the General Assembly. Also, intergovernmental organizations such as the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), the Islamic Conference Summoned terrorism and the HR, the European Parliament in 2000 repeated that terrorism violates the HR.

¹⁴ A monstrous failure of justice- Guantanamo Bay and national security challenges to fundamental human rights, Andrea Birdsall (f 689).

¹⁵Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/03albanian/Ahri/AConAgainstTortureOtherCruelInhuman.pdf>

The attacks of 11 September have struck the rights of every individual, in fundamental rights, especially the right to freedom and security, to be directly affected.

Terrorism creates a climate of fear, uses this fear and violence in order to achieve goals. It affects the ideological and political factors to establish the model of society itself, hindering pluralism and democratic institutions and citizens' decision-making. By creating negative conditions hampers the functioning of the constitution, the democratic process undermines economic, political, social and cultural freedoms, undermines the quality of democratic society and sends us more terrorism and hostility.¹⁶

5.3 Non-state actors

What can be questioned is that terrorist attacks committed by non-state actors should be considered a violation of the HR?

International law on IHR was developed to protect the HR within states and states, so IHR could effectively deal with terrorist attacks? According to the existing Doctrine of the HR, non-state actors are also not obligated to respect the mechanisms for the protection of the HR, some states have also questioned that the fight against terrorism should be realized through international human rights law. Many commentators argue that even the 11 September events are a crime under US criminal law.

However, this is only a reference for analysis, and this analysis may consider that the human rights law now transcends traditional boundaries to the creation of obligations for non-state actors as well. Almost all of the major HR instruments contain the creation of binding language on states to control certain activities of individuals in order to react against HR abuses. The UN Human Rights Commission has already ruled that rape by non-state actors constitutes a violation of women's rights, as well as the convention on civil and political rights, not only states but also groups and individuals, so terrorist attacks should not have no doubt that they are subject to international law.¹⁷

6. CONCLUSION

It is clear that great efforts have been made to combat terrorism both at national and international level, but it is strange that most of the norms and international law suffer from the lack of clarity in the issue of terrorism. So, the groups that have fought for their country's freedom that have since been recognized by the Geneva convention as refugees are not recognized as legal fighters and can be

¹⁶ Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism- Sabine von Schorlemer (f 269), <http://www.ejil.org/pdfs/14/2/414.pdf>

¹⁷ Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism- Sabine von Schorlemer (f 269), <http://www.ejil.org/pdfs/14/2/414.pdf>

considered as ordinary terrorists and at the same time legitimize international intervention in the name of peace.

The fight against terrorism justifies the purpose of protecting fundamental human freedoms when they are violated in the most dreadful manner as September 11th, however, states in the name of security should in no case address a category of people as an enemy to deprive them of fundamental rights and exclude them entirely from society.

Acts of terrorism under no circumstances can be justified, terrorism resembles totalitarianism in the sense that anyone who kills an innocent citizen in order to impose his or her views follows a totalitarian ideology. States in the fight against terrorism and the name of security also violate the rights of their citizens with the increase of the level of security that is not always in proportion to human rights, so there must be a balance between these actions.

BIBLIOGRAPHY:

- Terrorism and Counterterrorism, A Moral Assessment- Carl Wellman
- A monstrous failure of justice- Guantanamo Bay and national security challenges to fundamental human rights, Andrea Birdsall
- Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism- Sabine von Schorlemer
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977. <http://www.icrc.org>
- Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/03albanian/Ahri/AConAgainstTortureOtherCruellnhuman.pdf>
- Counter terrorism and the Protection of Human Rights, http://www.humanrightsadvocates.org/wp-content/uploads/2010/05/HRC13_Counter-terrorism_and_Human-Rights.pdf
- Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights , <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>
- Definicija Terrorizma- Steven Best i Antony J. Nocella II, <http://www.zarez.hr/clanci/definicija-terorizma>

Article history:

Received: 15. 7. 2017.

Accepted: 1. 9. 2017.

UDK: 351.862/.863

Pregledni naučni rad

POJAM I ELEMENTI NACIONALNE BEZBEDNOSTI

Doc. dr Aleksandar R. Ivanović*

Apstrakt:

Autor se u radu bavi pitanjem pojma i elemenata nacionalne bezbednosti. S tim u vezi, autor najpre ukazuje na sam pojam bezbednosti uopšte, analizirajući na koji način autori iz oblasti bezbednosnih nauka definišu ovaj pojam, pristupajući mu sa različitih aspekta. Nakon toga, autor se bavi pitanjem definisanja nacionalne bezbednosti analizirajući različite pristupe u određenju značenja ovog pojma. Na kraju rada autor ukazuje na elemente, odnosno segmente nacionalne bezbednosti u skladu sa savremenim trednovima nauke o bezbednosti.

Ključne reči: bezbednost, nacionalna bezbednost, zaštita, elementi nacionalne bezbednosti.

Uvod

Pre nego što se upustimo u definisanje nacionalne bezbednosti, neophodno je odrediti šta se uopšte smatra pod pojmom bezbednost. Određivanje, odnosno definisanje značenja pojma bezbednost uopšte, ne predstavlja nimalo jednostavan posao, kao što to izgleda na prvi pogled. Naime, ovaj pojam se koristi kako od strane naučnika, teoretičara i praktičara, tako i od strane običnih građana gotovo u svim sferama ljudskog života, u tom obimu, da na prvi pogled izgleda kao da je svima potpuno jasno njegovo značenje, tj. šta se pod ovim izrazom podrazumeva. Međutim, kada se javi potreba za njegovim definisanjem svi oni koji ovaj izraz uveliko koriste nailaze na ozbiljne poteškoće u određivanju njegovog značenja. Ovakvo stanje po pitanju upotrebe i definisanja pojma bezbednost najbolje odslikava konstatacija profesora Vojina Dimitrijevića koji u svom delu „*Pojam bezbednosti u međunarodnim odnosima*“ navodi da je: „bezbednost ili sigurnost jedan od najviše pominjanih a najmanje objašnjenih pojmova.¹

Poteškoće koje se javljaju u definisanju pojma bezbednost se najpre javljaju zbog veoma širokog dijapazona upotrebe ovog izraza. Naime, pojam bezbednost se koristi u velikom broju oblasti (politici, saobraćaju, telekomunikacijama, računarskim tehnologijama, zdravstvu, bankarstvu itd.), njegova upotreba je

* Docent Departmana za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: a.ivanovic@uninp.edu.rs.

¹ V. Dimitrijević, *Pojam bezbednosti u međunarodnim odnosima*, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1973, str. 7.

najzastupljenija u društvenim naukama (sociologiji, ekonomiji, pravu, kriminalistici, međunarodnim odnosima, vojnim naukama, naukama o bezbednosti itd.), ali i u prirodnim i tehničkim naukama (ekologiji, informatici i sl.), što ima za posledicu to da izraz bezbednost predstavlja jedan složen i neograničen termin koji se koristi za označavanje određenih pojava, stanja, okolnosti, odnosa i procesa u gotovo svim sferama ljudskog života. Zatim, poteškoće u vezi određivanja značenja pojma bezbednost se takođe javljaju zbog toga što se u većini jezika koristi više termina za označavanje pojma bezbednost. Tako se, na primer, u engleskom jeziku za pojam bezbedan, odnosno bezbednost koriste izrazi *security* i *safety*, u francuskom jeziku su to izrazi *sécurité* i *sûreté*, u ruskom jeziku u upotrebi su izrazi *bezopasniyi* i *bezopasnost*.² U našem jeziku se uporedo upotrebljava izraz *bezbednost* i *sigurnost*, iako ova dva termina i jesu i nisu sinonimi.

Shodno navedenom, odnosno s obzirom na činjenicu da je pojam bezbednost zbog svoje široke upotrebe i dalje u dobroj meri neodređen pojam, Predrag Ilić u svom radu „*Semantičko- leksikografski aspekti pojma bezbednosti*“ kao logično rešenje predlaže da u razjašnjavanju značenja ovog pojma treba najpre poći od semantičko/semaziološke sfere, tj. od značenja reči (termina) koji se u našem jeziku (zvaao se on srpskohrvatskim ili srpskim, hrvatskim, bošnjačkim ili crnogorskim) upotrebljavaju za taj pojam.³

Međutim, pre nego što se upustimo u semantičko analiziranje značenja pojma bezbednost u našem jeziku, mišljenja smo da je najpre neophodno ukazati na sematičko značenje ovog izraza u nekim stranim jezicima, poput engleskog, francuskog, nemačkog, italijanskog i sl., odnosno jezicima koji pripadaju romanskoj i germanskoj grupi jezika koji su po svom nastanku stariji od našeg jezika. Analizirajući naučne rasprave po pitanju pojma bezbednosti, a u cilju razmatranja značenja pojma bezbednost u ovim jezicima, kao u razmatranju termina koji se koriste za označavanje pojma bezbednosti u naučnim i stručnim radovima možemo naići na dva mišljenja po pitanju korena, odnosno porekla reči bezbednost. Naime, u literaturi koja se bavi ovom problematikom pojedni autori poput Majkla Dilon (Michael Dillon) poreklo pojma bezbednost vezuju za grčku reč „*asphaleia*“, dok drugi autori poput Dena Kaldvela (Dan Caldwell) i Roberta Vilijamsa (Robert E. Williams), poreklo ovog pojma vide u latinskoj reči „*securitas*“.

Tako, Dilon u svom delu „*Politika bezbednosti: politička filozofija kontinentalne misli*“ (*Politics of security: towards a political philosophy of continental thought*), navodi da pojam bezbednost vodi poreklo od grčke reči „*asphaleia*“. Prema Dilonu termin *asphaleia* je izveden od glagola „*sphallo*“, odnosno njegove negacije „*a-sphaleia*“. Naime, izraz *sphallo* znači laž, greška, propast, propadanje, rušenje, padanje, poraz, razočarenje, frustracija, saplitanje i sl. Dok termin *a-sphaleia* znači njegovu negaciju, odnosno izbegavanje laži, greške, propasti, propadanja i sl. Kako to Dillon navodi u pomenutom delu, prevodom ove reči na latinski nastao je izraz *fallo*

² *Ibid.*, str. 8.

³ P. Ilić, *Semantičko-leksikografski aspekti pojma bezbednosti*, Vojno delo, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2011, god. 63, br. 3, str.86.

– padati, pasti, od koga su u engleskom jeziku nastali izrazi *fault, failing, error, false step, mistake* koji znače grešku, neistinu, laž. S tim u vezi negacija izraza *sphallo, fallo* ili *false* označava izbegavanje greške, pogrešnog koraka, neuspeha, neistine, laži. Što znači nešto što je postojano, što je osigurano od opasnosti, stabilno, na čvrstim temeljima, što je sigurno.⁴

Sa druge strane Den Kaldvel i Rober Vilijams u svom delu „Traženje bezbednosti u nebezbednom svetu“ (*Seekin security in an insecure world*), navode da je termin bezbednost izveden iz latinske reči „*securitas*“, koja je izvedena iz termina *securus*,⁵ odnosno kovanice *sinecure* (*sine* što znači bez i *cura* što znači nevolja, zabrinutost, opreznost, patnja, bol i sl.) što znači bez brige, bez zabrinutosti, bez nevolje, odsustvo brige, mirnoću, spokojstvo. Prema navedenim autorima, bezbednost predstavlja okolnosti ili stanje bića koje karakteriše odsustvo opasnosti koje prete da ga povrede. Pri tom Kaldvel i Vilijams ističu postojanje objektivnog i subjektivnog aspekta ovog stanja. Tako da bezbednost na taj način podrazumeva i materijalne okolnosti i psihičko stanje, odnosno subjektivni osećaj prouzrokovan ovim okolnostima.⁶ Iz izraza *securitas* i *securus* izvedeni su termini za bezbednost u mnogim svetskim jezicima poput engleskog (*security* i *safety*), zatim francuskog (*sécurité* i *sûreté*), nemačkog (*sicher* i *sicherheit*), italijanskog (*sigurezza*) i sl. Iz navedenih latinskih izraza izveden je i termin *sigurnost* koji se u hrvatskom i bošnjačkom govornom području koristi za označavanje pojma bezbednosti. Ovde treba napomenuti da se po istom principu u srpskom jeziku javlja pojam *sigrunost* koji se u određenom smislu koristi kao sinonim za izraz bezbednost, dok u drugom smislu ima znatno šire značenje od tog izraza. Iz tog razloga se u nauci o bezbednosti od strane teoretičara sa područja Republike Srbije i postavlja pitanje da li su u srpskom jeziku termini *sigurnost* i *bezbednost* sinonimi. Što zahteva objašnjenje ove dileme. Međutim, pre nego što se upustimo u razmatranje odnosa između ova dva pojma u srpskom jeziku, najpre je potrebno ukazati kako na samo značenje i poreklo termina *bezbednost*, tako i na samo značenje termina *sigurnost* u srpskom jeziku. Saša Mijalković u svom udžbeniku „*Nacionalna bezbednost*“ navodi da je termin *bezbednost* u srpskom jeziku kovanica, odnosno složenica od reči *bez* i *beda*. Izraz *bez* prema navedenom autoru podrazumeva odsustvo, odnosno negaciju fenomena koji se obeležava delom složene reči koja sledi.⁷ Pod izrazom *beda* u srpskom jeziku, u najširem smislu, označavaju se različiti oblici materijalnog siromaštva, nemaštine i oskudice. S obzirom na veliki broj različitih značenja izraza *beda* u srpskom jeziku (veliko siromaštvo, sirotinja, nemaština, nevolja, nesreća, zlo, muka, pačeništvo, strahota, patnja, briga, problem, trpnja, besparica, nestašica, ubogost i sl.), bez namere da umanjí značaj tih pojava u ukupnoj bezbednosnoj problematici, prema

⁴ M. Dillon, *Politics of security: towards a political philosophy of continental thought*, Routledge, London, 1996, str. 124.

⁵ D. Caldwell, R. E. Williams Jr., *Seeking security in an insecure world*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2006, str. 5.

⁶ *Ibid.*, str. 5.

⁷ S. Mijalković, *Nacionalna bezbednost*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2009, str. 44.

mišljenju Predraga Ilića, za najopštiji pojam *bezbednosti* najznačajnija su sledeći značenja izraza *beda*: nevolja, nedaća, briga, stradanje, nesreća i zlo. S tim u vezi, prema Iliću biti bezbedan, u duhu srpskog jezika, znači pre svega biti bez nevolja, bez nedaća, briga raznih vrsta ili bez nesreća, stradanja i raznoraznih zala. A bezbednost je prema navedenom autoru, onda, pre svega, oznaka za stanje u kome se neko ili nešto nalazi, koje karakteriše odsustvo nevolja, briga, nesreća, stradanja i drugih zala, odnosno opasnosti po opstanak i druge vrednosti.⁸

Termin *sigurnost* u srpskom jeziku kao što je to već istaknuto vodi poreklo od latinske reči *securitas*. U „*Rečniku srpskog jezika*“ Matice srpske značenje termina *sigurnost* se opisuje kao: 1. *stanje, osobina onoga koji je siguran, onoga što je sigurno*: (sigurnost) česme, (sigurnost) ventila, 2. *bezbednost, obezbeđenje*: javna (bezbednost), državna (bezbednost). 3. *uverenost, pouzdanje*: (pouzdanje) u sebe, (pouzdanje) u ophođenju. 4. *odlučnost, čvrstina*: (čvrstina) u vežbama na gredi, (čvrstina) u hodu. 5. *jasnost, određenost, doslednost*: jednostavnost i (doslednost), Andrićeve osobine u jeziku. 6. *za svaku (sigurnost) razg. za svaki slučaj, eventualno*.⁹

Iz navedenog možemo zaključiti da termin *sigurnost* ima znatno šire značenje od izraza *bezbednost* u srpskom jeziku. Naime, dok se pod bezbednošću podrazumeva odsustvo nekih opasnosti, odnosno pretnji po određeni subjekt, izraz *sigurnost* može imati više značenja. U prvom značenju termin *sigurnost* se poistovećuje sa značenjem izraza *bezbednost*, dok se u drugom značenju *sigurnost* može upotrebiti za osobinu određenog sistema ili subjekta koji je pouzdan, odlučan, dosledan, tj. može mu se verovati, odnosno čije je ponašanje izvesno bez obzira na okolnosti situacije. Stoga možemo konstatovati da se ova dva termina mogu poistovećivati samo u prvom značenju termina *sigurnost*.

Upoređujući, značenje termina *bezbednost* u srpskom jeziku sa terminima koji se u drugim jezicima koriste za označavanje pojma bezbednosti uopšte, možemo zaključiti da je izrazu *bezbednost* u srpskom jeziku kako po značenju tako i po poreklu najrodniji termin *bezopasnost* koji se koristi u ruskom jeziku. Naime, u ruskom jeziku se za označavanje bezbednosti upotrebljava izraz *bezopasnost*, pod kojim se u najširem smislu podrazumeva odsustvo opasnosti (zaštićenost od pretnji) za funkcionisanje ili razvoj subjekata, procesa, pojava, odnosno svojstvo ili stanje (stabilnost, postojanost) navedenih. Bezbednost je stanje zaštićenosti od mogućeg nanošenja štete, sposobnost sprečavanja ili odbijanja opasnih delovanja i brza naknada nanesene štete, kao i očuvanje sistema stabilnosti, ravnoteže i mogućnosti samorazvijanja.¹⁰

Zbog više značenja pojma bezbednost, u nauci o bezbednosti se razmatranje ove problematike vrši sa više aspekata. Iz tog razloga, među teoretičarima postoji mimoilaženje u pogledu toga šta se sve podrazumeva pod bezbednošću. Naime, u nauci o bezbednosti se pod terminom *bezbednost* uglavnom podrazumeva određeno stanje, određeno osećanje, potreba, funkcija, organizacija ili sistem, ili pak sve to

⁸ P., Ilić, *op. cit.*, str. 91.

⁹ „*Rečnik srpskog jezika*“, Matica srpska, Novi Sad, 2007., str. 1218.

¹⁰ M., Bajagić, *Osnovi bezbednosti*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2007, str. 11.

zajedno. Ovde takođe, treba napomenuti da postoji mimoilaženje teoretičara i po pitanju da li, pojam bezbednosti uopšte, treba definisati negacijom ili sadržinski, odnosno, da li su bolje tzv. negativističke ili pozitivističke definicije bezbednosti.¹¹

Pod pojmom bezbednost u nauci o bezbednosti se najpre govori kao o nekom stanju u društvenoj zajednici, organizaciji, instituciji ili određenom prostoru, koje karakteriše odsustvo nekih pretnji, odnosno opasnosti (bezbednost u objektivnom smislu). Tako na primer, Anton Grizold na sledeći način definiše bezbednost kao stanje: „Bezbednost se definiše i kao stanje odsustva opasnosti po osnovne vrednosti i interese pojedinaca, društva i države u odnosu na složene međunarodne odnose u kojima se ona dostiže, čuva i unapređuje, stanje uravnoteženog fizičkog, duhovnog i materijalnog opstanka pojedinca i društva u odnosu prema drugim pojedincima, društvima i prirodi.“¹² Prema Arnoldu Volfersu (Arnold Wolfers) „bezbednost je, u objektivnom pogledu, odsustvo pretnji usvojenim vrednostima...“¹³ Predrag Ilić na sledeći način definiše bezbednost kao stanje u pozitivnom smislu: „... stanje zaštićenog, slobodnog, kvalitetnog i izvesnog postojanja i delovanja podjedinaca, ljudskih grupa, organizacija, institucija i zajednica“, dok u negativnom smislu pod bezbednošću ... podrazumeva: „stanje koje se karakteriše odsustvom ozbiljnih opasnosti za to postojanje i delovanje“.¹⁴

Takođe, ovaj izraz se koristi da označi određeno osećanje kod pojedinaca i društvenih grupa, o tome da li im i u kojoj meri pretila neka opasnost (bezbednost u subjektivnom smislu). Tako na primer, Mladen Bajagić na sledeći način definiše bezbednost kao osećanje: „...bezbednost označava slobodu od straha/odsustvo straha – njena subjektivna strana...“¹⁵ M. Burkvin (M. Bourquin) definiše bezbednost kao „stanje jedne osobe koja se oseća zaklonjena od opasnosti ili veruje da je tako“.¹⁶ Arnold Volfers (Arnold Wolfers) bezbednost kao osećanje definiše kao „odsustvo straha de će te (usvojene) vrednosti biti napadnute.“¹⁷

Zatim postoje autori koji bezbednost definišu kao potrebu, odnosno interes. Naime, autori koji bezbednost shvataju kao interes polaze od shvatanja da objektivno stanje apsolutne bezbednosti podrazumeva takve uslove u kojima vlada odsustvo pretnji, koje čak i ako bi se moglo postići danas, uvek može biti ugroženo novim pretnjama sutra.¹⁸ Što znači da je bezbednost nešto što se ne može akumulirati, odnosno nešto čemu treba stalno težiti. Otuda pojedini teoretičari bezbednost posmatraju kao potrebu, interes, odnosno težnju za stanjem u kome

¹¹ Više o tome Lj. Stajić, *Osnovi bezbednosti*, Policijska akademija, Beograd, 2004, str. 22.

¹² A. Grizold, *Međunarodna sigurnost*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998, str. 27.

¹³ Navedeno prema P. Paleri, *National Security: Imperative and Challenges*, That McGran-Hill Publishing Company Limited, New Delhy, 2008, str. 45.

¹⁴ P. Ilić, *O definisanju i definicijama nacionalne bezbednosti*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2012, god. 64, br. 4, str. 127.

¹⁵ M. Bajagić, *op. cit.*, str. 15.

¹⁶ Navedeno prema V. Dimitrijeviću, *Pojam bezbednosti u međunarodnim odnosima*, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1973, str. 33.

¹⁷ Navedeno prema P. Paleri, *op. cit.*, str. 45

¹⁸ L. Zedner, *Security*, Routledge, London, 2009, str. 14.

postoji odstustvo opasnosti, odnosno pretnji. Pojedini autori koji bezbednost shvataju kao potrebu su skeptični po pitanju ostvarenja takvog stanja bezbednosti, te stoga ističu da iako težimo stanju bezbenosti, ipak ima smisla priznati da je dostignuće savršenog stanja bezbednosti nemoguće, iz razloga što se bezbednost zasniva na stalnom prisustvu pretnji. Naime, prema Marijani Valverde (Mariana Valverde): „Bezbednost nije nešto što možemo da imamo više ili manje, zato što to nije stvar, već je to termin koji se koristi za označavanje privremeno produženog stanja koje se karakteriše proračunljivošću i predvidljivošću budućnosti.“¹⁹ Stoga se, po mišljenju ovih autora, koji bezbednost vide kao potrebu, bezbednost mora stalno revidirati (menjati) u svetlu najnovijih izazova, rizika i pretnji, a sve u cilju blagovremenog i efikasnog predviđanja verovatnih budućih izazova i pretnji, kao i procene mogućeg stepena ranjivosti od njih.

Sa druge strane, o bezbednosti se govori i kao o funkciji, tj. autori koji bezbednost posmatraju na ovaj način pod bezbednošću podrazumevaju i neke aktivnosti, mere i radnje koje određeni subjekti (pojedinci, društvene grupe, organizacije i institucije) preduzimaju u cilju dostizanja, očuvanja i razvijanja određenog nivoa bezbednosti. Tako na primer, Saša Mijalković na sledeći način definiše bezbednost kao funkciju: „Bezbednost je i aktivnost, delovanje, delatnost, proces, odnosno ponašanje usmereno ka dostizanju, zaštiti i unapređenju referentnih vrednosti i interesa. U tom smislu bezbednost je legitima i legalna (samo)zaštitna misija pojedinca, društva, države i međunarodne zajednice zasnovana na njihovim ličnim potrebama za opstankom i razvojem. Bitne komponente funkcije bezbednosti su bezbednosni ciljevi, bezbednosno delovanje i efekti dejstava, a njena filozofija – postavljanje referentnih vrednosti i interesa kao krajnjih ciljeva koji se dostižu izvesnim ponašenjem.“²⁰

Pojedini teoretičari pod bezbednošću podrazumevaju organizacije i institucije koje se formiraju radi vođenja brige o bezbednosti. Tako, Mijalković na sledeći način definiše bezbednost kao organizaciju: „Bezbednost je i organizovan subjekt koji organizovano štiti referentne vrednosti i interese i organizovano se suprotstavlja ugrožavajućim pojavama.“²¹

Na kraju, bezbednost se shvata i kao sistem, čijim se funkcionisanjem zadovoljavaju bezbednosne potrebe i ostvaruju bezbednosni interesi. Tako, Mijalković na sledeći način definiše bezbednost kao sistem: „Bezbednost je i sistem, harmonična celina sposobna da samostalno funkcioniše u izvesnom vremenskom i prostornom okruženju, sastavljen od više horizontalno, vertikalno i dijagonalno povezanih potcelina (podsistema i mikrosistema-organizacija bezbednosti), koje vrše konkretne delatnosti (funkcija bezbednosti) čija zbirna rezultanta ima za cilj nesmetano dostizanje, uživanje i sveobuhvatnu zaštićenost referentnih vrednosti i interesa od ugrožavanja (stanje bezbednosti).“²²

¹⁹ Navedeno prema: L. Zedner, *Security, op.cit.*, str. 14.

²⁰ S. Mijalković, *Ibid*, str. 55.

²¹ *Ibid*, str. 56.

²² *Ibid*, str. 58.

Dakle, kao što je to već istaknuto, u teoriji se o bezbednosti govori kao o stanju, o bezbednosti kao osećanju, o bezbednosti kao potrebi, o bezbednosti kao funkciji, o bezbednosti kao organizaciji i bezbednosti kao sistemu. Ovakva kompleksnost u značenju pojma bezbednosti, umnogome otežava davanje jedne sveobuhvatne definicije kojom bi se obuhvatili svi njegovi aspekti, a koja bi opet bila lišena suvišnog nabiranja i deskripcije. Uzevši u obzir navedena razmatranja možemo reći da se pojam bezbednosti može tumačiti u užem i u širem smislu. U užem smislu gledano, pod bezbednošću se podrazumeva određeno stanje koje karakteriše nepostojanje opasnosti po ljude, pojedince, društvene grupe i zajednice. U širem smislu bezbednost obuhvata i osećanje, odnosno percepciju tog stanja od strane pojedinaca i društvenih grupa, kao i aktivnosti koje se od strane određenih subjekata preduzimaju radi postizanja tog stanja, zatim organizacija i institucija koje su zadužene za preduzimanje pomenutih aktivnosti, i na kraju sistem čijim se funkcionisanjem ostvaruje željeno stanje bezbednosti. Ovakvo shvaćena značenja pojma bezbednost su prihvatljiva, ali su ipak jednostrana jer ne razotkrivaju u dovoljnoj meri suštinu i sadržinu pojma bezbednosti uopšte. Naime, navedena shvatanja pridaju mnogo više značaja spoljašnjoj strani bezbednosti, tj. definišu bezbednost onako kako se ona „vidi“ (bezbednost kao stanje) ili „doživljava“ (bezbednost kao osećanje, odnosno bezbednost kao interes), kao i metode i tehnike dostizanja željenog stanja bezbednosti (bezbednost kao funkcija, bezbednost kao organizacija i bezbednost kao sistem), zbog čega se ne može u dovoljnoj meri sagledati suština pojma bezbednosti, u najopštijem smislu reći. Isto tako, ne mogu se u pravom smislu sagledati osobenosti različitih vidova, odnosno koncepata bezbednosti (individualna, socijalna, nacionalna, međunarodna, globalna i sl.). Iskorak u ovom pogledu napravio je Predrag Ilić koji smatra da definicija bezbednosti treba da sadrži ne samo to poželjno stanje, osećanje i ono što ljudi, odnosno društvene grupe, organizacije i institucije preduzimaju da bi ono bilo postignuto već i sve ono što utiče, kao pozitivno, tako i negativno na to stanje. Naime, prema mišljenju pomenutog autora, dostizanje, očuvanje i unapređenje željenog stanja bezbednosti ne može se adekvatno razumeti niti efikasno ostvariti putem raznih sistema, organizacija i institucija koje se staraju o tom stanju, ukoliko se ne uzmu u obzir svi oni činioци (objektivni i subjektivni) koji utiču na to da to poželjno stanje postoji ili ne postoji. U tom kontekstu navedeni autor daje sledeću definiciju bezbednosti uopšte: „Pod bezbednošću uopšte podrazumeva se sveukupnost objektivnih i subjektivnih činilaca (okolnosti, odnosa i procesa, institucija i zajednica) od kojih zavisi postojanje ili nepostojanje opasnosti po opstanak, razvoj, normalno funkcionisanje i druge bitne vrednosti pojedinaca, ljudskih grupa i zajednica“.²³

Ovakva sveobuhvatna, definicija bezbednosti uopšte pristupa definisanju ovog pojma sa njegove unutrašnje (suštinske) strane, što predstavlja određeni iskorak u razmatranju ove problematike u nauci o bezbednosti, pre svega zbog toga što u određivanju značenja bezbednosti pored željenog stanja, vrednosti, interesa,

²³ P. Ilić, *op. cit.*, 2012, str. 137-138.

aktivnosti, organizacija i institucija insistira i na činiocima (objektivne i subjektivne prirode) koji utiču na to stanje (pozitivno ili negativno), što predstavlja neophodan uslov za razumevanje suštine samog fenomena bezbednosti uopšte i dobru osnovu za razmatranje različitih vidova bezbednosti počevši od individualne, socijetalne, ekonomske, ekološke, nacionalne, međunarodne, globalne itd.

Definisanje pojma nacionalna bezbednost

Definisanje pojma nacionalna bezbednost je, kao i određivanje značenja pojma bezbednosti uopšte, veoma složen i zahtevan posao. Stoga se, u određivanju jedne sveobuhvatne definicije pojma nacionalna bezbednost, mora najpre poći od njegove semantičke sfere, tj. značenja reči (termina) od kojih je u našem jeziku sačinjena ova sintagma, a zatim uzeti u obzir i poreklo ovog izraza u srpskom jeziku. Naime, termin nacionalna bezbednost predstavlja sintagmu, odnosno kovanicu od dva izraza, prideva *nacionalna* i imenice *bezbednost*.

U srpskom jeziku su se u društvenim i političkim naukama izrazi *nacionalan*, *nacionalna*, *nacionalno* vezivali, i još uvek se vezuju za naciju, kao specifičnu etničku, političku, kulturnu i ekonomsku zajednicu ljudi, ustaljenu na jednom području sa zajedničkim jezikom, zajedničkom prošlošću, tradicijama i običajima. Pod izrazom *bezbednost*, kao što je to već istaknuto, u srpskom jeziku se uglavnom podrazumeva stanje koje karakteriše odsustvo nevolja, briga, nesreća, stradanja i drugih zala, odnosno opasnosti po opstank i druge vrednosti pojedinaca, ljudskih grupa i zajednica.²⁴ Shodno navedenom, termin *nacionalna bezbednost* u srpskom jeziku bi mogao da znači stanje koje karakteriše odsustvo nevolja, briga, nesreća, stradanja i drugih zala, odnosno opasnosti po opstank i druge vrednosti jedne nacije. Dakle, termin nacionalna bezbednost bi u srpskom jeziku mogao da označava bezbednost jedne nacije. Međutim, u stvarnosti ovaj izraz nema navedeno značenje. Naime, termin *nacionalna bezbednost* je izraz koji je u srpski jezik „uvezen“ iz zapadno-evropskih jezika, najpre iz francuskog, a zatim i iz engleskog, u kojima se izrazi *nacionalan*, *nacionalna*, *nacionalno* ne vezuje za naciju već za skup svih građana jedne države, tj. izjednačavaju se sa državljanstvom, odnosno državom. S tim u vezi u nauci o međunarodnim odnosima i u nauci o bezbednosti se termin *nacija* upotrebljava kao sinonim za izraz *država*. Tako se na primer u engleskom govornom području pojam nacionalna bezbednost (*national security*) ne odnosi na bezbednost jedne nacije već na bezbednost svih građana te države, odnosno na bezbednost države i svih njenih stanovnika. Takođe u engleskom govornom području pod terminom nacionalni interesi (*national interests*) ne podrazumevaju se interesi jedne nacije već interesi svih stanovnika jedne države, tj. interesi te države i svih njenih stanovnika.

Termin nacionalna bezbednost se, istorijski gledano, u srpskom jeziku javlja u dva navrata, prvi put za vreme Kraljevine Jugoslavije i drugi put za vreme Savezne Republike Jugoslavije (SRJ). U Kraljevini Jugoslaviji ovaj izraz se javlja u nazivu jedne

²⁴ P. Ilić, *op. cit.*, 2011, str. 91.

službe koja se nalazila u tadašnjem Ministarstvu unutrašnjih poslova (Ministarstvo unutrašnjih dela Kraljevine Jugoslavije). Radi se o „Direkciji za nacionalnu bezbednost“. Naime, s obzirom da je Kraljevina Jugoslavija u mnogo čemu kopirala francuski model organizacije državne uprave, pa tako između ostalog i model organizovanja sistema bezbednosti, po ugledu na tadašnju Francusku koja je u okviru svog Ministarstva unutrašnjih poslova imala Direkciju za nacionalnu bezbednost (*Direction de la sécurité nationale*) osnovana je na isti način i sa istim nazivom jedna takva služba u sistemu bezbednosti Kraljevine Jugoslavije.²⁵ Međutim, ovaj izraz se nije odomaćio u našem jeziku. Naime, Jugoslavija je u Drugom svetskom ratu bila okupirana od strane sila Osovine, a nakon završetka tog rata obnovljena je od strane komunističkih vlasti, pod nazivom Federativna Narodna Republika Jugoslavija (FNRJ). U novostvorenoj državi FNRJ osnovane su nove službe bezbednosti, najpre Odeljenje za zaštitu naroda (OZN-a) 1944. godine, a zatim je 1946. godine ova služba reformisana i iz nje su nastale dve nove službe Uprava državne bezbednosti (UDB-a) i Kontraobaveštajna služba JNA (KOS).²⁶ Po ugledu na druge zemlje socijalističkog bloka u kojima je u upotrebi bio termin državna bezbednost, pod kojim se podrazumevala zaštita države od vojnih napada koji dolaze kako od spolja tako i iznutra, tj. obezbeđenje državnih granica i teritorijalne celovitosti, sa jedne strane i zaštita i očuvanje unutrašnjeg pravno-političkog poretka sa druge strane, u FNRJ, a kasnije i u SFRJ i SRJ korišćen je ovaj termin, što je imalo za posledicu to da termin nacionalna bezbednost isčezne iz upotrebe.

Drugi put termin nacionalna bezbednost se ponovo upotrebljava u srpskom jeziku za vreme SRJ. Naime, u skladu sa globalnim trendom po pitanju značenja pojma nacionalna bezbednost, a nakon raspada SFRJ i uvođenja višepartijskog, tzv. demokratskog uređenja, tačnije sredinom 90-tih, u Republici Srbiji je od strane teoretičara termin *državna bezbednost* sa napred navedenim značenjem, postepeno zamenjen terminom *nacionalna bezbednost*. Ova promena dovela je najpre do pojave dileme, odnosno ozbiljne naučne rasprave po pitanju sličnosti, odnosno razlike u značenju termina *državna bezbednost* i termina *nacionalna bezbednost*, da bi već sada termin nacionalna bezbednost potpuno istisnuo iz upotrebe termin *državna bezbednost* u njegovom prvobitnom značenju, što je dovelo do sužavanja značenja termina *državna bezbednost*, tako da se pod ovim terminom sada u nauci o bezbednosti označava samo jedan segment, odnosno element nacionalne bezbednosti (o aktuelnom značenju pojma državna bezbednost videti na strani 48).

Navedena konstatacija po pitanju porekla termina *nacionalna bezbednost* u srpskom jeziku se može i uočiti pre svega na osnovu izmene naziva predmeta koji se bavi izučavanjem ove problematike (raniji naziv predmeta Državna bezbednost zamenjen je nazivom Nacionalna bezbednost), zatim izmene naziva literature u kojoj se obrađuje ova problematika (Npr. Viša škola unutrašnjih poslova u Beogradu 2000-te godine objavljuje udžbenik Uvod u državnu bezbednost, autora Andreje Savića

²⁵ Više o obaveštajno-bezbednosnom sistemu Republike Francuske O. Đorđević, *Osnovi državne bezbednosti – opšti deo*, Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd, 1985, str. 211-216.

²⁶ O. Đorđević, *op.cit.*, str. 283-287.

da bi Kriminalističko-policijska akademija 2007 godine objavila udžbenik istog autora pod naslovom Nacionalna bezbednost), kao i na osnovu uvođenja ovog termina u naziv pojedinih subjekata zaštite i očuvanja bezbednosti Republike Srbije (npr. Savet za nacionalnu bezbednost Republike Srbije).

Takođe, ovde treba napomenuti da uvođenje termina nacionalna bezbednost u srpski jezik nije samo stvar pomodarstva, već i činjenice da je zbog teorijskog preoblikovanja zamisli bezbednosti od perioda hladnog rata pa na ovamo, termin državna bezbednost postao preuzak za sve one vrednosti koje se štite sistemom bezbednosti jedne države, kao i za sve one rizike i pretnje koje ugrožavaju te vrednosti. Naime, od kraja hladnog rata, kao što je to već istaknuto u delu rada koji se bavi teorijama bezbednosti, nasuprot stavovima realista i liberalista koji su u centar nauke o bezbednosti stavljali državu i njene vrednosti kao referentni objekt bezbednosti, a oružani napad kao osnovni oblik ugrožavanja bezbednosti jedne države, kritičke teorije proširuju koncept izučavanja bezbednosti, pre svega uvodeći u koncept bezbednosti, pored države, i druge referentne objekte bezbednosti (pojedince, društvene grupe, globalno društvo, ekonomski sistem, životnu sredinu i sl.), što dovodi do razmatranja koncepta individualne, socijetalne, globalne, ekonomske, ekološke i drugih vidova bezbednosti. Takođe, kritičke teorije, proširuju koncept bezbednosti i u smislu izazova, rizika i pretnji koji ugrožavaju bezbednost navedenih referentnih objekata bezbednosti, tako da pored rata, odnosno oružanog napada, koji može u odnosu na referentni objekt delovati spolja ili iznutra, uvode nove činioce ugrožavanja poput raznih vidova kriminalnog ispoljavanja, raznih oblika ugrožavanja životne sredine, globalnih društvenih problema kao što su migracije stanovništva, disproporcija između siromašnog i bogatog dela sveta itd. Zatim, kritičke teorije proširuju i spisak referentnih subjekata pomenutih tipova bezbednosti, tj. istuču da država više nije jedini provajder, odnosno referentni subjekt bezbednosti već da se pored države kao provajderi bezbednosti javljaju i neki nedržavni subjekti. Shodno tendenciji proširenja istraživačkog polja nauke o bezbednosti, termin državna bezbednost je postao preuzak, i prevaziđen u svakom pogledu.

Osim toga, ovaj termin je, kako to primećuje Vojin Dimitrijević, često bio zloupotrebljavan od stane vladajućih režima, odnosno njegovo značenje je bilo izjednačavano sa pojmom bezbednosti režima ili bezbednosti vladajuće klase. Naime, prema Dimitrijeviću, poistovećivanje onih koji trenutno upravljaju državom sa samom državom, imalo je za posledicu to da je svako ko njih ugrožava istovremeno bio proglašavan za nekog ko ugrožava čitavu državu, odnosno svako ko je njihov neprijatelj automatski je proglašavan i za neprijatelja ili izdajnika države. Ovakvo poistovećivanje donekle ima osnova, ali nije univerzalno pravilo, tj. ne može se primeniti na sve slučajeve. Tako se na primer neprijatelj vladajućeg režima koji ima za cilj otepljenje nekog dela teritorije može smatrati za državnim neprijateljem, dok se protivnik vladajućeg režima u smislu pretendenta na vlast koji nema radikalan

politički program niti za cilj promenu državne teritorije ili šta slično, ne može automatski smatrati i državnim neprijateljem.²⁷

Sve ovo imalo je za posledicu javljanje potrebe za terminološkim obogaćivanjem delatnosti na polju dostizanja i očuvanja bezbednosti jedne države, te je usled toga i došlo do ponovnog uvođenja termina nacionalna bezbednost u srpski jezik.

Tek kada smo ukazali na koren i poreklo izraza nacionalna bezbednost u srpskom jeziku, kao i kod pojma bezbednosti uopšte, možemo preći na definisanje ovog pojma, tj. na ukazivanje njegovog značenja. Samo definisanje pojma nacionalna bezbednost nadovezuje se na definiciju bezbednosti uopšte. Shodno tome, iste one poteškoće koje se javljaju kod definisanja pojma bezbednost uopšte javljaju se i kod definisanja pojma nacionalna bezbednost. Naime, radi se pre svega o činjenici da se bezbednost uopšte shvata kao određeno stanje, određeno osećanje, potreba, funkcija, organizacija ili sistem, ili pak sve to zajedno, kao i o činjenici da se značenje pojma bezbednosti uopšte u nauci definiše kako negativističkim tako i pozitivističkim definicijama. U skladu sa ovakvim shvatanjem bezbednosti uopšte u teoriji nauke o bezbednosti javljaju se i različiti pristupi, odnosno tumačenja značenja pojma nacionalna bezbednost. Takođe, davanje jedne sveobuhvatne definicije nacionalne bezbednosti komplikuje i činjenica da pored različitih pristupa bezbednosti u napred navedenom smislu, postoji i mimoilaženje autora po pitanju referentnih objekata bezbednosti, po pitanju izazova, rizika i pretnji, kao i po pitanju referentnih subjekata koji trebaju biti obuhvaćeni pojmom nacionalna bezbednost.

Tako jedan broj autora definiše nacionalnu bezbednost isključivo kao određeno stanje, kao osećanje, kao potrebu, kao funkciju, kao organizaciju ili kao sistem. Isto tako jedan broj autora definiše nacionalnu bezbednost isključivo kao zaštitu države od spoljnog napada, tj. kao zaštitu njenog opstanka, kao zaštitu njene teritorije, i njenog suvereniteta, zanemarujući pri tome da je opseg nacionalne bezbednosti mnogo širi, te da obuhvata i druge referente objekte i njihove vrednosti, kao i da oružani napad više nije glavni oblik ugrožavanja nacionalne bezbednosti kao ni da država više nije jedini provajder bezbednosti. Tako prema Džordžu Kenanu (George Kennan) nacionalna bezbednost predstavlja: „fizičku netaknutost nacionalnog života”.²⁸ Slično prethodnoj definiciji, Radovan Vukadinović nacionalnu bezbednost definiše kao: „...fizički opstanak jedne države i njezina stanovništva zajedno sa osnovnim atributima neovisnosti i stalnim materijalnim prosperitetom države”.²⁹

Đakomo Lučijani (Giacomo Luciani) nacionalnu bezbednost definiše kao: „sposobnost države da se odupre spoljnoj agresiji”.³⁰ U istom smislu Benkovic

²⁷ Više o tome, V. Dimitrijević, *Pojam bezbednosti u međunarodnim odnosima*, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1973, str. 21.

²⁸ Navedeno prema V. Dimitrijeviću, *op. cit.*, 1973, str. 20.

²⁹ R. Vukadinović, *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998, str. 160.

³⁰ Navedeno prema M. Bajagić, *op. cit.*, str. 29.

(Benkovitz) i Beket (Becket) nacionalnu bezbednost definišu kao: „sposobnost države (nacije) da svoje unutrašnje vrednosti zaštiti od spoljnih opasnosti”.³¹

Međunarodna enciklopedija društvenih nauka iz 1968. godine, definiše nacionalnu bezbednost kao sposobnost nacija da zaštite svoje interne vrednosti od spoljašnjih pretnji.³²

Prema Volteru Lipmanu (Walter Lippmann): „Jedna nacija je bezbedna sve dok ne mora da žrtvuje suštinske vrednosti ukoliko želi da izbegne rat, a ako je napadnuta sposobna je da ih odbrani pobedom u jednom takvom sukobu“. Shodno tome, prema navedenom autoru: „Nacionalna bezbednost znači vojnu snagu sposobnu da zaštiti nacionalne interese“.³³

Amos Džordan (Amos Jordan) i Vilijam Tejlor (William Taylor) navode sledeće: „nacionalna bezbednost je izvan fizičkih povreda i ima šire značenje. Ona takođe podrazumeva zaštitu, na različite načine, vitalnih i ekonomskih interesa, od gubitka koji bi mogao ugroziti fundamentalne vrednosti i vitalnost države.“³⁴

Čarls Kegli (Charles Kegley) i Judžin Vitkof (Eugene Wittkopf) smatraju da je nacionalna bezbednost: “Psihološka oslobođenost jedne zemlje od straha da će država biti nesposobna da se odupre pretnjama koje se odnose na njen opstanak i nacionalne vrednosti, a koje potiču iz inostranstva ili iz same zemlje”.³⁵

Prema OUN nacionalna bezbednost je stanje u kome države smatraju da nema opasnosti od vojnog napada, političkog pritiska ili ekonomske prisile, tako da mogu slobodno da se razvijaju i napreduju.³⁶

Čarls Majer (Charles Maier) definiše nacionalnu bezbednost kao: „sposobnost za kontrolisanje onih domaćih i stranih uslova za koje javnom mnjenju date zajednice veruje da su nepohodnih za uživanje svog samoopredeljenja ili samostalnosti, prosperiteta i blagostanja.“³⁷

Emin Hevedy (Amin Hevedy) određuje nacionalnu bezbednost kao delatnost nacionalnih država kojom one, u skladu sa svom društvenim mogućnostima u sadašnjosti i budućnosti, uzimajući u obzir globalne promene i razvoj, štite vlastiti identitet, opstanak i interese.“³⁸

Prema Majkl Louvu (Michael Louw): „Nacionalna bezbednost uključuje tradicionalnu politiku odbrane i, takođe, nevojne akcije države u cilju zaštite svojih ukupnih potencijala da bi opstala kao politički entitet u očuvanju uticaja na društveni poredak i brinula se za svoje unutrašnje i međunarodne ciljeve”.³⁹

Prema Ramu Masleši: „Nacionalna sigurnost prevashodno podrazumijeva fizički opstanak države kroz zaštitu teritorijalnog integriteta i suvereniteta, političku

³¹ Navedeno prema R. Masleša, *Teorije i sistemi sigurnosti*, Matistat, Sarajevo, 2001, str. 37.

³² Navedeno prema P. Paleri, *op. cit.*, str. 45.

³³ *Ibid.*, str. 45.

³⁴ *Ibid.*, str. 46.

³⁵ Navedeno prema M. Bajagić, *op. cit.*, str. 30.

³⁶ Navedeno prema P. Paleri, *op. cit.*, str. 45.

³⁷ *Ibid.*, str. 46.

³⁸ Navedeno prema D., R., Simiću, *op. cit.*, str. 30.

³⁹ Navedeno prema M. Bajagić, *op. cit.*, str. 29.

samostalnost sa svim državnim atributima na zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda i drugih vrijednosti građana, te ostalih vrijednosti društva pred vanjskim i unutrašnjim ugrožavanjem.⁴⁰

Prema Andreji Saviću nacionalna bezbednost bi se mogla definisati: „...kao unutrašnja i spoljna bezbednost u odnosu na bezbednosne izazove, rizike i pretnje, s jedne strane, i aktivnosti specijalizovanih institucija i sistema nacionalne bezbednosti u ostvarivanju državne samobitnosti i zaštite vitalnih nacionalnih interesa, uz poštovanje vladavine prava, s druge strane”.⁴¹

Saša Mijalković definiše nacionalnu bezbednost kao: „...stanje nesmetanog ostvarivanja, razvoja, uživanja i optimalne zaštićenosti nacionalnih i državnih vrednosti i interesa koje se dostiže, održava i unapređuje funkcijom bezbednosti građana, nacionalnog sistema bezbednosti i nadnacionalnim bezbednostnim mehanizmima, kao i odsustvo (pojedinačnog, grupnog i kolektivnog) straha od njihovog ugrožavanja, te kolektivni osećaj spokojstva, izvesnost i kontrola nad razvojem budućih pojava i događaja od značaj za život društva i države”.

Navedene definicije nacionalne bezbednosti su prihvatljive, ali su ipak jednostrane jer ne razotkrivaju u dovoljnoj meri stuštinu i sadržinu pojma nacionalne bezbednosti. Naime, gotovo sve navedene definicije, od kojih neke pristupaju pojmu nacionalne bezbednosti sa jednog ili više aspekata, određuju nacionalnu bezbednost kao neko željeno stanje, zanemarujući činjenicu da na to željeno stanje u pozitivnom i negativnom smislu utiče mnoštvo činilaca objektivne i subjektivne prirode. Stoga, prema mišljenju Predraga Ilića definicija nacionalne bezbednosti treba da sadrži ne samo to poželjno stanje, i ono što ljudi, odnosno društvene grupe, organizacije i institucije preduzimaju da bi ono bilo postignuto već i sve ono što utiče, kao pozitivno, tako i negativno na to stanje. U tom kontekstu pomenuti autor svoju definiciju nacionalne bezbednosti izvodi iz svoje definicije pojma bezbednosti uopšte. S tim u vezi, pomenuti autor najpre ističe da se nacionalna bezbednost može sagledati u užem i širem smislu. U užem smislu, prema Iliću, nacionalna bezbednost predstavlja: „stanje zaštićenog, slobodnog, stabilnog i izvesnog postojanja, funkcionisanja i razvoja jedne države (zemlje). Negacijom navedene definicije, isti autor pod bezbednošću u užem smislu podrazumeva: „stanje u kome nema ozbiljnih pretnji i opasnosti za opstanak jedne države, za njenu nezavisnost, teritorijalni integritet, ustavno-pravni poredak i druge bitne vrednosti“. Ukazujući na važnost uzimanja u obzir svih onih činilaca objektivne i subjektivne prirode koji utiču na to željeno stanje, Predrag Ilić nacionalnu bezbednost u širem smislu definiše kao: „Sveukupnost objektivnih i subjektivnih okolnosti i činilaca (odnosa, procesa, organizacija, institucija i aktivnosti) od kojih zavise opstanak, funkcionisanje, razvoj i druge bitne vrednosti jedne države (njena nezavisnost, teritorijalna celokupnost, društveno-politički i ekonomski poredak, njeno stanovništvo i životna sredina).⁴²

⁴⁰ R. Masleša, *op. cit.*, str. 38.

⁴¹ A. Savić, *Nacionalna bezbednost*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2007, str. 59.

⁴² P. Ilić, *op. cit.*, 2012, str. 137-138.

Ovakvo shvaćena definicija nacionalne bezbednosti, prema navedenom autoru kao svoje konstitutivne elemente sadrži:⁴³

- a) Zaštitu jedne države od svih vojnih i nevojnih opasnosti koje dolaze izvan njenih granica, iz međunarodnog okruženja (spoljna bezbednost);
- b) Zaštitu ustavno-pravnog poretka jedne države od delovanja unutrašnjih ekstremista i zaštitu javnog reda i mira od narušavanja u većem obimu (unutrašnja bezbednost);
- c) Zaštitu ljudskih prava, telesnog integriteta i imovine građana (individualna bezbednost),
- d) Zaštitu identiteta i razvoja pojedinih društvenih grupa (socijalna bezbednost);
- e) Zaštitu ekonomskog poretka i životnog standarda ljudi (ekonomska bezbednost);
- f) Zaštitu ljudi i objekata od požara, poplava, zemljotresa, oluja i drugih elementarnih nepogoda (civilna zaštita);
- g) Zaštita zdravlja ljudi (zdravstvena bezbednost);
- h) Zaštita životne sredine (ekološka bezbednost).
- i) Zaštita zdravlja ljudi (zdravstvena bezbednost);
- j) Zaštita životne sredine (ekološka bezbednost).

Elementi nacionalne bezbednosti

Elementi nacionalne bezbednosti, su zapravo komponente, ili bolje reći segmenti nacionalne bezbednosti. Međutim, ovde treba napomenuti da elementi nacionalne bezbednosti (spoljna bezbednost, unutrašnja bezbednost, ekonomska bezbednost, socijalna bezbednost, pojedinačna bezbednost, zdravstvena bezbednost, civilna zaštita i ekološka bezbednost) nisu nezavisne celine koje postoje kao potpuno izdvojene, već su to relativno nezavisni i međusobno povezani elementi koji čine jednu jedinstvenu celinu, odnosno nacionalnu bezbednost. Raščlanjavanje koncepta nacionalne bezbednosti na pomenute elemente vrši se radi boljeg sagledavanja i razumevanja suštine nacionalne bezbednosti.⁴⁴ Stoga ćemo u cilju boljeg razumevanja problematike nacionalne bezbednosti, a posebno radi boljeg razmatranja problematike kriminalističke zaštite nacionalne bezbednosti u narednom delu rada ukazati na suštinu ovih nivoa, odnosno elemenata nacionalne bezbednosti.

Da bismo razumeli suštinu bilo kog vida bezbednosti, moramo odgovoriti na četiri osnovna pitanja:

⁴³ Više o tome P. Ilić, *op. cit.*, 2012, str. 125-141.

⁴⁴ A.R. Ivanović, B. Munižaba, *Primena principa organizacije i metodike kriminalistike u zaštiti nacionalne bezbednosti*, Zbornik radova: znanstvena konferencija Mjesto i perspektive kriminalistike, kriminologije i sigurnosnih studija u suvremenim uvjetima, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2013, str. 101.

- 1) Ko se štiti od mogućih pretnji, odnosno ko je referentni objekt bezbednosti?
- 2) Od čega se štiti taj referentni objekt, odnosno kakva je priroda pretnji koje ga ugrožavaju?
- 3) Ko štiti taj referentni objekt bezbednosti, odnosno ko je referentni subjekt bezbednosti?
- 4) Kako, odnosno na koji način se štiti taj referentni objekt bezbednosti, tj. kojim sredstvima, metodama, merama, radnjama i postupcima?

Shodno navedenom, u narednom delu rada pokušaćemo da ukažemo na prirodu napred navedenih segmenata, odnosno komponenata nacionalne bezbednosti dajući odgovore na ova četiri pitanja.

1. Spoljna bezbednost

Ovaj segment nacionalne bezbednosti, tzv. spoljna bezbednost, s jedne strane odgovara onome što je tradicionalno shvatano kao nacionalna bezbednost, tj. obezbeđenje opstanka države, njene teritorijalne celovitosti i političke nezavisnosti od vojnih napada (agresije) koji dolaze od spolja, bilo od strane drugih država ili međunarodnih organizacija, odnosno vojno-političkih saveza, dok, s druge strane, obuhvata i druge nevojne oblike ugrožavanja koji dolaze izvan granica jedne države (O pojmu agresije videti na strani 124). Pod drugim nevojnim oblicima ugrožavanja podrazumevamo pre svega obaveštajno i subverzivno⁴⁵ delovanje stranih obaveštajnih službi, aktivnosti međunarodnih terorističkih grupa, delatnost međunarodnih organizovanih kriminalnih grupa, tzv. transnacionalni organizovani kriminalitet i sl. (O navedenim oblicima agresivnog delovanja videti na strani 113). Takođe, pod nevojnim oblicima ugrožavanja podrazumevamo i neke činioce prirodnog (prirodne katastrofe), društvenog (neravnomerna raspodela bogatstva u svetu, nekontrolisane migracije i sl.) i tehničko-tehnološkog karaktera (razvoj nuklearnog, hemijskog i biološkog oružja i sl.) koje dolaze izvan granica jedne zemlje.

Na osnovu navedenog možemo zaključiti da je referentni objekt spoljne bezbednosti kao elementa nacionalne bezbednosti država, konkretnije obezbeđenje njenog opstanka, teritorijalne celovitosti i političke nezavisnosti. Referentni objekt spoljne bezbednosti se štiti od vojnih i nevojnih oblika ugrožavanja koji dolaze izvan njenih granica. Referentni subjekt spoljne bezbednosti je država, odnosno njen sistem nacionalne bezbednosti. Sistemom nacionalne bezbednosti, spoljna bezbednost se štiti pre svega diplomatskim putem, zatim vojno-odbrambenom, obaveštajnom, kontraobaveštajnom i kriminalističkom delatnošću kao i drugim metodama, merama i sredstvima koje se primenjuju u cilju zaštite osnovnih vrednosti jedne države od svih oblika ugrožavanja koji dolaze izvan njenih granica,

⁴⁵ Subverzija (*lat. subvertere*-srušiti, urušiti), potajno delovanje usmereno na obaranje postojeće političke strukture; rušilačka prevratnička delatnost koja se vrši i ostvaruje različitim sredstvima i na različite načine.

a mogu biti vojnog i nevojnog, odnosno, prirodnog, društvenog i tehničko-tehnološkog karaktera.

2. Unutrašnja bezbednost

Ovaj segment nacionalne bezbednosti, tzv. unutrašnja bezbednost, se odnosi na one okolnosti, odnose i procese koji se odvijaju unutar granica jedne zemlje i utiču na njenu bezbednost. S obzirom na to šta se štiti ovim segmentom nacionalne bezbednosti unutrašnja bezbednost kao svoje podkomponente sadrži državnu bezbednost i javnu bezbednost.

Državna bezbednost obuhvata zaštitu ustavno-pravnog i društveno-ekonomskog poretka, kao i zaštitu aparata vlasti od svih oblika delovanja unutrašnjih ekstremista (zavereničko-prevratničkog delovanja (pobune, ustanci, državni udari, pučevi, revolucije i kontra revolucije), odmetničkog delovanja, izazivanja građanskog rata, terorizama, diverzije, sabotaže, psihološko-propagandnog delovanja i sl.).

Javna bezbednost obuhvata zaštitu javnog reda i mira od svih oblika narušavanja u većem obimu. Pod javnim redom i mirom, podrazumevamo stanje međusobnih odnosa građana, nastalo njihovim ponašanjem na javnom mestu i delovanjem organa i organizacija u javnom životu u kome postoje jednaki uslovi za ostvarivanje prava svih građana na ličnu i imovinsku bezbednost, mir i spokojstvo, privatni život, slobodu kretanja, očuvanje javnog morala i ljudskog dostojanstva i sl. Narušavanje javnog reda i mira uopšte može se definisati kao pojedinačno ili grupno narušavanje društvene discipline i mira građana, odnosno narušavanje lične i imovinske bezbednosti građana, njihovih skladnih društvenih odnosa zasnovanih na moralu, ili onemogućavanje javnih organa i institucija da redovno vrše poslove iz svoje nadležnosti. Svi oblici narušavanja javnog reda i mira nazivaju se zajedničkim imenom „građanski nemiri“, iz razloga što je njihova zajednička karakteristika da se u većem ili manjem obimu, na ovaj ili onaj način, vrši uznemiravanje građana, tj. narušava uspostavljeni mir među građanima.⁴⁶ Oblici narušavanja javnog reda i mira u većem obimu obuhvataju nelegalne štrajkove, nelegalne demonstracije, građanske neredne i oružane pobune). Da bi postojalo narušavanje javnog reda i mira u većem obimu potrebno je da budu ispunjeni sledeći uslovi: da je narušavanje nastalo na javnom skupu, da u njemu učestvuju više lica, najčešće u grupi i da je ugrožena bezbednost ili su nastale posledice po bezbednost ljudi, državnih organa, institucija i imovine u većem obimu, uključujući i ugrožavanje zdravlja, javnog morala, javnog saobraćaja i životne sredine.

Na osnovu navedenog možemo zaključiti da unutrašnja bezbednost predstavlja garanciju očuvanja političke stabilnosti (demokratsko smenjivanje različitih političkih partija na vlasti), pravne sigurnosti (pouzdan i stabilan pravni poredak, tj. postojanje sistema pravnih normi (pravila) koje su svima poznate, jasne, postojane i primenljive i koje ne mogu biti zamenjene samovoljom nego samo novom

⁴⁶ Lj. Stajić, O. Stevanović, *Građanski neredi*, Policijska akademija, Beograd, 1995, str. 155.

normom koja neće poništiti prirodne posledice stare tako da će i sama u izvesnoj meri odgovarati opštim očekivanjima, na kojima su građani zasnivali budućnost⁴⁷) i uspostavljenog javnog reda i mira (društveni odnos u kome se ne narušavaju društvena disciplina i mir građana).

Dakle, referentni objekt unutrašnje bezbednosti kao segmenta nacionalne bezbednosti je država, konkretnije njen ustavno-pravni i društveno-ekonomski poredak, aparat vlasti i javni red i mir. Referentni objekt unutrašnje bezbednosti se štiti od svih oblika delovanja unutrašnjih ekstremista i drugih vidova nasilničkog ispoljavanja u većem obumu. Referentni subjekt unutrašnje bezbednosti je država, odnosno njen sistem nacionalne bezbednosti. Unutrašnja bezbednost kao podkomponenta nacionalne bezbednosti štiti se sistemom bezbednosti svake zemlje, pre svega kontraobaveštajnom i kriminalističkom delatnošću, a po potrebi (u slučaju oružanih pobuna i sl.) i vojnom delatnošću.

3. Ekonomska bezbednost

Zaštita ekonomske bezbednosti, kao segmenta nacionalne bezbednosti ogleda se u obezbeđenju normalnog funkcionisanja i razvijanja uspostavljenog ekonomskog sistema i ekonomskih odnosa u jednoj zemlji, kao i u zaštiti i unapređenju dostignutog životnog standarda⁴⁸ i socijalnog sistema od svih oblika ugrožavanja. Oblici ugrožavanja ekonomske bezbednosti obuhvataju uticaj raznih poremećaja na svetskom i domaćem tržištu, kao i uticaj privrednog kriminaliteta. Ovde treba napomenuti da ekonomska bezbednost do izvesne mere obuhvata i takozvanu socijalnu sigurnost, tj. socijalni sistem, kao sistem postupaka i mera koje država preduzima u cilju obezbeđenja nekih „hendikepiranih“ slojeva stanovništva (siromašne, bolesne, stare i nezaposlene osobe, deca bez roditelja, invalidi i sl.). Efikasnost socijalnog sistema, kojim se obezbeđuje socijalna sigurnost pre svega zavisi od ekonomskog potencijala jedne zemlje, tj. njene ekonomske bezbednosti, stoga se zaštita socijalnog sistema, podvodi pod ekonomsku bezbednost jedne zemlje.⁴⁹

Dakle, referentni objekt ekonomske bezbednosti kao segmenta nacionalne bezbednosti je država, konkretno njen ekonomski sistem, dostignuti nivo životnog standarda i socijalni sistem. Referentni objekt ekonomske bezbednosti se štiti od različitih poremećaja na svetskom i domaćem tržištu, kao i od privrednog kriminaliteta. Referentni subjekt ekonomske bezbednosti je država, odnosno njen

⁴⁷ V. Dimitrijević, *op. cit.*, 1973. str. 14.

⁴⁸ Prema Ivanu Vidanoviću životni standard je prema širem shvatanju ukupnost uslova života i rada pojedinih slojeva stanovništva jedne zemlje u određenom vremenskom periodu. Takođe, obuhvata materijalne, radne i društvene uslove života, kao i mogućnosti zadovoljenja duhovnih potreba, slobodnog kretanja i slobodne razmene ljudi i dobara. Izvor: http://sr.wikipedia.org/sr/Животни_стандард, dostupno na dan 10.11.2011. godine.

⁴⁹ M. Nicević, A.R. Ivanović, Organizovani privredni kriminalitet kao faktor ugrožavanja ekonomske bezbednosti, *Ekonomski izazovi: Časopis departmana za ekonomske nauke, Internacionalni univerzitet Novi Pazar*, Vol. 1, No. 1, 2012, str. 88.

sistem nacionalne bezbednosti. Zaštita ekonomske bezbednosti kao segmenta nacionalne bezbednosti se štiti pre svega merama ekonomske i socijalne politike jedne države, kao i kriminalističkom delatnošću njenih službi bezbednosti na polju sprečavanja i suzbijanja privrednog kriminaliteta.⁵⁰

4. Socijalna bezbednost

Pre nego što se upustimo u razmatranje socijalne bezbednosti kao segmenta nacionalne bezbednosti, najpre treba reći da socijalna bezbednost, predstavlja savremeni koncept bezbednosti koji se u nauci o bezbednosti javlja krajem 20. i početkom 21. veka zahvaljući tzv. Kopenhagenskoj školi. Teoretičari pomenute škole, koja pripada pravcu kritičkih teorija bezbednosti, ističu kao glavni nedostatak tradicionalnog koncepta nacionalne (državne) bezbednosti to što ne posvećuje dovoljnu pažnju nedržavnim akterima, tj. društvenim grupama i pojedincima kao referentnim objektima bezbednosti. Naime, promene u međunarodnim odnosima, koje su se desile u post-hladnoratovskom periodu imale su za posledicu to, da je ugrožavanje nacionalne bezbednosti oružanim napadima od strane drugih država, nešto što je manje verovatnije, a da se sve više kao ozbiljni oblici ugrožavanja nacionalne bezbednosti javljaju izazovi i pretnje koji dolaze iznutra, odnosno sa njene teritorije, tj. od nedržavnih aktera. S tim u vezi javlja se potreba za pristupanje nacionalnoj bezbednosti i sa unutrašnjeg aspekta, što znači proširivanje koncepta nacionalne bezbednosti, koja pored države mora obuhvatiti i druge referentne objekte bezbednosti, odnosno društvene grupe i pojedince. Shodno tome, predstavnici Kopenhagenske škole od kojih je najpoznatiji Ole Viver (Ole Weaver) insistiraju na shvatanju ljudskih, odnosno društvenih grupa kao referentnog objekta bezbednosti uvodeći pojam socijalna bezbednost u koncept nacionalne bezbednosti. Predstavnici Kopenhagenske škole takođe ističu da je za državu od ključne važnosti opstanak, odnosno očuvanje suvereniteta, dok je za društvene grupe od ključne važnosti opstanak, odnosno očuvanje identiteta. Naime, usled gubitka suvereniteta država prestaje da postoji, kao što društvena grupa prestaje da postoji usled gubitka svog identiteta. S tim u vezi, predstavnici Kopenhagenske škole zaključuju, da je identitet za društvenu grupu isto što i suverenitet za državu, te da zbog toga postoji prirodna potreba društvenih grupa da zaštite svoj identitet. Iz tog razloga predstavnici Kopenhagenske škole insistiraju na tome da država u svoj koncept nacionalne bezbednosti uvrsti zaštitu društvenih grupa, odnosno zaštitu i očuvanje njihovog identiteta. Zahvaljujući navedenim shvatanjima predstavnika Kopenhagenske škole pitanje zaštite identiteta, kao osnovne vrednosti društvenih grupa dolazi u žižu istraživačkog polja bezbednosti i postaje element na osnovu kojeg se izgrađuje savremeni koncept pre svega nacionalne bezbednosti, a zatim i međunarodne bezbednosti.

⁵⁰ *Ibid.*, str. 88.

Dakle, socijetalna bezbednost kao segment nacionalne bezbednosti predstavlja bezbednost društvenih grupa⁵¹, odnosno zaštitu identiteta pojedinih društvenih grupa, od svih oblika ugrožavanja od strane drugih društvenih grupa, od strane spostvene ili drugih država, ili od strane međunarodne zajednice. Pod društvenim grupama čiji se identitet štiti smatramo pre svega etničke, nacionalne, rasne i verske grupe koje postoje u okviru jedne društvene zajednice, odnosno države. Identitet kao vitalna vrednost društvenih grupa predstavlja osećaj samospoznaje, odnosno samoistovetnosti u bitnim svojstvima kao što su jezik, kultura, običaji, tradicija, nacioanalna, etnička, verska, rasna prpadnost i sl. Identitet je neiscrpno izвориšte i rezervoar kreativnih snaga i potencijala svake društvene grupe, njena najvažnija vrednost, koju one budno čuvaju od mogućih potiskivanja, osporavanja i ugrožavanja. Stoga svaka društvena grupa nastoji da afirmiše i očuva svoja izvorna svojstva (jezik, kulutru, običaeje, tradiciju) i osobenosti (nacionalne, etničke, verske, rasne i sl.).⁵²

Iz navedenog možemo uvideti da se pod referentnim objektom socijetalne bezbednosti kao segmenta nacionalne bezbednosti smatraju društvene grupe, konkretno njihov identitet. Referentni objekt socijetalne bezbednosti se štiti od svih oblika fizičkog i strukturalnog ugrožavanja, koje može dolaziti od strane drugih društvenih grupa ili organizacija, od strane sopstvene ili druge države, kao i od strane međunarodnih organizacija, odnosno međunarodne zajednice. Kao referentni subjekti individualne bezbednosti javljaju se država, odnosno njen sistem nacionalne bezbednosti, međunarodna zajednica i same društvene grupe. Društvene grupe kao provajderi, odnosno referentni subjekti socijetalne bezbednosti preduzimaju zaštitu svog identiteta kada država i/ili međunarodna zajednica ne mogu ili ne žele da zaštite ovaj vid bezbednosti, odnosno kada su država i/ili međunarodna zajednica subjekti ugrožavanja socijetalne bezbednosti. Što se tiče sredstava i metoda kojima se štiti socijetalna bezbednost u nauci o bezbednosti ne postoji opšteprihvaćeno mišljenje po pitanju toga koja su to sredstva i metode. Međutim, možemo reći da se socijetalna bezbednost kao elemenat nacionalne bezbednosti štiti pre svega pravnim sistemom jedne zemlje, kao i međunarodnim pravom. Naime, odredbama unutrašnjeg i međunarodnog prava predviđa se garancija zaštite identiteta društvenih grupa. Tako se na primer, od strane gotovo svih država Ustavom kao najvišim pravnim aktom jedne zemlje, kao i međunarodnim konvencijama i deklaracijama, od strane međunarodne zajednice, svim pojedincima i društvenim grupama garantuju pravo na slobodu misli i izražavanja, savesti, uverenja, veroispovesti, pravo na slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, pravo

⁵¹ Pod društvenim grupama uopšte u sociologiji se podrazumeva specifična forma zajedničkog života individua, prostorno i vremenski ograničena radi obavljanja zadataka i funkcija njenih članova, uokvirena komunikativnim i funkcionalnim sponama, a povezana zajedničkim ciljem i interesom, unutar koje se razvijaju raznovrsni odnosi i procesi.

⁵² A. Lukač Zoranić, A. R. Ivanović, *Interkulturalno obrazovanje kao faktor izgradnje mira i očuvanja bezbednosti*, Conferenc procidings: 5th International Social Sciences Conference in Balkans, Sakarya Üniversitesi, Uluslararası Novi Pazar Üniversitesi, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı (TDAV) & Türk Bilim Araştırma Vakfı (TÜBAV), Novi Pazar, str. 475.

na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i sl. Takođe pomenutim aktima zabranjuje se nasilna asimilacija pripadnika nacionalnih, etničkih i verskih grupa, kao i marginalizacija, diskriminacija i ugnjetavanje nacionalnih, etničkih, verskih, rasnih i drugih društvenih grupa. Zatim, krivičnim zakonodavstvom (unutrašnjim i međunarodnim) zabranjuje se izazivanje nacionalne, etničke, verske, rasne miržnje i netrpeljivosti, kao i izazivanje i učestvovanje u međunacionalnim, međuverskim, međuetničkim i međurasnim sukobima, planiranje, organizovanje i sprovođenje genocida, etničkog čišćenja i sl.

Delatnost samih društvenih grupa u cilju zaštite svoje bezbednosti (samopomoć) može se ogledati u legalnim društvenim akcijama putem političkih partija, udruženja građana, organizacija za ljudska prava i sl., zatim kriminalističko-preventivnim akcijama poput građanskih patrola i sl., ali i nasilnim i agresivnim akcijama poput oružanih pobuna, separatističkih i terorističkih akcija i sl.

5. Individualna bezbednost

Kao i kod razmatranja položaja socijalne bezbednosti u konceptu nacionalne bezbednosti, i ovde najpre treba reći da se radi o savremenom vidu bezbednosti koji se u nauci o međunarodnim odnosima javlja pre svega zahvaljujući kritičkim teorijama, i to tek krajem 20. i početkom 21. veka. Naime, promene u međunarodnim odnosima koje su dovele do preoblikovanja, odnosno proširenja istraživačkog polja nacionalne bezbednosti, o čemu je u već bilo reči, imale su za posledicu to da se osim države kao referentnog objekta u razmatranje uzimaju i pojedinac, odnosno pojedinci (tzv. individualna bezbednost), društvene grupe (socijalne bezbednost), pa na kraju i čitava ljudska civilizacija i planeta zemlja (tzv. globalna bezbednost). Dakle, individualna bezbednost je savremeni koncept bezbednosti koji obuhvata zaštitu telesnog integriteta, imovine i ljudskih prava i sloboda svih ljudi koji se nalaze na njenoj teritoriji, bilo da su oni državljani te zemlje ili stranci. Ovaj segment nacionalne bezbednosti predstavlja zaštitu svih pojedinaca, odnosno građana jedne države od fizičkog nasilja, koje može doći od strane drugih pojedinaca, od strane kriminalnih grupa, od strane nekih drugih društvenih grupa (etničke, nacionalne, verske, rasne i druge tenzije), i od strane sopstvene države, kao i zaštitu istih od strukturalnog nasilja, odnosno političke, ekonomske i socijalne marginalizacije, manipulacije i ugnjetavanja.⁵³

Na osnovu navedenog možemo uvideti da je referentni objekt individualne bezbednosti kao segmenta nacionalne bezbednosti pojedinac, odnosno ljudi, konkretno njihov telesni integritet, imovina i pravo na uživanje osnovnih ljudskih prava i sloboda. Referentni objekt individualne bezbednosti se štiti od svih vidova fizičkog (nasilnički kriminalitet) i strukturalnog nasilja, koje može dolaziti od strane drugih pojedinaca, od strane kriminalnih i drugih društvenih grupa i od strane sopstvene države. Kao referentni subjekti individualne bezbednosti javljaju se država, odnosno njen sistem nacionalne bezbednosti, kao i sami pojedinci ili

⁵³ *Ibid*, str. 475.

društvene grupe. Pojedinci i društvene grupe kao provajderi, odnosno referentni subjekti individualne bezbednosti preduzimaju zaštitu ovog vida bezbednosti kada država ne može ili ne želi da zaštiti ovaj segment nacionalne bezbednosti, odnosno kada se država javlja kao subjekt ugrožavanja individualne bezbednosti. Zaštita individualne bezbednosti kao segmenta nacionalne bezbednosti se ostvaruje pre svega jedinstvenim pravnim sistemom jedne države, a naročito krivičnim pravom kao *ultima ratio soceitatis*, odnosno kao osnovnim i poslednjim sredstvom države u zaštiti od kriminaliteta⁵⁴, zatim kriminalističko-preventivnom i kriminalističko-represivnom delatnošću službi bezbednosti jedne države, kao i delatnošću samih pojedinaca ili društvenih grupa koju oni preduzimaju u cilju zaštite sopstvene bezbednosti. Delatnost samih pojedinaca ili društvenih grupa u cilju zaštite svoje bezbednosti (samopomoć) može se ogledati u društvenim akcijama pojedinaca putem političkih partija, lokalnih zajednica, organizacija za ljudska prava i sl., zatim kriminalističko-preventivnim akcijama poput građanskih patrola i sl., ali i nasilnim i agresivnim akcijama poput pobuna, ustanaka, pučeva, terorističkih akcija i sl.

6. Zdravstvena bezbednost

Zdravstvena bezbednost kao komponenta nacionalne bezbednosti obuhvata zaštitu ljudi, odnosno njihovog zdravlja od svih vrsta bolesti, a posebno od zaraznih (SIDA, SARS, virus H5N1 i sl.) i bioterorizma. Pod zaraznim bolestima podrazumevamo klinički evidentno oboljenje ljudi i životinja izazvano patogenim mikrobnim uzročnicima uključujući viruse, bakterije, gljivice i sl. Zarazne bolesti su oduvek predstavljale veliku pretnju po ljude. U ne tako davnoj prošlosti teške epidemije kolere, kuge, tuberkuloze, španske groznice i velikih boginja odnosile su veliki broj života, kako mladih ljudi, tako i starijih. Danas zdravlje i život ljudi ugrožavaju zarazne bolesti poput SIDA, SARSA, raznih virusa tima H5N1, H1N1 i sl.

Pod bioterorizmom se podrazumeva: primena bioloških agenasa (uzročnika opakih zaraznih bolesti) u terorističkim akcijama, sa ciljem izazivanja zaraznih bolesti kod nedužnog civilnog stanovništva ili vojnih formacija, životinja i biljaka, koja se šire u obliku epidemija i pandemija; primena bioloških agenasa, kao oružja za masovno uništavanje i onesposobljavanje protivničkih oružanih snaga i snaga otpora u lokalnim i regionalnim ratovima; vojna, policijska i naučna istraživanja biološkog oružja i zloupotreba naučnih saznanja u oblasti genetskog inženjerstva, sa ciljem proizvodnje „super“ klica – ubica nevinih ljudi; sve oblici naučnih i kvazinaučnih eksperimentisanja klicama, na životinjama i ljudima, (primeri eksperimentisanja sa virusom HIV-a (SIDA), ebolom i dr.); proizvodnju i krijumčarenje biološkog oružja i „super“ klica-ubica, ilegalnu prodaju specijalnih uzoraka opasnih sojeva bakterija, virusa, rikecija i njihovih toksina i sl.⁵⁵

⁵⁴ Više o tome M. Jović, *Krivično pravo – opšti deo*, Univerzitet u Novom Pazaru, 2011, str. 15.

⁵⁵ R. Jović, A. Savić, *Bioterorizam, biološki rat, biološko oružje*, Institut za političke studije, Beograd, 2004, str. 34.

Dakle, pod referentnim objektom zdravstvene bezbednosti kao podkomponente nacionalne bezbednosti smatramo ljude, konkretno njihovo zdravlje i život. Referentni objekt zdravstvene bezbednosti se štiti od ugrožavanja zdravlja zaraznim bolestima i bioterorizmom. Referentni subjekt zdravstvene bezbednosti je država, odnosno njen sistem nacionalne bezbednosti. Zaštita zdravstvene bezbednosti kao segmenta nacionalne bezbednosti se ostvaruje zdravstvenim merama, pre svega vakcinacijom, ali i kriminalističkom delatnošću njenih službi bezbednosti na polju sprečavanja i suzbijanja bioterorizma.

7. Civilna zaštita

Civilna zaštita kao segment nacionalne bezbednosti predstavlja zaštitu ljudi (njihovog života i tela) i objekata (privatnih i javnih) od elementarnih nepogoda geološkog i meteorološkog karaktera (zemljotresa, odrona, klizišta, jakih vetrova, gradâ, magle, suše, mećave i sl.), tehničko-tehnoloških katastrofa (jonizujućeg zračenja, hemijske kontaminacije, požara, saobraćajne nesreće, nesreće na radu i sl.), posledica terorističkih napada, ratnih i drugih velikih nesreća.

Dakle, referentni objekt civilne zaštite kao segmenta nacionalne bezbednosti je stanovništvo jedne zemlje i imovina (privatna, društvena i mešovita). Referentni objekt civilne zaštite se štiti od različitih vidova elementarnih i drugih nepogoda. Referentni subjekt civilne zaštite je država, odnosno njene službe civilne zaštite i spasavanja. Obezbeđivanje civilne zaštite kao segmenta nacionalne bezbednosti se vrši sistemom nacionalne bezbednosti, pre svega merama civilne zaštite poput uzbunjivanja, evakuacije, zbrinjavanja povređenih i ugroženih lica u vanrednim situacijama, zaštite od zračenja, hemijskih i bioloških zagađenja, zaštite od poplava, na vodi i pod vodom, zaštite od požara i eksplozija, zaštite od neeksplozivnih ubojitih sredstava (kao što su bombe i granate), pružanje medicinske pomoći, asanacija terena i sl.

8. Ekološka bezbednost

Zaštita životne sredine, odnosno ekološka bezbednost kao segment nacionalne bezbednosti je relativno skoro u upotrebi, tačnije ozbiljnija nastojanja da se problematika zaštite životne sredine integriše u koncept nacionalne bezbednosti vezuju se za 80-te godine dvadesetog veka. Stanovište jednog broja autora da ekološku bezbednost treba integrisati u pojam nacionalne bezbednosti naišao je na oštru kritiku tradicionalista, tj. onih autora koji su nacionalnu bezbednost posmatrali kroz pitanje zaštite države od vojnih pretnji drugih država. Međutim, kao što je to već navedeno, demilitarizacijom bezbednosnih rizika i pretnji ekološka bezbednost se sve više ističe kao element nacionalne bezbednosti. S tim u vezi, pojedini autori su pokušali da ugrožavanje životne sredine dovedu u vezu sa nastajanjem unutardržavne nestabilnosti, ali i međunarodnih konflikata. Životna sredina može predstavljati izvor konflikata, bilo da je u pitanju priroda koja je očuvana i kvalitetna,

bilo da je reč o narušavanju i smanjenju prirodnih bogatstava.⁵⁶ Naime, životna sredina koja je bogata prirodnim izvorima hrane, vode i energije predstavlja čvrstu osnovu za razvoj jedne društvene zajednice, koja kao takva po druge zemlje može predstavljati opasnost ili prepreku za ostvarivanje nacionalnih interesa po pitanju osvajanja i iskorišćavanja tuđih prirodnih resursa. Neobnovljivi prirodni resursi odavno su u žiži interesovanja vodećih svetskih sila, koje njihovo iscrpljivanje pokušavaju da politizuju i prikažu kao dobro od globalnog značaja, ističući da iskorišćavanje ovih resursa ne može biti tretirano kao unutardržavno pitanje. S druge strane, ugrožena životna sredina negativno utiče na stabilnost i društveno-ekonomski razvoj jedne društvene zajednice. Narušena životna sredina može imati za posledicu ugrožavanje života i zdravlja ljudi, osiromašenje, povećanje migracija, pojavu monopolističkog ponašanja i sl., što dalje dovodi do destabilizacije i konflikata unutar jedne društvene zajednice.⁵⁷

Ovaj segment nacionalne bezbednosti, tzv. ekološka bezbednost obuhvata zaštitu životne sredine od svih oblika ugrožavanja koji mogu biti prirodnog, društvenog i tehničko tehnološkog karaktera. Kao i po pitanju bezbednosti uopšte, odnosno po pitanju nacionalne bezbednosti, i po ovom pitanju, postoji dosta nesuglasica oko toga šta sve obuhvata ekološka bezbednost.

Prema užem shvatanju pojma bezbednosti, ekološku bezbednost bismo mogli definisati kao poželjno stanje u kome ne postoji opasnost po normalno funkcionisanje i život ljudi i ostalih živih bića. Dok bi prema širem shvatanju pojma bezbednosti, koje zahteva obuhvatanje kako faktora tako i subjekata koji deluju na to stanje, ekološku bezbednost odredili kao životnu sredinu u kojoj postoji uravnoteženost objektivnih i subjektivnih činilaca koji u datoj sredini deluju na način koji omogućava, odnosno ne ugrožava život i opstanak ljudi i ostalih živih bića.⁵⁸

Ovakva definicija ekološke bezbednosti, kao svoje elemente sadrži zaštitu od svih oblika zagađivanja vazduha, vode i zemljišta. Referentni objekt ekološke bezbednosti kao segmenta nacionalne bezbednosti životna sredina, konkretno njena uravnoteženost. Referentni objekt ekološke bezbednosti se štiti od različitih oblika ugrožavanja prirodnog, društvenog i tehničko-tehnološkog karaktera. Referentni subjekt ekološke bezbednosti je država, odnosno njen sistem nacionalne bezbednosti. Zaštita ekonomske bezbednosti kao segmenta nacionalne bezbednosti se ostvaruje pre svega merama održivog razvoja jedne države, kao i kriminalističkom delatnošću njenih službi bezbednosti na polju sprečavanja i suzbijanja ekološkog kriminaliteta.

⁵⁶ M. Bošković, *Izazovi industrijskog društva: nove tehnologije i ekološka bezbednost*, Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010, str. 26.

⁵⁷ A. R. Ivanović, *Environmental crime as a factor of endangering national security*, Zbornik prijevka 11. Slovenski dnevi varstvoslovja – Smernice sodobnega varstvoslovja, Univerza V Mariboru, Fakultet za varnostne vede, Ljubljana, 2010.

⁵⁸ A. R. Ivanović, *Ekološki kriminalitet i nacionalna bezbednost*, Perjanik, god. 8, br.22/23, Plicijska akademija, Danilovgrad, 2010, str. 128.

Zaključak

Pre samo dvadesetak godina bezbednost nije zaokupljala pažnju kriminalista i kriminologa. Bezbednost je bila samo jedno od polja međunarodnih odnosa, međunarodnog prava i vojnih studija. Međutim nacionalna bezbednost polako postaje polje interesovanja koje sve više zaokuplja pažnju kriminologa i kriminalista.

Danas je bezbednost centralna tema u kriminologiji i kriminalistici, te kriminolozi i kriminalisti danas sve više govore o „individualnoj bezbednosti“, „socijalnoj bezbednosti“, „ekonomskoj bezbednosti“, „ekološkoj bezbednosti“ i sl., i u tom kontekstu i kriminalističkoj borbi protiv nesigurnosti.

Povećanje potrebe za zaštitom bezbednosti je pre svega posledica veće nesigurnosti društva u dvadeset prvom veku, a to je pre svega uzrokovano preoblikovanjem razmatranja pojma nacionalne bezbednosti, gde je tradicionalno shvatanje nacionalne bezbednosti kao zaštite od vojnog napada spoljašnjeg ili unutrašnjeg neprijatelja odavno prevaziđeno. Lista referentnih objekata zaštite, kao i lista vrednosti koje se štite sistemom nacionalne bezbednosti je u poslednjim decenijama znatno izmenjena, što naravno ima za posledicu i promenu subjekata ugrožavanja segmenata nacionalne bezbednosti. Npr. opasnost od terorističkog delovanja, odnosno delovanja organizovanih kriminalnih grupa je za većinu država sveta veća i realnija, nego vojni napad od strane druge države. S tim u vezi, razmatranjem fenomena bezbednosti, a zatim i pojma nacionalne bezbednosti, nastojali smo da u skladu sa savremenim shvatanjima ove problematike, kroz raščlanjavanje na segmente, odnosno konstitutivne elemente nacionalne bezbednosti, u prvi plan istaknemo koje su to vrednosti koje se štite sistemom nacionalne bezbednosti, koji subjekti su nosioci zaštite, a koji subjekti potencijalni nosioci ugrožavanja, te da ukažemo na nužnost i značaj primene kriminalističkih znanja, metoda, mera i sredstava u zaštiti nacionalne bezbednosti.

Literatura:

- 1) Bajagić, M., *Osnovi bezbednosti*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2007.
- 2) Bošković, M., *Izazovi industrijskog društva: nove tehnologije i ekološka bezbednost*, Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010.
- 3) Caldwell, D., Williams Jr., E. R., *Seeking security in an insecure world*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2006.
- 4) Dillon, P., *Politics of security: towards a political philosophy of continental thought*, Routledge, London, 1996.
- 5) Dimitrijević, V., *Pojam bezbednosti u međunarodnim odnosima*, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1973.
- 6) Đorđević, O., *Osnovi državne bezbednosti – opšti deo*, Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd, 1985.

- 7) Grizold, A., *Međunarodna sigurnost*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998.
- 8) Ilić, P., *O definisanju i definicijama nacionalne bezbednosti*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2012, god. 64, br. 4, str. 127.
- 9) Ilić, P., *Semantičko-leksikografski aspekti pojma bezbednosti*, Vojno delo, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2011, god. 63, br. 3, str.86.
- 10) Ivanović, R. A., *Ekološki kriminalitet i nacionalna bezbednost*, Perjanik, god. 8, br.22/23, Plićijska akademija, Danilovgrad, 2010, str. 128.
- 11) Ivanović, R. A., *Environmental crime as a factor of endangering national security*, Zbornik prijevka 11. Slovenski dnevi varstvoslovja – Smernice sodobnega varstvoslovja, Univerza V Mariboru, Fakultet za varnostne vede, Ljubljana, 2010.
- 12) Ivanović, R. A., Munižaba, B., *Primena principa organizacije i metodike kriminalistike u zaštiti nacionalne bezbednosti*, Zbornik radova: znanstvena konferencija Mjesto i perspektive kriminalistike, kriminologije i sigurnosnih studija u suvremenim uvjetima, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2013, str. 101.
- 13) Jović, M., *Krivično pravo – opšti deo*, Univerzitet u Novom Pazaru, 2011.
- 14) Jović, R., Savić, A., *Biološki terorizam, biološki rat, biološko oružje*, Institut za političke studije, Beograd, 2004.
- 15) Lukač Zoranić, A., Ivanović, R. A., *Interkulturalno obrazovanje kao faktor izgradnje mira i očuvanja bezbednosti*, Conferenc procidings: 5th International Social Sciences Conference in Balkans, Sakarya Üniversitesi, Uluslararası Novi Pazar Üniversitesi, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı (TDAV) & Türk Bilim Araştırma Vakfı (TÜBAV), Novi Pazar, str. 475.
- 16) Masleša, R., *Teorije i sistemi sigurnosti*, Matistat, Sarajevo, 2001.
- 17) Mijalković, S., *Nacionalna bezbednost*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2009.
- 18) Nicević, M., Ivanović, R. A., *Organizovani privredni kriminalitet kao faktor ugrožavanja ekonomske bezbednosti*, Ekonomski izazovi: Časopis departmana za ekonomske nauke, Internacionalni univerzitet Novi Pazar, Vol. 1, No. 1, 2012.
- 19) Paleri, P., *National Security: Imperative and Challenges*, That McGraw-Hill Publishing Company Limited, New Delhy, 2008.
- 20) Rečnik srpskog jezika, Matica srpska, Novi Sad, 2007.
- 21) Savić, A., *Nacionalna bezbednost*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2007.
- 22) Stajić, Lj., *Osnovi bezbednosti*, Policijska akademija, Beograd, 2004.
- 23) Stajić, Lj., Stevanović, O., *Građanski neredi*, Policijska akademija, Beograd, 1995.
- 24) Vukadinović, R., *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998.

CONCEPT AND ELEMENTS OF NATIONAL SECURITY

Phd Aleksandar R. Ivanovic

Abstract:

In the paper author deals with the issue of the concept and elements of national security. In connection to this, the author first points to the concept of security in general, analyzing how the authors from the field of security sciences define this concept, approaching it from different aspects. After that, the author deals with the issue of defining national security by analyzing different approaches in determining the meaning of this term. At the end of the paper, the author points to the elements, or segments of national security, in line with the modern security science principles.

Key words: security, national security, protection, elements of national security.

Article history:

Received: 5. 5. 2017.

Accepted: 1. 7. 2017.

KORRUPSIONI SI FENOMEN SHOQËROR

MSc Nysret Hoxha*

Përmbledhje

Që nga pas lufta Kosova ka pësuar ndryshime radikale në të gjitha dimensionet e organizimit të jetës publike dhe private, konform progresit që është evident janë paraqitur edhe dukuri devijante të cilat janë shkake për zbehjen e imazhit të Kosovës brenda dhe jashtë. Një prej fenomeneve që mund të konsiderohet edhe sindrom social është paraqitja e Korrupsionit. Me këtë punim modest pretendoj të analizoj korrupsionin si fenomen si dhe konotacionet e tij në zhvillimet brendshme dhe në proceset diplomatike të Kosovës.

Fjalët kyçe: Korrupsioni, inkriminimi normativ, luftimi i korrupsionit.

1. Definimi i korrupsionit dhe etimologjia

Shprehja korrupsion ka prejardhje nga gjuha latine *Rumpere*- ndërprerje, thyerje, shkatërrim që decidivisht nënkupton ndërprerjen e një fenomeni. Si e tillë shprehja është e vështir të zbërthehet dhe nga shprehja të kuptohet esenca e aktivitetit kriminal të quajtur korrupsion. Për tu realizuar korrupsioni gjithmonë duhen dy subjekte Cum *Rumpere*, diçka të bëhet apo të shuhet korruptuesi dhe i korruptuari.

Shprehja *rumpere* nuk plotëson mjaftueshëm dukurin e korrupsionit por korrupsioni si akt ka zgjuar vëmendjen e juristëve dhe sociologëve që të gjithë këtë dukuri e kanë trajtuar nga këndet e ndryshme. Sociologjikisht korrupsioni trajtohet si proces me të cilin injorohen përgjegjësit ndaj rendit publik duke u shfrytëzuar autorizimet e dhëna nga shoqëria, (Derancevic-faqe 36-37). Derancevic konsideron se një veprim të konsiderohet si korruptiv ai duhet të konsiderohet i tillë edhe nga opinioni publik.

Nëse i referohemi Konventës Interamerikane Kundër Korrupsionit hasim në disa definicione që të gjitha e trajtojnë korrupsionin nga kënde të caktuar duke e plotësuar kuptimin real të korrupsionit si:

* Ministria e Punëve të Brendshme Kosovës, e-mail: nysret.hoxha64@gmail.com.

Me korrupsion kuptohet ofrimi apo joshja direkte apo indirekte personit publik apo personit që bart autorizime publike, çfarëdo vlere të parasë apo përfitim tjetër, në këmbim me kryerjen e ndonjë akti apo lëshimi gjatë zbatimit të detyrës zyrtare.

Definicioni më i pranueshëm për momentin është nga banka botërore që shprehimisht thotë: korrupsioni paraqet keqpërdorim të autorizimeve publike me qëllim të përfitimit privat (personal). Ky definicion bënë të qartë se korrupsioni si kategori ndërlidhet me dy elemente kyçe me sektorin publik dhe personin zyrtar.

2. Historia e korrupsionit

Shikuar nga aspekti i së kaluarës korrupsioni si dukuri na paraqitet po thuaj në të gjitha epokat por në forma të ndryshme, varësisht nga niveli i civilizimit njerëzor. Duke filluar nga koha e Perandorisë Romake ku shteti i atëhershëm kishte paraparë norma rregulative përmes të cilave magistratët një vit pra se të përfundonin detyrën, ishin të detyruar për llogari dhënie. Problemet me fenomenin e korrupsionit kanë shënuar rritje kur shteti romak ka filluar ekspansion shtrirje nga të gjitha anët. Me qëllim të eliminimit të kësaj dukurie është formësuar proceduar e quajtur Qvestinios (hetimi gjyqësor). Hetimi gjyqësor që në atë kohë ka ndikuar në procesin zgjedhor të magistraturës.

Nëse i referohemi periudhës së feudalizmit për kundër faktit se feudalizmi njihet si periudhë stagnacioni dokumentet historike tregojnë se keqpërdorimi i pozitës ka qenë normativisht i rregulluar me ligjin e Soliumit që i referohet keqpërdorimeve nga ana e Grofëve. Në këtë periudhë kanë ekzistuar edhe norma tjera si Ligji i Burgunskit i Ripuarit. Në feudalizëm shihen tendenca për kthimin e vlerave të Drejtës Romake. Epoka feudaliste është e njohur për insolvencën e shtetit që ti kundërvihet të gjitha formave të keqpërdorimit të pozitave nga ana e mbajtësve të pushtetit.

Kapitalizmi i njohur si fill i vlerave ku pranohen idetë e Revolucionit Borgjez Francez, në shumë vende evropiane dukuria e korrupsionit si akt kriminal zë vend në kodet e reja penale të asaj kohe. Franca si djep i kulturës dhe pishtar i demokracisë korrupsionin e nominon në kod penal si *Krim i zyrtarëve gjatë kryerjes së funksioneve publike*. Nëse i referohemi shtetit Gjerman si vend me rëndësi të veçantë në Evropë kodi penal i Gjermanisë ka paraparë sanksionimin normativ të korrupsionit si dukuri, pasi që korrupsioni ishte mjaftë i theksuar në shtetin e atëhershëm gjerman, për këtë gjendje tregojnë shifrat për kohën prej vitit 1882 deri në vitin 1915, numri i personave të gjykuar për korrupsion është sjellë rreth 1400 persona për çdo vit.

3. Format e paraqitjes së korrupsionit

Korrupsioni si fenomen paraqitet në disa forma:

Forma individuale, forma e korrupsionit sistematik, format tjera të korrupsionit.

3.1. Forma individuale

Forma më e shpeshtë e paraqitjes së korrupsionit është forma individuale dhe njëherit më e thjeshta, e cila ka të bëjë me subjekte që nuk kanë funksione vitale, por janë zyrtar të niveleve të ulëta, kjo formë është e pranishme në të gjitha aktivitetet jetësore si: tregti, doganë, punë të brendshme (polici), e sidomos në shëndetësi. Forma individuale paraqitet si mitosje klasike që ka të bëjë me pozicionin e korrupsionit aktiv (dhënësit të mitos), ndërsa funksioni i zyrtarit, të mitosuri, është pasiv dhe ai duhet vetë të pajtohet me iniciativën e korrupsionit, në këtë mënyrë të pranoj marrëveshjen për vendimmarrje konform marrjes së mitos.

Sa i përket gjendjes aktuale edhe në Kosovë forma individuale të korrupsionit është më e përhapura.

3.2. Forma sistematike e korrupsionit

Sistemet e veçanta që nuk zgjedhin mjete as mënyra që të funksionojnë në mënyrë autonome ku si rast që i përgjigjet kësaj forme të korrupsionit mund të merret rasti Watergate në Amerikë.

Kësaj forme nëse i bëhet një analizë e mirëfilltë, duke ju referuar aspekteve psikologjike sociale e të tjera ky lloj i korrupsionit mund të paraqitet edhe në formë ekucionale si:

$$\text{Korrupsioni} = \text{diskrecionin} + \text{monopolin} / \text{përgjegjësinë}$$

$$K = d + m:p$$

Një prej segmenteve më të rëndësishme në këtë ekuacion është elementi i quajtur monopol -m, që nënkupton mungesën e konkurrencës, problem qenësor në Kosovë janë monopolizimet politike që de facto janë formë e organizuar e koncentrimin të autorizimeve nën autoritetin e disa subjekteve, shpesh ndodh që një individ të ketë autorizime të pa kufijshme dhe diskrecion në marrjen e vendimeve me q' rast i mundësohet (i jepet rasti) për marrje të mitos.

Nëse i referohemi ekuacionit të sipërshtuar kemi edhe elementin e përgjegjësisë-p, që mund të konsiderohet si faktor inhibues në aktivitetet e zyrtarëve të predispozuar ndaj korrupsionit. Përgjegjësia duhet të jetë mekanizëm relevant në nxjerrjen e vendimeve për të cilat zyrtari posedon edhe diskrecion (zgjidhje të lirë).

Diskrecioni-d, nxjerrje e lirshme e vendimeve që mundësisht të jenë sa më kualitative, koncepti i diskrecionit të lirë në procese vendimmarrëse sidomos në politikë, duhet të obligoj autoritetet që të veprojnë racionalisht apo si Homo economics. Në të shumtën e rasteve vendimmarrje e arsyeshme dhe kualitative e

subjekteve në pozita të larta e kombinojnë apo e konsiderojnë çështje të vullnetit apo dëshirës së tyre të lirë, që ndryshe do të definohej si *libertum arbitrum*. Që thjesht kjo i bie e bëjë atë që dua unë, atë veprim që mendoj se është i duhuri.

3.3. Format tjera të korrupsionit

Siç u shënuar më lartë ekziston korrupsioni aktiv dhe pasiv, ku me korrupsion aktiv identifikohet dhënësi i ryshfetit apo mitos, pra ai merr iniciativë për ta korruptuar zyrtarin që trajtohet si i korruptuari pasiv, apo pranues i mitos, në literaturë haset edhe korrupsioni institucional. E veçantë e formës institucionale të korruptimit është krijimi dhe formësimi i rregullave apo normave të vendimmarrjes në atë mënyrë që institucionet të krijoj të hyra të pa justifikueshme me qëllim të përfitimit. Kjo formë (korrupsioni institucional), dallohet nga të tjerat, sepse është i parashikueshme dhe i rregullt-subjekti e ka të njohur se duhet të kryej pagesa, ta zëmë për tu futur në hapësirën e spitalit.

Si formë tjetër dhe mjaft e përhapur është edhe korrupsioni i ashtuquajtur rrugor, apo më mirë do të ishte ta nominojmë si korrupsion ad-hoc i atëçastshëm.

Korrupsioni ad-hoc përfshin të gjitha format e blerjes së zyrtarëve publik ose personave përgjegjës pa planifikim paraprak (pa paralajmërim të subjektit aktiv për marrjen e mitos). Mitosja e tillë, ka për qëllim shmangien e personit zyrtar të mitosur nga obligimet e rregullta duke e vënë në pozitë të mitosurin që të mos i përfillë normat për zbatimin e të cilave është i autorizuar. Kjo dukuri është e pranishme në rastet e aplikimit të gjobave të ndryshme, mitosja për të përfituar dobinë që nuk na takon, hyrja pa rend etj- kjo formë kryesisht është e pranishme tek zyrtarët policor, inspektorët tatimor, doganierët, ku kryesisht janë të pajisur me autorizime për sanksionim pa procedurë gjyqësore.

4. Gjykimi moral i korrupsionit

Nëse i referohemi qasjes morale në trajtimin e dukurisë së korrupsionit atëherë mund ta trajtojmë si dukuri patologjike (patologji në vete), ndërsa sociologjikisht korrupsioni paraqet anomali morale të shpërdorimit të funksionit publik (Dernčovič, 2000).

Morali realisht duhet të jetë mekanizëm që ndërton vetëdije për të dalluar veprimin e mirë nga e keqja, mund të konsiderohet korrektor i sjelljeve njerëzore.

Të moralshëm mund të konsiderohen vetëm ata që mund t'i rezistojnë testimeve, sprovave joshëse që mund të paraqiten gjatë jetës e posaçërisht kryerjes së detyrës zyrtare pasi që detyra zyrtare na jep rastin për tu sprovuar.

5. Trajtimi i korrupsionit nga aspekti legal

Me qëllim të preventivës dhe eliminimit të korrupsionit shoqëria njerëzore ka parashikuar norma që në vete bartin edhe sanksione për të gjithë subjektet që merren me aktivitete korruptive.

Normimi i korrupsionit si problem daton nga kohërat e lashta, ku janë gjetur forma sanksionuese në kodin e Hamurabit, në ligjin e dymbëdhjetë tabelave. Në mënyrë të posaçme, kjo dukuri trajtohet edhe në sheriatin Islam, ku lë përshtypje qasja ndaj të korruptuarit aktiv apo mitëdhënësit, ku decidivisht sqarohet se: Të dy palët janë përgjegjës, por nëse dhënësi i mitos për të realizuar të drejtën që i takon, ka qenë i detyruar të jap ryshfet, ajo do t'i merret si rrethanë lehtësuese. (Nun, 2006)

6. Kosova dhe korrupsioni

Kosova, si shtet në tranzicion, karakterizohet me strukturë të demokracisë së brishtë, e cila vuan nga llogaridhënia e dobët. Një prej problemeve më të mëdha me të cilat ballafaqohet Kosova, është problemi i korrupsionit. Fenomeni i korrupsionit është studiuar nga shumë organizata jo qeveritare brenda dhe jashtë Kosovës. Studiues të ndryshëm ndërkombëtar janë marrë me analiza të korrupsionit në Kosovë. Indeksi i vitit 2011, i Transparency International, lidhur me perceptimin e korrupsionit i jep notën 2.9 (që nënkupton korrupsion i lartë -pozita e 112 në mesin e 182 shteteve të përfshira në studim).

Në Kosovë që nga pas lufta ka ndryshuar edhe sjellja e njerëzve, tani kanë ndryshuar dhe qasja interpersonale dhe intrapersonale, gjithashtu edhe raportet ndaj shtetit dhe sjellja me qytetar ka ndryshuar, duke zëvendësuar qëndrimin e rreptë zyrtar me qëndrim nepotist dhe tolerant. Kjo mund të jetë edhe shkëndija e parë e mundësimit të mitosjes, ku njerëzit të mësuar të presin në radhë për të kryer një shërbim, tani mund të futeshin lirshëm në objektet shtetërorë, për shkak të një sjellje miqësore të administratorëve. Fillimisht qytetarët në shenjë mirënjohje i kanë ofruar dhurata zyrtarëve në të gjitha nivelet, pastaj ajo dukuri fillon të bëhet sindrom që zyrtari po sa të përfundoj punën të mendoj në dhuratë apo siç thuhet e çka unë?. Me qëllim të ndalimit dhe përafrimit të legjislacionit të Kosovës me ligjet e aplikueshme të vendeve tjera, korrupsioni dhe veprat korruptive janë të inkorporuar në Kodin Penal të Kosovës.

Diskutimet rreth korrupsionit viteve të fundit po zënë vend të rëndësishëm si në institucionet kompetente ashtu edhe në masat e përgjithshme. Pas papunësisë dhe varfërisë, korrupsioni konsiderohet si sfida më e rëndësishme për Kosovën dhe ardhmërinë e sajë. Fushat më të prekura nga korrupsioni konsiderohen: prokurimet publike (tenderët), shëndetësia, doganat, posaçërisht sistemi i drejtësisë që është e autorizuar për luftimin dhe gjykimin e korrupsionit. Në indeksin e perceptimit të korrupsionit për vitin 2016, që botohet çdo vit nga Transparency International, Kosova klasifikohet si vendi i 36, ku parimisht vendi më i korruptuar shënohet si 0 (zero), kurse i pa korruptuar shënohet me 100. Ky klasifikim Kosovën e vë në një

pozitë të përafërt me vendet fqinje si Maqedonia 37 pikë , Mali i zi 45, Serbia 42, Shqipëria 39 pikë. Banka Botërore, lidhur me korrupsioni dhe lëvizjen vjetore të korrupsionit bën paraqitje tabelare, nga e cila kuptohet se për një periudhë nga viti 2006 deri në vitin 2011, korrupsioni në Kosovë sillet në të njëjtën pozitë.

Tabela nr. 1. Pasqyrimi i gjendjes së korrupsionit në Kosovë

vijet	2006	2007	2008	2009	2010	2011
nivel	38.5	25.2	32.5	31.1	31.1	30.8

Nga UNDP është vrojtuar pulsi publik që në raportin e prillit të vitit 2016, është gjetur se 42% e qytetarëve të Kosovës, e konsiderojnë gjyqësorin si organin më të korruptuar.

Ndërsa sa i përket prokurorisë ekziston rreziku që prokurorët të ngrisin padi në formë fushate sa për ti bërë me dije opinionit se mbajnë një qëndrim të fortë dhe kanë qasje serioze ndaj dukurisë së korrupsionit.

Bazë për parandalim dhe sanksionim të veprave korruptive është Kodi Penal i Kosovës, i miratuar me: 06. korrik 2003, dhe kodi i ri-strukturuar në kod të ri penal i cili ka hyrë në fuqi më vitin 2013. Si kodi penal i vjetër edhe i riu kanë përputhshmëri të dispozitave që ndërlidhen me aktivitete korruptive,

Në pika të shkurta do të paraqitet trajtimi që i bënë kodi penal veprave korruptive si:

Keqpërdorimi i pozitës apo autoritetit zyrtar me kodin e vjetër është sanksionua me nenin 339 kurse me kodin e ri në neni 422. Në të dy kodet parashikohet:

Fillimisht i referohet personit zyrtar i cili duke shfrytëzuar detyrën zyrtare apo autoritetin zyrtar tejkalon kompetencat ose nuk i përmbush obligimet me qëllim të përfitimit të çfarëdo dobie për vete apo për tjetrin...që sanksionohet me vuajtje dënimi prej 6 muaj deri në 5 vjet. Shpërdorimi i detyrës në vete ngërthen: pranimin e dhuratave, dhënien e përparësisë përveç nëse lejohet me ligj.

Sanksionimi i ryshfetit aktiv –dhënia e ryshfetit neni 429:

Kushdo që në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë premton ose ofron ndonjë dhuratë apo përfitim tjetër personit zyrtar në mënyrë që ai të mos veproj në pajtim me detyrën e tij apo të veproj në kundërshtim me ligjin dënohet me gjobë ose me burgim deri në (3) vjet.

Marrja e ryshfetit në kodin e vjetër penal është sanksionuar me nenin 342, kurse me kodin e ri neni 428. Që tekstualisht thuhet:

1. Kushdo që në mënyrë të drejtpërdrejt apo të tërthortë kërkon apo pranon ndonjë dhuratë apo përfitim për vete ose për personin tjetër, ose që pranon ofertën apo premtimin për dhuratë me kushte që personi të veproj apo të mos veproj konfrm detyrës së ti dënohet me burgim prej 6. muaj deri në 5 Vjet.

Vlen të shënohet se marrja apo dhënia e ryshfetit pra cilado formë e realizimit të korrupsionit nuk ndërlidhet me shkeljen e ligjit nga na e zyrtarit, edhe nëse vepron

me ligj në rastin e marrjes së ryshfetit duhet të sanksionohet. Kurse shkelja ligjore është sanksion tjetër ku për shkelje do të duhet të zbatohet sanksion i posaçëm.

Nëse i referohemi kodit të ri penal si i tillë në vete ngërthen një mori nene me të cilat do të sanksiononte veprimet abuzive të pushtetarëve dhe korrupsionin në çfarëdo niveli. Fusha e normimit të korrupsionit me dispozita ligjore përfshinë një gamë të gjerë dispozitash duke filluar nga neni 315, pranimi i pa arsyeshëm i dhuratave deri te neni 437, raportimi i rremë ose mos raportimi i pasurisë, të ardhurave, dhuratave, dobisë së çfarëdoshme financiar si dhe detyrimeve financiare.

Konform standardit ligjor që në një vend demokratik do të ishte i mjaftueshëm për rrethanat kosovare, mendoj se infrastruktura ligjore e tanishme do të duhej të plotësohet edhe me disa nene ku do të përfshihej sanksionimi për personat e tretë në rastin e korrupsionit pasiv apo marrësit të ryshfetit, pasi që kemi raste kur ryshfeti nuk i jepet direkt zyrtarit por një anëtar i familjes e posaçërisht bashkëshortit martesor. Pastaj të parashihet normative e veçantë për ndërmjetësit, që realisht në Kosovë janë të shpeshtë ata që ndërmjetësojnë në dhënien e ryshfetit, të gjendet formë apo të caktohet dispozitë e posaçme sanksionuese.

Sipas mendimit tim Kosova është e hendikepuar për të zgjidhur problemin e korrupsionit, përveç që nuk ka përvojë të mjaftueshme në lëmin e luftimit të kësaj dukurie, ajo ballafaqohet edhe me problemin qenësor se organet që janë të thirrura ta luftojnë dukurinë, janë institucionet më të korruptuara. Në këtë rast, theksi vendoset në organet e drejtësisë, e sidomos në sistemin gjyqësor. Në projektin kundër Krimit Ekonomik në Kosovë (Jennet, 2017), parashtron autorizimet dhe përgjegjësitë e gjyqësorit, duke e renditur gjyqësorin në krye të institucioneve të korruptuara.

Komisioni i Venecias vë në dukje se pavarësia e gjyqësorit nuk është privilegj që i veçon gjyqtarët nga kontrolli publik dhe të qenit i përgjegjshëm për veprimet e veta.

Në gjykatat kosovare, gjyqtarët diskrecionin e konsiderojnë si diçka që u mundëson gjyqtarëve të veprojnë në mënyrë të lirshme dhe profitabile.

Mendimi përfundimtar dhe rekomandimet

Mendoj se Kosova si shtet në tranzicion është në formësim të një strukture të qëndrueshme legislative, megjithatë çdo vonesë, ka koston të cilën do ta vuajnë shtetasit e Kosovës.

Luftimi i korrupsionit dhe dukurive të saj është kusht i Bashkësisë Ndërkombëtare që Kosova të ketë lëvizje të lirë (liberalizim të vizave).

Siç shënuam edhe më lart baza juridike duhet të plotësohet me norma sanksionuese por është relevante që të punohet në edukimin dhe ngritje e vetëdijes së qytetarëve se korrupsioni është vrasës i shtetësisë. Gjatë studimit të këtij fenomeni më ka impresionuar analiza e bërë nga filozofi Montesqye për çështjen e perandorisë Romake, ku si shkaktar kryesor të rënies së Perandorisë Romake evidenton përhapjen e korrupsionit, i cili jo vetëm që ka shkatërruar shtetin por edhe

ka qenë faktori kryesor i humbjes së superioritetit (epërsisë) morale të romakëve në raport me të tjerët. Përkitazi me këtë situatë mendoj se institucionet relevante të Kosovës konform plotësimeve të legjislacionit duhet të marrin masa edhe në edukimin e brezave duke futur lëndë mësimore si: etikë apo religjion, nëpër shkolla dhe universitete me qëllim të edukimit të masave. Kodit i etikës që është kusht për nominimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve të mos jetë vetëm filtër për selektim që të pranohen personat që na duhen, por të jetë realisht në funksion të së mirës së përgjithshme.

Literatura

Drancevic, Mit(o) korupcija – Zagreb/ 2000.
Etchogoyen, podmicivac i pomiceni-Split/1977.
Kodi i Përkohshëm Penal i Kosovës-Prishtinë / 2003
Kodi Penal i Kosovës Prishtinë /2012
James Hamilton Vlersimi i rreziqeve të korrupsionit në sis. Prokurorial të Kosovës /2017
Victoria Jannett Vlersimi i rreziqeve të korrupsionit në sistemin Gjyqësor të Kosovës /2017.

CORRUPTION AS A SOCIAL PHENOMENA

Abstract

After war, Kosovo has made many changes in all dimensions of life in organizing the private and public life according to the progress that has been made, in Kosovo there are some occurrences that are fading the image of it . One of the occurrences that can be called as social syndrome is, corruption.

With this modest work, author pretending to analyze the corruption in Kosovo that it is affecting in negative way in Interior and in Diplomatic Processes of Kosovo.

Key words: Corruption, normatic incrimination, fighting corruption.

Article history:

Received: 15. 5. 2017.

Accepted: 12. 7. 2017.

UDK: 007:004.056.5
343.533::004

Pregledni naučni rad

UPRAVLJANJE BEZBEDNOŠĆU U CYBER PROSTORU I MEHANIZMI ZAŠTITE WEB APLIKACIJA

Prof. dr Muzafer Saračević*
MSc Muhedin Hadžić*

Apstrakt

U ovom radu su razmatrani osnovni mehanizmi zaštite i upravljanja bezbednošću u Cyber prostoru. Osnovni problem zaštite web aplikacija se ogleda u činjenici da su svi unosi podataka od strane korisnika nesigurni i ne treba im verovati. Ovaj pristup je razvio veliki broj zaštitnih mehanizama koje aplikacije koriste da bi se odbranile od napadača. Najozbiljniji napadi na web aplikacije su napadi koji otkrivaju osetljive podatke ili omogućuju neograničen pristup sistemu i resursima.

Za mnoge kompanije svaki napad koji rezultuje zastoj sistema je kritičan događaj. Kada se govori o zaštiti i bezbednosnim rizicima, mora se znati da je to neprestana borba između onih koji otkrivaju propuste i napadaju aplikacije i onih koji prave mehanizme odbrane. Ono što je danas aktuelno kao metod napada, u bliskoj budućnosti može biti modifikovano ili zamenjeno nekom drugom metodom.

U ovom radu akcenat je stavljen na napade koji se mogu koristiti u cilju iscrpljenosti resursa servera na kojem se aplikacija nalazi, što ima za rezultat nemogućnost pristupa aplikaciji od strane korisnika.

Ključne reči: Cyber bezbednost, Mehanizmi zaštite, Napadi na internetu, Ranjivost web aplikacija.

UVODNA RAZMATRANJA

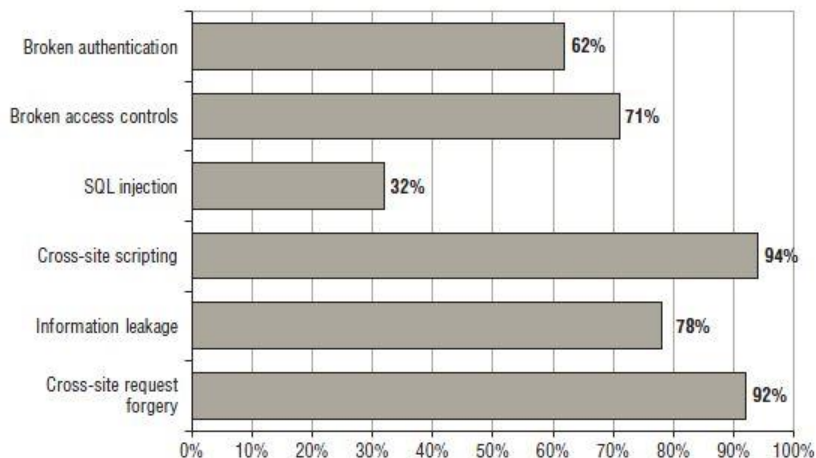
Postoji široko rasprostranjena svest o problemima zaštite web aplikacija. Korisnici se često pozivaju na proveru sertifikata, jer žele da svoje informacije poveravaju ozbiljnim organizacijama koje njihove podatke čuvaju iza naprednih kriptografskih protokola. Na osnovu ispitivanja sigurnosnih propusta web aplikacija u periodu od 2007. do 2015. godine, možemo izdvojiti sledeće kategorije napada [7]:

- *Nedostaci autentifikacije* obuhvataju ugroženost i zloupotrebu raznih nedostataka mehanizma prijavljivanja na sistem. Ovde se najčešće koristi metoda nasumičnog nagađanja šifre korisnika.

* Departman za računarske nauke, Univerzitet u Novom Pazaru, e-mail: muzafers@uninp.edu.rs.

* Departman za računarske nauke, Univerzitet u Novom Pazaru, muhedin.hadzic@uninp.edu.rs.

- *Nedostaci kontrole pristupa* predstavljaju slučaj kada aplikacija nije u mogućnosti da zaštiti pristup podacima i resursima. Ovde je napadaču omogućeno da dođe do osetljivih podataka korisnika na serveru, ili da izvršava privilegovane akcije.
- *SQL injection* omogućava napadaču da unosom izmeni SQL upit namenjen bazi podataka. Na taj način napadač može biti u mogućnosti da dođe do podataka koji se nalaze smešteni u bazi podataka.
- *Cross-site scripting* omogućava napadaču da napada druge korisnike aplikacije, kao i dobijanje pristupa njihovim podacima ili vršenje nedozvoljenih radnji u njihovo ime.
- *Curenje informacija* uključuje slučajeve gde aplikacija prikazuje osetljive informacije koje su korisne napadaču u razvoju mehanizama protiv same aplikacije, štampanjem poruka o greškama i drugo slično ponašanje.
- *Cross-site falsifikovanje zahteva* omogućava napadaču da izvršava neželjene akcije u ime korisnika aplikacije. Napad se realizuje na osnovu posete zlonamernog sajta od strane žrtve, nakon čega korisnički browser obavlja određene akcije koje korisnik ne namerava da uradi [8].



Slika 1. Učestalost ranjivosti web aplikacija u periodu od 2007. do 2016. Godine

U praksi sve aplikacije koriste konceptualno slične mehanizme odbrane, ali se razlikuju u efikasnosti i implementaciji. Mehanizam odbrane web aplikacija pokriva sledeće osnovne elemente:

- *Upravljanje korisničkim pristupom podacima*, da bi se izbeglo da napadač dođe do neovlašćenog pristupa.
- *Upravljanje podacima koje korisnik unosi u aplikaciju*, da bi se izbegao neželjen unos podataka i neželjeno ponašanje aplikacije.
- *Upravljanje napadačima*, da bi se osiguralo da se aplikacija ponaša normalno u slučajevima napada i ispravno koristi odgovarajući mehanizam odbrane.

- *Omogućavanje administratoru da prati aktivnosti na web aplikaciji, da bi mogao da uvidi propuste na istoj i unapredi zaštitu na veći nivo bezbednosti.*

UPRAVLJANJE KORISNIČKIM PRISTUPOM

Najznačajnija potreba koju svaka aplikacija mora da zadovolji je kontrolisanje korisničkih pristupa. U osnovi, postoji nekoliko različitih kategorija korisnika, na primer: anonimni korisnici, obični korisnici i administratori. Svaka grupa korisnika ima pristup različitim podacima i resursima aplikacije. Kao na primer, korisnici web mejl aplikacije bi trebalo da imaju pristup čitanja svojih mejlova, ali ne i mejlova drugih korisnika. Mnoge aplikacije upravljaju pristupima koristeći sledeća tri mehanizma: autentifikacija, upravljanje sesijama i kontrola pristupa.

Autentifikacija

Autentifikacija je najosnovniji oblik kontrole pristupa web aplikaciji. Ona se koristi da proveri identitet korisnika koji se predstavlja aplikaciji. Bez ovog mehanizma, aplikacija bi tretirala sve korisnike kao anonimne. Većina današnjih aplikacija koriste autentifikacioni model koji se ogleda u tome da korisnik dostavlja korisničko ime i lozinku, nakon čega aplikacija proverava validnost unetih podataka. Kod aplikacija kod kojih je potreban veći nivo sigurnosti ovaj model je proširen dodavanjem višestepenog procesa prijavljivanja. Ukoliko je potrebno još više osigurati pristup, neki drugi modeli autentifikacije se mogu koristiti koji su pre svega bazirani na klijentskom sertifikatu, kao što su pametne kartice, unos odgovora na sigurnosno pitanje i sl. Osim procesa prijave, autentifikacijski mehanizmi omogućuju mnoge druge funkcije, kao što su: registracija, oporavak računa, promena lozinke.

Bez obzira na jednostavnost, autentifikacioni mehanizmi pate od velikog broja grešaka u njihovom dizajnu i implementaciji. Te greške mogu omogućiti napadaču da dođu do podataka o korisničkim imenima drugih korisnika, nagađaju njihove lozinke, ili da zaobiđu funkciju prijavljivanja iskorišćavanjem logičkih grešaka.

Upravljanje sesijama

Nakon što provera identiteta korisnika na sistem prođe uspešno, korisniku će biti omogućen pristup raznim stranicama, funkcionalnostima i podacima slanjem HTTP zahteva. U isto vreme, web aplikacija prima zahteve i od drugih korisnika, neki od njih su prijavljeni na aplikaciju, dok su neki anonimni. Da bi aplikacija mogla da zna kojim korisnicima će omogućiti pristup određenim resursima, a kojima će tu privilegiju uskratiti, ona mora da identifikuje i obradi svaki poslan zahtev od strane korisnika.

U praksi sve web aplikacije obavljaju ove poslove kreiranjem sesija za svakog korisnika posebno izdavajući tokene koji identifikuju sesije. Token predstavlja zapis koji aplikacija mapira u sesiju. Kada korisnik prihvati token, browser ga automatski šalje nazad prema serveru. Ovo se ponavlja prilikom svakog zahteva od strane korisničkog web browsera. Na ovaj način se omogućuje aplikaciji da prepozna koji zahtev je došao od kog korisnika. Sesije imaju određeni rok trajanja i ako korisnički browser duže vreme ne šalje zahteve aplikaciji, sesija se prekida.

Sigurnost sesija u velikoj meri zavisi od sigurnosti tokena. Ukoliko je token ugrožen napadač se može predstavljati kao korisnik i može koristiti aplikaciju u ime legalnog korisnika. Mali broj aplikacija ne koristi tokene već identifikuje korisnike kroz višestruke HTTP zahteve. Tada browser automatski ponovo podnosi korisničke podatke sa svakim novim zahtevom i na taj način omogućuje aplikaciji da identifikuje korisnika. Postoje i aplikacije koje korisničke informacije ne čuvaju na serveru, nego na klijentskoj strani, i tada se ti podaci kriptuju [3].

Kontrola pristupa

Poslednji korak u procesu upravljanja korisničkim pristupom je ispravna odluka o tome da li će svaki od individualnih zahteva biti dozvoljen ili odbijen. Ukoliko mehanizam odlučivanja funkcioniše ispravno, aplikacija će znati identitet korisnika od koga je zahtev pristigao, i na osnovu toga će znati da li će korisniku obezbediti pristup podacima koje on potražuje. Mehanizmu kontrole pristupa je obično potrebno da se implementira naprednija logika sa naprednijim razmatranjima koji se odnose na kontrolu pristupa različitim područjima aplikacije, privilegijama i podacima.

Zbog kompleksne prirode zahteva kontrole pristupa, ovaj mehanizam je često izvor ranjivosti koje omogućuju napadaču neovlašćen pristup podacima i ostalim resursima aplikacije. Programeri vrlo često prave pogrešne pretpostavke u vezi interakcije korisnika sa aplikacijom, i vrlo često prave greške i propuste u proveru kontrole pristupa za pojedine funkcije aplikacije. Ispitivanje ovih ranjivosti je naporan posao, ali se na kraju uvek isplati.

UPRAVLJANJE PODACIMA U APLIKACIJI

Veliki broj različitih napada na aplikacije uključuju upravo prihvatanje neočekivanog unosa, koji ima cilj da proizvede ponašanje aplikacije koje nije osmišljeno od strane programera. U skladu sa tim, ključni uslov odbrane aplikacije je da aplikacija mora upravljati korisničkim unosima na siguran način. Ranjivosti zasnovane na osnovu unosa podataka se mogu javiti bilo gde u aplikaciji. Validacija unosa je jedna od najčešćih načina odbrane od ovog tipa napada.

Vrste i pristupi upravljanja unosima

Tipična web aplikacija obrađuje podatke koje je korisnik uneo na razne načine. Neka vrsta ulazne validacije može biti neizvodljiva ili poželjna za sva polja koja korisnik popunjava u formi aplikacije. U mnogim slučajevima, aplikacija može koristiti vrlo stroge provjere za svaki od unosa. Sa druge strane, aplikacija mora da dozvoli veliki opseg mogućih unosa. Na primer, polje *adresa* u formi sa ličnim podacima može sadržati slova, brojeve, razmake i ostale karaktere. Za ovu stavku još uvek postoje određena ograničenja koja se mogu uvrstiti (npr. dužina unetog teksta ne sme biti veća od 40 karaktera, i ne sme koristiti nikakav HTML kod). U nekim situacijama, aplikacija će morati da prihvati proizvoljan unos od strane korisnika. Na primer, korisnik blog sajta može kreirati blog čija je tema "*napad na web aplikacije*". Postovi i komentari koji se nalaze na blogu mogu imati štetne zapise u svom sadržaju (izvorni kodovi sa kojim je moguće izvršiti napad). Ono što se očekuje od aplikacije je da sačuva ove zapise u bazi podataka, zapiše ih na hard disku, i prikaže ih korisnicima na siguran način.

Uz sve različite tipove unosa koji korisnici mogu uneti koristeći formu aplikacije u svom browseru, tipična aplikacija prihvata i podatke čiji životni vek započinje na serveru, pa se šalju klijentu tako da ih klijent može preneti nazad serveru sledećim zahtevom. To uključuje stvari kao što su *cookie* i skrivena polja unutar formi koja nisu vidljiva običnim korisnicima aplikacije, ali koje napadači mogu videti i menjati njihov sadržaj. U tim slučajevima, aplikacija često može izvesti veoma opširne provjere dobijenih podataka. Na primer, od parametara se može zahtevati da sadrži neke specifične vrednosti kao što su *cookie* koji pokazuju informacije o jeziku korisnika ili ID broj kupca. Kada aplikacija detektuje da su podaci koje je napravio server menjani na način koji nije moguć od strane legitimnog korisnika i web browsera, to ukazuje na to da je korisnik ispitivao ili tražio ranjivost u aplikaciji. U takvim situacijama aplikacija bi najverovatnije trebalo da odbaci zahtev i zabeleži mogući napad.

Postoji veliki broj pristupa koji se odnose na problem rukovanja unosima. Svaki od njih je poželjno koristiti za neke tipove korisničkih unosa. Kombinacije više pristupa mogu biti poželjne u sprečavanju napada na aplikaciju. Postoji pet pristupa upravljanja unosima [6]:

1. Odbaci ono što se zna da je loše,
2. Prihvati ono što se zna da je dobro,
3. Saniranje,
4. Bezbedno rukovanje podacima,
5. Provera semantike.

Odbaciti ono što se zna da je loše

Ovaj pristup često sadrži "*crnu listu*" koja sadrži grupu reči ili obrazaca za koje se zna da se mogu iskoristiti u napadima. Validacioni mehanizam blokira bilo koji podatak koji se poklapa sa nekim od podataka iz crne liste i dopušta sve ostalo. Generalno, ovaj pristup se smatra za najmanje efikasnim iz dva razloga. Prvo,

ranjivost u aplikaciji se može iskoristiti korišćenjem različitih oblika unosa podataka, koji mogu biti kodirani ili predstavljeni na različite načine. Ovaj pristup je zadovoljavajući samo u jednostavnim slučajevima napada. Drugo, tehnike zloupotrebe aplikacija se stalno unapređuju i razvijaju. Nove tehnike napada koje se razvijaju najverovatnije neće biti blokirane od strane aplikacije koja koristi ovaj pristup, pošto se ne nalaze u crnoj listi.

Prihvatiti ono što se zna da je dobro

Ovaj pristup sadrži "*belu listu*" koja u sebi sadrži grupu reči, obrazaca ili grupu kriterijuma za koje se zna da odgovaraju dobroćudnom unosu. Validacioni mehanizam dopušta podatke koje odgovaraju podacima bele liste i blokira sve ostalo. Na primer, pre nego što dođe do podataka o kodu proizvoda u bazi podataka, aplikacija će izvršiti validaciju koja će proveriti da li zahtev sadrži samo alfanumeričke karaktere, i da li je unos dug tačno šest karaktera. Ovaj tip pristupa se koristi za rukovanje sa potencijalno opasnim unosima. Nije moguće uvek koristiti ovakav način zaštite, jer neka polja za unos imena i prezimena moraju podržavati neke druge znakove a to može biti iskorišćeno za napade.

Saniranje

Ovaj pristup je osmišljen za situacije gde je potrebno prihvatiti podatke za koje ne možemo da garantujemo da su sigurni. Umesto da odbaci unos, aplikacija ga sanira na nekoliko načina da bi sprečila mogućnost bilo kakvih neželjenih efekata. Potencijalni štetni karakteri će biti uklonjeni iz podatka, ostavljajući samo podatke za koje se zna da nisu štetni, ili se mogu kodirati ili "izbeći" pre dalje obrade.

Pristup baziran na saniranju je veoma efektivan i u mnogim situacijama se može koristiti kao osnovno rešenje u borbi protiv zlonamernih unosa. Na primer, ovo je uobičajena odbrana od *cross-site scripting* napada u HTML kodiranju kritičnih karaktera pre nego se implementiraju u stranici aplikacije. Efektivno saniranje može postati otežano u situacijama kada je više potencijalno zlonamernih podataka potrebno biti sadržano u jednom unosu.

Bezbedno rukovanje podacima

Veliki broj ranjivosti aplikacija je uzrokovano od strane nesigurne obrade unetih podataka. Ranjivost se često može izbeći ne samo proverom unosa nego i osiguravanjem da je obrada nad podacima sigurna. U nekim situacijama postoje određene sigurnosne programske metode koje su dostupne i osmišljene da izbegnu ovaj tip problema. Na primer, *SQL injection* napad može se sprečiti kroz pravilnu upotrebu parametarizovanih upita za pristup bazi podataka. Ovaj pristup se ne može koristiti nad svim zadacima koje aplikacija treba da zadovolji, ali je jedan od osnovnih mehanizama odbrane gde ga je moguće implementirati.

Provera semantike

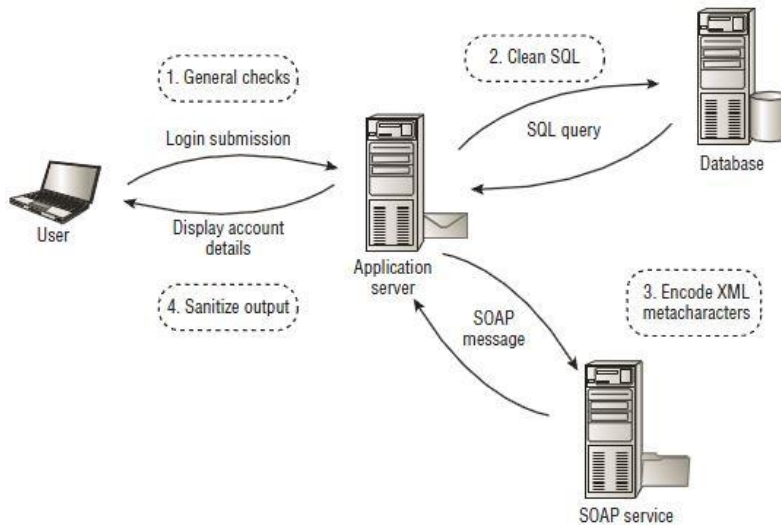
Pristupi koji su do sada objašnjeni odnose se na odbranu aplikacije od raznih tipova loših unosa podataka koji su osmišljeni sa ciljem da ometaju rad aplikacije. U nekim situacijama, ranjivost koju je napadač implementirao može biti identična unosu običnog korisnika. Ono što ga čini zlonamernim je okolnost pod kojom se on unosi. Na primer, napadač može tražiti pristup bankovnom računu drugog korisnika menjajući broj računa koji se nalazi u skrivenom polju u formi. Da bi se ovaj vid napada sprečio, aplikacija mora proveriti da li ID računa pripada korisniku koji je podneo zahtev za određenu akciju.

Granica validacije

Ideja o proveri validnosti podataka preko sigurnih granica je prihvatljiva. Provera validnosti unetih podataka implementirana na klijentskoj strani može povećati performanse aplikacije, sa druge strane ovaj pristup ne može osigurati zaštitu podataka koji se nalaze na serveru. Drugim rečima, provere sigurnosti podataka se ne mogu odvijati samo prilikom unosa podataka u poljima forme. Kompletna zaštita od svih napada koji su mogući je po nekad neizvodljiv.

Efektivniji model zaštite koristi koncept granične validacije. Ovde svaka individualna komponenta ili funkcionalna celina *server-side* aplikacije tretira njene ulaze kao da dolaze od potencijalnog zlonamernog izvora. Provera ispravnosti podataka je uključena na svakoj od ovih granica između klijenta i servera. Svaka komponenta je u stanju da brani sebe protiv specifičnih tipova ulaznih podataka koji mogu da budu zlonamerni. Kako podaci prolaze kroz različite komponente, validacija može biti sprovedena nezavisno od vrednosti koji je podatak imao u nekim pređašnjim proverama. Korisničko prijavljivanje na sistem prolazi kroz nekoliko faza obrade. U svakoj fazi se koristi odgovarajuća provera unetih podataka [4]:

- *Faza 1: Aplikacija dobija podatke od korisnika* - rukovodilac forme vrši proveru da li svaki od unetih podataka sadrži samo dozvoljene karaktere (da li podaci imaju dozvoljenu dužinu, sadrže samo dozvoljene karaktere itd.)
- *Faza 2: Aplikacija zatim obavlja SQL upit da bi potvrdila korisnikov identitet* - da bi izbegli SQL injection napad, svaki karakter u korisnikovom unosu koji se može uoptrebiti za napad na bazu podataka je potrebno izbeći pre nego se upit napravi.
- *Faza 3: Aplikacija šalje podatke od korisničkog računa SOAP servisu da bi preuzela dodatne informacije o profilu* - da bi se zaštitili od SOAP injection, svaki XML meta karakter koji je sadržan u korisničkom profilu je potrebno kriptovati.
- *Faza 4: Aplikacija prikazuje informacije o korisničkom profilu u pretraživaču* - da bi izbegli cross-site scripting napad [9], aplikacija kriptuje sve podatke od strane korisnika koje prikazuje na stranici.



Slika 2. Granica validacije u više koraka provere

Višekoračna validacija i kanonizacija

Najčešći problemi kod mehanizma za upravljanje unosom se javljaju kada se unetim podacima manipuliše kroz nekoliko koraka validacije. Ako se validacija ne upotrebljava pravilno, napadač može konstruisati unos da se maliciozni podaci mogu provući kroz mehanizam validacije. Jedan tip problema nastupa kada aplikacija pokušava da sanira unos korisnika uklanjajući ili kodirajući neke od znakova ili izraza. Na primer, aplikacija može pokušati da se odbrani od XSS napada tako da iz podataka koje je korisnik uneo ukloni izraze tipa `<script>`. Napadač u ovom slučaju može da zaobiđe filter tako što unosi sledeći podatak: `<scr<script>ipt>`. Kada se blokirani izraz ukloni, podaci koji ga okružuju se stapaju u jedan i opet formiraju maliciozni izraz. Razlog tome je taj što se filter ne koristi rekurzivno.

Slično ovome, ako se koristi više od jedne validacije unetih podataka od strane korisnika, napadač može da iskoristi redosled obavljanja samih validacija da bi zaobišao filter. Na primer, ako aplikacija prvo uklanja `script` tagove rekurzivno, a potom uklanja apostrofe, sledeći iskaz bi mogao da porazi validaciju: `<scr"ipt>`

Drugi problem nastaje kod kanonizacije podataka. Kada se uneti podatak pošalje sa korisničkog browser-a, on se može kriptovati na razne načine. Šeme kriptovanja postoje kako bi obični znakovi, slova i binarni podaci mogli biti sigurni preko HTTP protokola. Kanonizacija je proces koji se koristi za pretvaranje ili dekriptovanje podataka u normalne znakove i slova. Ako je bilo koja kanonizacija uspešna nakon što je primenjen filter za podatke unosa, napadač može biti u mogućnosti da koristi prikladnu šemu kriptovanja i da zaobiđe mehanizam za

validaciju. Na primer, aplikacija može pokušati odbranu od nekog SQL injection napada tako što uklanja apostrofe iz unetog podatka.

Uklanjanje problema sa višekoračnom validacijom i kanonizacijom može biti po nekad veoma teško, i ne postoji jedinstveno rešenje za ovaj problem. Jedan način je da se saniranje obavlja rekursivno i završi tek onda kada se nema više šta modifikovati. Međutim, ako saniranje koristi zaobilaženje problematičnih karaktera, ovo može rezultovati beskonačnu petlju.

UPRAVLJANJE AUTENTIFIKACIJOM

Autentifikacija je prva linija u odbrani protiv neovlašćenog pristupa. Ako napadač može prevariti ovu zaštitu, biće u mogućnosti da neovlašćeno dođe do podataka i kontrola aplikacije. Bez snažne provere autentifikacije, nijedan drugi zaštitni mehanizam ne može biti efikasan. Bilo ko može uneti proizvoljne reči u login formi i nagađati password. Sa druge strane, suptilni defekti se mogu javiti u načinu na koji aplikacija obrađuje unete podatke.

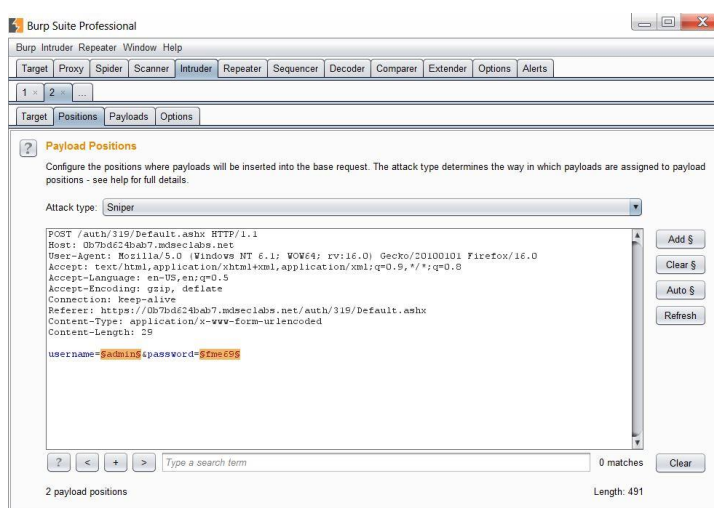
Loše lozinke

Mnoge aplikacije nemaju ili imaju veoma loše izgrađenu kontrolu kvaliteta korisničkih lozinki. Često se mogu naći aplikacije koje dopuštaju lozinke koje su veoma kratke, sadrže proste reči koje je lako pogoditi ili iste kao korisničko ime. Kod ovakvih tipova lozinki, napadač može sa lakoćom pogoditi korisničku lozinku, što će mu omogućiti neovlašćen pristup aplikaciji.

Brute Force

Login funkcionalnost predstavlja otvoreni izazov napadaču da pokuša pogoditi korisničko ime i lozinku i na taj način omogući sebi pristup aplikaciji. Ukoliko aplikacija dozvoljava napadaču da pokušava prijavljivanje više puta sa drugačijim podacima, dok ne pogodi prave podatke, ovo predstavlja veoma veliku ranjivost. Čak i napadač amater može odraditi ovaj vid napada.

Svaki ozbiljan napadač koji koristi ovaj vid napada će se koristiti automatizovane tehnike za nagađanje lozinki. One koriste listu mogućih lozinki. Gledajući današnju brzinu Interneta i performanse računara, moguće je napraviti na stotine zahteva prijave u jednoj minuti. U nekim aplikacijama, postoje kontrolni mehanizmi koji ne dozvoljavaju napadaču da nagađa lozinku više puta. Na primer, može se kreirati *cookie* koji u sebi nosi informaciju o broju neuspešnih prijavljivanja od strane jednog korisnika. Kada broj neuspešnih prijavljivanja dostigne svoj limit, aplikacija će u tom slučaju onemogućiti korisniku (napadaču) dalje prijavljivanje. Ovaj tip zaštite može osigurati aplikaciju samo u slučaju ako se za napad koristi web browser, ali se ovaj tip zaštite takođe može i zaobići u napadima. Na slici je prikazan uspešno obavljen *Brute Force* napad koristeći **Burp Intruder** alat.



Slika 3. Uspešno okončano nagađanje korisničkog imena i lozinke

Kada logovanje protekne neuspešno, neke od aplikacija prikazuju korisniku koja informacija je bila netačna prilikom podnošenja zahteva prijave. Na taj način napadač može doznati koje od podataka je potrebno izmeniti. Neke aplikacije zahtevaju i neke dodatne informacije kao što su: datum rođenja, mesto ili PIN.

Promena lozinke

Mnoge web aplikacije ne dozvoljavaju korisnima mogućnost promene lozinke. Ova funkcionalnost je neophodna u dobro dizajniranim autentifikacionim mehanizmima iz dva razloga:

- Periodična promena lozinke smanjuje mogućnost otkrivanja lozinke od strane napadača. Na ovaj način se smanjuje mogućnost napada sa automatizovanim alatima koji nagađaju lozinku.
- Korisnici koji su saznali da je njihova lozinka otkrivena imaju potrebu za brzom zamenom iste i na taj način onemogućavaju napadaču nedozvoljeni pristup njihovim podacima.

Iako je promena lozinke neophodan deo autentifikacionog mehanizma, on takođe može biti i veoma ranjiv. Slabe tačke koje su namerno bile osigurane u kreiranju funkcije prijavljivanja se mogu javiti u funkciji za promenu lozinke. Funkcije promene lozinke u mnogim web aplikacijama su dostupne bez ikakve autentifikacije i omogućavaju sledeće:

- Prikazuju poruke o greškama i na taj način odaju informacije da li je korisničko ime validno,
- Omogućavaju neograničen broj nagađanja lozinke,

- Proveravaju da li je nova lozinka ista kao i stara, i na taj način omogućava napadaču da otkrije staru lozinku.

Zaboravljena šifra

Kao i funkcije promene lozinke, mehanizam za oporavak lozinke takođe može biti iskorišćen od strane napadača. Sam dizajn funkcija za oporavak lozinke predstavlja jedan od najslabijih delova autentifikacije. Postoji nekoliko propusta na koje možemo naići:

- U slučajevima zaboravljene lozinke korisnik treba da odgovori na neka zaštitna pitanja. Na ovaj način napadaču je puno lakše da dođe do nečijeg korisničkog računa.
- Kao što je bio slučaj kod promene lozinke, ukoliko su programeri ograničili broj zahteva za prijavu od strane jednog korisnika na glavnoj stranici za prijavu, napadač može odraditi brute force napad nad poljem za odgovor.
- U nekim aplikacijama, oporavak lozinke koristi umesto odgovora na postavljeno pitanje nagoveštaj lozinke koji korisnik unosi prilikom registracije. Korisnici najčešće koriste previše očigledne nagoveštaje, čak ima i onih kod kojih su nagoveštaji potpuno identični sa lozinkom. Prilikom kreiranja nagoveštaja korisnici misle da će nagoveštaj biti vidljiv samo za njih. I ovde se može koristiti brute force metoda za nagađanje.
- Neke aplikacije dozvoljavaju korisnicima da resetuju lozinke odmah nakon što uspešno odgovore na zaštitno pitanje a da pritom ne pošalju obaveštenje na e-mail korisnika. Ovo znači da napad korisničkog računa neće biti primećen sve dok pravi vlasnik ne pokuša da se prijavi na aplikaciju. U nekim slučajevima žrtva i ne primeti da je napadač koristio aplikaciju u njeno ime. Napadač koji je već jednom ušao u tuđ korisnički račun može čuvati podatke o obnovi lozinke (nagoveštaj lozinke, odgovor na sigurnosno pitanje) i s vremena na vreme može koristiti aplikaciju.

"Upamti me" funkcionalnost

Neke aplikacije imaju implementirane "Upamti me" funkcije kao pogodnost koju pružaju korisnicima. Na ovaj način, korisnici ne unose korisničko ime i lozinke svaki put kada koriste aplikaciju sa specifičnog kompjutera. Ove funkcije su često veoma nesigurne i ostavljaju korisnike izložene napadu kako lokalnom, tako i od strane drugih kompjutera.

Neke "Upamti me" funkcije su implelementirane koristeći jednostavne stalne *cookie*, kao što je npr. *Korisnik=Muzaffer*. Kada je ovaj cookie dostavljen stranici aplikacije, aplikacija veruje *cookie*-u i autentifikuje korisnika, zatim kreira sesiju za korisnika, zaobilazeći prijavu. Napadač može koristiti listu najčešćih korisničkih imena da bi omogućio sebi pristup aplikaciji bez ikakve autentifikacije. U ovu svrhu se može koristiti bilo koji alat preko koga možemo menjati sadržaj cookie-a (kao npr.

Cookie Manager ekstenzija za Mozilla Firefox web browser). Neke "Upamti me" funkcije ne čuvaju korisničko ime u cookie-u već identifikator sesije, kao npr. *Korisnik=8421*. Kada se identifikator prosledi stranici, stranica pretražuje korisnika sa tim identifikatorom i kreira sesiju.

NAPAD NA KONTROLE PRISTUPA

U osnovi mehanizma zaštite, kontrole pristupa u aplikacijama zauzimaju značajno mesto. Kontrola pristupa je često zasnovana na upravljanju autentifikacijom i sesijama. Glavni razlog zbog koga aplikacije rade poslove kontrole pristupa je potreba za odlukom da li korisniku omogućiti ili zabraniti pristup određenim resursima.

Kontrola pristupa predstavlja kritičan mehanizam odbrane zato što je upravo on odgovoran za donošenje ovih odluka. Kada postoji propust u kontroli pristupa, napadač može biti u stanju da naruši rad cele aplikacije, može da sebi pridobije administratorske privilegije i da dođe do poverljivih podataka. Kontrola pristupa se može podeliti u tri kategorije [1]:

1. Vertikalna kontrola pristupa dozvoljava različitim tipovima korisnika da koriste neke delove aplikacije. U najjednostavnijem slučaju, vertikalna kontrola pristupa pravi podelu između dva tipa korisnika: obični korisnici i administratori. U nekim kompleksnijim sistemima vertikalna kontrola pristupa može u sebi sadržati mehanizam po kom svakom korisniku dozvoljava pristup tačno određenim funkcijama i resursima.
2. Horizontalna kontrola pristupa omogućava korisnicima da pristupe određenom podskupu šireg opsega resursa istog tipa. Na primer, web mail nam može dozvoliti da čitamo naše mail poruke, ali ne i mailove koji pripadaju drugim korisnicima, ili banka nam može dozvoliti da vršimo prenos novca i sredstava upravljajući samo našim računom, ali ne i tuđim računima.
3. Kontrola pristupa zasnovana na kontekstu ograničava korisniku pristup u zavisnosti od trenutnog stanja aplikacije. Na primer, ako korisnik izvršava iste akcije više puta (pristupa nekom resursu 20 puta), aplikacija će brojati korisnikove zahteve za pristupom, i nakon što se limit ispuni, aplikacija će zabraniti korisniku sledeći novi pristup tom resursu. U nekim slučajevima, sa nedostatkom kontrole pristupa, napadač može doći do osetljivih funkcija samo preko URL adrese. Na primer, kod nekih aplikacija bilo koji korisnik koji poseti specifičnu URL adresu može doći do administratorskih privilegija: www.sajt.com/administrator/

U ovom primeru www.sajt.com/1245874/admin545.php, aplikacija prikazuje link do administratorskog panela samo jednoj vrsti korisnika: administratorima. Drugim korisnicima ovaj link nije prikazan. Po nekad nagađanje URL adrese koja dozvoljava pristup administratorskim funkcijama može biti otežano i tu se može iskoristiti određeno šifrovanje lokacije. Ovde je pristup stranici osiguran pretpostavkom da napadač neće znati i neće biti u stanju da otkrije tačnu URL adresu

stranice. Napadač u nekim slučajevima može doći do lokacije stranice gledajući u client-side kod. Mnoge aplikacije koriste JavaScript da bi omogućile dinamičan korisnički interfejs svojim korisnicima. Napadač jednostavno može izmeniti vrednost "admin" varijable u "true", zatim pozvati funkciju "proveri" i na taj način doći do administratorske stranice, unosom sledećeg koda u adresnoj liniji browsera: javascript:admin=true; proveri();

Naravno postoji i drugi način. U kodu se već vidi lokacija admin stranice, napadač može kopirati lokaciju u svom browseru i na taj način doći do željene lokacije. Ukoliko se u funkciji nalaze naredbe za dodeljivanje *cookie* ili sesije koji će korisniku omogućiti pristup admin stranici, u tom slučaju je prihvatljivije koristiti prvi način sa pozivom funkcije "proveri". Neke aplikacije koriste nesigurne kontrole pristupa u kojima se odluke o pristupu donose na osnovu podnešenih parametara od strane klijenta. Drugim rečima, takve aplikacije su u kontroli napadača. Postoje sledeće tri kontrole pristupa:

- Kontrola pristupa bazirana na parametrima
- Referer bazirana kontrola pristupa
- Kontrola pristupa bazirana na lokaciji

Kontrola pristupa bazirana na parametrima

Aplikacija određuje nivo korisnikovog statusa od vremena kada se korisnik prijavi, i od tog trenutka pa na dalje prenosi tu informaciju preko klijenta u skrivenim poljima ili preko parametra u URL adresi. Uvek kada se neki zahtev obradi, aplikacija čita parametar, i na osnovu njega određuje da li će korisniku omogućiti ili uskratiti pristup resursima. Na primer, administrator koji je trenutno ulogovan sa svojim administratorskim privilegijama može videti sledeći URL: www.sajt.com/login/index.php?administrator=true

Ovaj URL se prikazuje samo administratoru, ali ne i drugim korisnicima. Drugi korisnici mogu imati drugačiji parametar. Svaki korisnik koji zna šta "administrator" parametar predstavlja može jednostavno da doda parametar u svojoj URL adresi i na taj način da dođe do administratorskih funkcija. Napad na ovaj tip kontrole pristupa je često vrlo teško otkriti bez korišćenja aplikacije u visoko privilegovanom modu da bi se identifikovalo odakle je određen zahtev pristigao.

Referer bazirana kontrola pristupa

Neke aplikacije koriste *Referer* HTTP zaglavlje kao osnovu donošenja odluka o kontroli pristupa. Na primer, aplikacija može striktno kontrolisati pristup do nekih delova administratorskog menija na osnovu privilegija korisnika. Ali ako korisnik pošalje zahtev za pojedinačnu administracijsku funkciju, aplikacija može jednostavno proveravati samo da li je zahtev poslat iz administratorske stranice. Na taj način aplikacija može pretpostaviti da korisnik ima određene privilegije i dopušta mu korišćenje i ostalih funkcija koje mu nisu dozvoljene. Ovaj model je generalno

veoma nesiguran, obzirom da je *Referer* zaglavlje pod kontrolom korisnika, i može mu se menjati vrednost.

Kontrola pristupa bazirana na lokaciji

Mnoge aplikacije imaju regulativu ili poslovnu politiku po kojoj uskraćuju pristup resursima u zavisnosti od geografske lokacije korisnika. Ograničenja se ne odnose na finansijske sektore, ali uključuju vesti, pristup multimedijalnim sadržajima itd. U ovim situacijama, kompanija mora da uvrsti nekoliko metoda da bi locirala korisnika, najčešće se koristi otkrivanje geo-lokacije preko IP adrese korisnika. Kontrolu pristupa baziranoj na lokaciji je relativno lako zaobići od strane napadača. Neki od načina zaobilazjenja su:

- Korišćenje proxy servera koji se nalaze na specifičnoj lokaciji koju aplikacija dozvoljava,
- Korišćenje VPN koji odgovara dozvoljenoj lokaciji,
- Korišćenje mobilnog telefona koji podržava roaming,
- Direktnom manipulacijom client-side mehanizma geo-lokacije.

Na Internetu postoji veliki broj web sajtova koji održavaju liste besplatnih proxy adresa koji se mogu koristiti. Proxy serveri omogućuju klijentima korišćenje njihove IP adrese kako bi se na Internetu predstavljali anonimno. Jedno od osnovnih stvari koje napadač uradi pre nego što krene u misiju napadanja putem Interneta je da pronađe odgovarajući proxy server na koji će se povezati, pa tek onda krenuti u napad anonimno, da ne bi otkrio svoj identitet.

SQL Injection

Većina web aplikacija koriste bazu podataka da bi čuvale različite vrste informacija. Jezik koji se koristi za pristup podacima u bazi podataka je Structured Query Language (SQL). Web aplikacije obično konstruišu izraze u vidu SQL izraza preko kojih dolaze do korisničkih podataka. Ako se ovo odradi na nesiguran način, tada aplikacija postaje ranjiva na SQL injection napad.

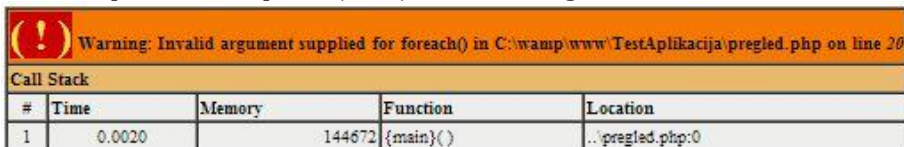
U nekim ozbiljnijim napadima, SQL injection može da omogući napadaču da čita i modifikuje sve podatke koji se čuvaju u bazi, čak može da omogući napadaču potpunu kontrolu nad serverom u kome je implementirana baza podataka. Kako se svest o zaštiti web aplikacija razvila, SQL injection napadi su sve manje upotrebljivi i mnogo je teže upotrebiti ovaj vid napada na aplikacijama današnjice. Pre nekoliko godina SQL injection napadi su bili učestali pošto nije bilo dovoljno dobro razvijenog mehanizma zaštite. Napadač je izvršavao SQL injection napad jednostavnim unosom apostrofa u polje forme. SQL injection napadači koriste da bi došli do neovlašćenog pristupa bazi podataka i prikupili podatke iz nje. Principi koji se koriste u ovim napadima su jednostavni za izvršavanje i upravljanje [5].

SQL injection je napad prilikom kojeg napadač umetanjem SQL koda pokušava iskoristiti ranjivost web aplikacije. Prilikom tog umetanja, menja se

sintaksa originalnog SQL upita i aplikacija umesto originalnog upita izvršava modifikovani upit. Prvo šta će napadač tražiti na aplikaciji je da pronađe način na koji će biti u mogućnosti uneti podatke koji će narušiti SQL upit u aplikaciji. Uzmimo za primer da jedan prosečan korisnik pregleda korisnika čiji ID je 3 na stranici *pregled.php*. Link sa parametrom stranice će izgledati ovako:

`http://localhost/TestAplikacija/pregled.php?id=3`

SQL upit koji će aplikacija odraditi je sledeći: `select * from login where ID_login = 3`. Na ovaj način aplikacija prikazuje podatke iz tabele *login* gde je vrednost ID primarnog ključa 3. Ukoliko napadač izmeni link, i doda još ' or 1=1 desno od vrednosti id parametra, aplikacija će javiti sledeću grešku:



The image shows a PHP warning message: "Warning: Invalid argument supplied for foreach() in C:\wamp\www\TestAplikacija\pregled.php on line 20". Below the warning is a "Call Stack" table with the following data:

#	Time	Memory	Function	Location
1	0.0020	144672	{main}()	..\pregled.php:0

Na ovaj način aplikacija će izvršiti sledeći SQL upit:

`select * from login where ID_login = 3 ' or 1=1`

U ovom slučaju, interpreter dobija podatke na isti način kako je to i pre objašnjeno. On uzima podatke, koji su odvojeni jednostrukim apostrofom, prihvata podatak 3, zatim dolazi do podatka ' or 1=1 i tu nailazi na problem, obzirom da imamo otvoren apostrof, i nigde ga kasnije nismo zatvorili pre "or" naredbe. Kada se aplikacija ponaša na ovaj način ona je veoma ranjiva na SQL Injection napad. Napadač može ukloniti apostrof iz linka i tako sebi osigurati izvršavanje SQL upita bez greški, onda može dodati drugi proizvoljan SQL da bi izmenio originalni upit. U gore navedenom primeru, napadač može da izmeni upit i dobije sve korisnike koji se nalaze u tabeli "login", tako što unosi sledeći iskaz: `OR 1=1--`. Ovo za posledicu ima da aplikacija izvrši sledeći upit: `select * from login where ID_login = 3 or 1=1--`

Na ovaj način se modifikuje originalni WHERE izraz i dodaje drugi zahtev. Baza podataka će proveriti svaki red u tabeli "login" i izvaditi sve podatke gde "ID_login" kolona ima vrednost "3" ili gde je 1 jednako 1. Zato što je 1 uvek jednako 1, baza podataka će izvaditi sve podatke koje se nalaze u tabeli "login" i biće prikazani napadaču. U gore navedenom primeru "--" znaci kazuju interpreteru da je reč o komentarima i da treba da zanemari sve što se nalazi sa desne strane od ovih znakova. Na primer, ako aplikacija izvršava upit: `SELECT * FROM login WHERE Username = 'admin' and Password = 'admin'`, unosom sledećeg iskaza za password: `admin' OR 'a' = 'a`, aplikacija će izvršiti sledeći upit: `SELECT * FROM login WHERE Username = 'muzafer' and Password = 'saracevic' OR 'a' = 'a'`.

U nekim situacijama alternativni način da se uspešno izmeni SQL upit bez korišćenja znakova komentara jeste primena metode "ravnoteže apostrofa".

Mnoge aplikacije koje imaju implementirane form bazirane login funkcije koriste bazu podataka za čuvanje korisničkih podataka i koriste jednostavne SQL

upite za proveru validnosti unetih podataka prilikom prijave. Tipičan primer ovog SQL upita, koji koristi naš test primer u aplikaciji je: `select * from login where Username = 'muzafer' and Password= 'saracevic'`

Ovaj upit zahteva od baze podataka da proveri svaki red u tabeli *login* gde kolona *Username* ima vrednost *muzafer* i kolona *Passowrd* ima vrednost *saracevic*. Ukoliko se red sa ovim podacima u tabeli pronađe, prijava korisnika je uspešna i aplikacija kreira sesiju za korisnika. Kao u gore navedenom primeru, napadač može da umetne u polje namenjeno za unos korisničkog imena, ili u password polje svoj tekst tako da izmeni upit koji je kreiran od strane programera i obori logiku aplikacije. Na primer, ako napadač zna da je korisničko ime administratora "*admin*", on se može uspešno prijaviti na aplikaciju koristeći bilo koju lozinku umetanjem sledećeg teksta u polje namenjeno unosu korisničkog imena u test aplikaciji. Na ovaj način aplikacija izvršava sledeći SQL upit:

```
select * from login WHERE Username = 'admin' -- ' AND Password = 'jdgdf'. Kada  
odstranimo komentar koji aplikacija neće izvršiti, konačni SQL upit izgleda ovako:  
SELECT * FROM login WHERE Username = 'admin'
```

U velikom broju aplikacija, prvi korisnički račun je upravo administratorski, zato što je ovaj korisnički račun u velikom broju slučajeva prvi kreiran u bazi i to manuelno, pa se tek kasnije preko njega kreiraju ostali računi. Ukoliko upit vraća detalje više korisnika, mnoge aplikacije će jednostavno obraditi samo prvog korisnika na koji naiđe. Napadač može iskoristiti ovo ponašanje da bi se prijavio sa podacima prvog korisnika u bazi podataka, tako što za korisničko ime unosi sledeći iskaz: `' OR 1=1 --`. Na ovaj način aplikacija obrađuje sledeći upit:

```
SELECT * FROM login WHERE Username = '' OR 1=1 --' AND Password =  
'hfds'
```

Automatizovani alat za proveru SQL ranjivosti

Postoji veliki broj alata za za proveru SQL ranjivosti. Neki od njih se mogu naći u BackTrack operativnom sistemu zasnovanom na Linux-u, kao što je *Sqlmap*. Predstavićemo alat koji poseduje GUI i kreiran je za Windows platformu. To je alat pod imenom "*HAVIJ*". Havij je automatizovani SQL injection alat koji pomaže u testiranju i otklanjanju SQL injection ranjivosti web aplikacija. Koristeći ovaj alat, korisnik može da otkrije bazu podataka koju koristi aplikacija, tabele u bazi, podatke koji se nalaze u tabelama, dodaje, briše i menja sadržaj podataka u tabelama, izvršava SQL upite i izvršava *shell* komande. Osim toga, ovaj alat ima implementiranu pretragu admin stranice, koja se bazira na nagađanju naziva (koristi listu najviše korišćenih imena za admin stranice) i čitanju statusnog broja koji vraća server.

HAVIJ podržava GET i POST metode. POST metoda je malo zahtevnija, pošto napadač mora da gleda u izvorni kod stranice, pokupi imena polja za unos podataka, kao i stranicu kojoj se šalju podaci POST metodom.

Curenje informacija

Ovaj tip ranjivosti, kao što i samo ime kaže, odaje napadaču informacije koje može koristiti za zloupotrebu drugih tipova ranjivosti. Osetljive informacije se obično otkrivaju kroz zaboravljene komentare unutar programskog koda ili HTML stranica, zbog omogućene opcije listanja sadržaja foldera i neispravnog rukovanja greškama.

Često se otkrivanje osetljivih informacija može odraditi čitanjem samog HTTP zaglavlja u odgovoru servera. Unutar HTTP zaglavlja obično se odaju informacije kao što su: tačna vrsta i verzija web servera i vrsta programskog jezika u kojem je napisana web aplikacija. Otkrivanje osetljivih informacija preko HTTP zaglavlja nije direktno vezano za ranjivost web aplikacija, ali i te informacije mogu pomoći napadaču pri izvođenju napada na web aplikaciju.

Osetljive informacije se nekad mogu naći i u zaboravljenim komentarima unutar programskog koda ili koda HTML stranica. Takvi komentari mogu otkriti različite vrste informacija. Obično se u takvim komentarima nalaze opisi različitih delova programskog koda, opis načina funkcionisanja neke programske skripte, mrežna imena servera itd. U nekim slučajevima, unutar komentara u programskom kodu mogu se nalaziti i korisnička imena i lozinke koji su se koristili tokom razvoja aplikacije. Ta korisnička imena i lozinke mogu biti važeći i nakon što je završena razvojna faza same aplikacije, pa ih napadač jednostavno može iskoristiti za prijavu na aplikaciju. Sve ove informacije mogu napadaču biti od koristi, pa je zbog toga potrebno izbrisati suvišne i nepotrebne komentare iz programskog koda.

Web serveri obično imaju opciju listanja sadržaja foldera ukoliko se u folderu ne nalazi početna stranica. Ranjivošću se smatra ako je listanje sadržaja nekog foldera uključeno, a da se to nije htelo. U tom slučaju listanjem sadržaja foldera, mogu se otkriti različite vrste datoteka koje možda ne bi trebale biti prikazane. Potrebno je napomenuti da napadač nezavisno o tome da li je uključena opcija listanja sadržaja foldera, može pristupiti tim datotekama ako nije implementirana kontrola pristupa.

Web aplikacija može odavati osetljive informacije ako neispravno rukuje greškama [2]. Postoje dva tipa grešaka koje mogu nastati tokom rada web aplikacije, a to su: očekivane i neočekivane greške. Očekivane greške nastaju tokom normalnog korišćenja aplikacije. Jedna očekivana greška može biti neuspešna prijava korisnika na aplikaciju. Stranica sa greškom koja opisuje neuspehu prijavu morala bi biti ista nezavisno o tome da li je upisana samo pogrešna korisnička lozinka ili je upisano pogrešno i korisničko ime i lozinka. Aplikacija sa greškom otkriva da se unešeno korisničko ime nalazi u bazi, ali da je lozinka koju je korisnik uneo pogrešna. U tom slučaju nepotrebno se odaju informacije o postojećim korisničkim imenima u bazi podataka. Ovakvo ponašanje aplikacije napadač može iskoristiti kako bi skupio listu ispravnih korisničkih imena, koju kasnije može iskoristiti u napadu na web aplikaciju.

Kako web aplikacija tokom napada dobija veliki broj neočekivanih HTTP zahteva, za očekivati je da će barem jedan izazvati neželjeno dejstvo i onemogućiti normalan rad aplikacije. Ako ove greške nisu propisno sanirane mogu odavati veliki broj osetljivih informacija koje napadaču mogu biti od velike koristi i olakšati mu zloupotrebu drugih ranjivosti. Ove greške obično odaju osetljive informacije o unutrašnjoj strukturi web aplikacije, pa se zbog toga najviše koriste kako bi se prikupile informacije potrebne za iskorišćenje ranjivosti. Uz poruke o greškama koje izdaje sam server mogu se otkriti i mnogi drugi napadaču korisni podaci, kao što su: ime baze, ime korisnika baze, verzija servera, imena tabela itd.

Automatizovanim alatima je moguće otkriti curenje informacija. To su alati koji pokušavaju izazvati neočekivano ponašanje aplikacije kako bi izazvali grešku, slanjem posebno pripremljenih HTTP zahteva itd. Ranjivost se otkriva analizom dobijenog odgovora. U dobijenom odgovoru se obično traže ključne reči koje se obično pojavljuju u većini opisa nastalih greški, kao što su: *runtime error, exception, illegal, invalid, fail, stack, ODBC* itd.

ZAŠTITA KONTROLE PRISTUPA

Kontrola pristupa je jedan od najlakših delova za razumevanje u web aplikaciji. Kao mere zaštite, prvo se moraju izbeći neke određene zamke koje često nastaju iz neznanja o osnovama mehanizma kontrole pristupa i iz pogrešnih pretpostavki o tome kakve tipove zahteva će korisnici slati aplikaciji. Neke od osnovnih stvari na koje treba obratiti pažnju su [7]:

- Treba poći od pretpostavke da korisnik poznaje sve URL adrese aplikacije i treba osigurati da kontrola pristupa aplikacije može da onemogući neovlašćen pristup.
- Ne oslanjati se na neznanje korisnika da izmene sadržaj URL adrese ili identifikatora koji se koriste da bi precizirali resurse aplikacije, kao što su brojevi računa i identifikacija dokumenata.
- Ne treba verovati nijednom parametru od strane korisnika (kao što je bilo navedeno u primeru *administrator = true* i sl.)
- Ne treba pretpostavljati da će korisnici pristupati stranicama aplikacije na podrazumevani način.
- Ne treba pretpostavljati da korisnici ne mogu doći do stranice koja im se ne nudi u samom korisničkom interfejsu browsera.
- Ne verovati da korisnik neće vršiti izmene podataka koji se šalju od strane klijenta. Ako podaci prođu validaciju od strane client-side provere, ne treba verovati pristiglim podacima pre nego što ponovo ne prođu proces validacije na serveru.

Zaštita autentifikacije

Implementacija zaštite autentifikacije uključuje korišćenje nekoliko ključnih zaštitnih faktora, što u mnogim slučajevima ima za posledicu degradiranje drugih faktora kao što su funkcionalnost i upotrebljivost. U mnogim slučajevima "veća sigurnost" može imati kontra efekat. Na primer, zahtevanje od korisnika da koriste duge lozinke i da menjaju iste s vremena na vreme može napraviti situaciju da korisnici zaboravljaju svoje lozinke.

Neki od načina odbrane autentifikacije od napada su:

A) Korišćenje jakih akreditiva:

- Korišćenjem filtera za proveru kvaliteta lozinke. Ovde je moguće koristiti zakone o minimalnoj dužini lozinke i koje znakove korisnik može upotrebiti za lozinku, kao što su: brojevi, karakteri, slova, korišćenje malih i velikih slova, izbegavanje korišćenja reči koje napadač može lako pogoditi, korišćenje imena ili nekih uobičajenih lozinki, ne dozvoljavanje da se za lozinku koristi korisničko ime i sl. Od korisnika bi trebalo da se traži kreiranje jakih lozinki - duge lozinke, širok asortiman karaktera i sl.

B) Tajno rukovanje akreditivima:

- Svi akreditivi bi trebalo biti kreirani, čuvani i isporučivani na način da budu nedostupni drugim neovlašćenim pristupima.
- Sve client-server komunikacije bi trebalo biti čuvane koristeći dobru kriptografsku tehnologiju, kao što je SSL. Aplikacije bi trebale koristiti HTTPS protokol umesto HTTP. Jedino POST zahteve bi trebalo koristiti za prenos akreditiva do servera. Akreditive nikad ne bi trebalo prenositi putem URL parametara ili cookie-a.
- Sve server-side aplikacione komponente bi trebalo da čuvaju akreditive na način da ne dozvoljavaju pristup njihovom sadržaju neovlašćenim korisnicima.
- Client-side "Upamti me" funkcije bi trebalo generalno da čuvaju samo informacije koje nisu tajne, kao što su korisnička imena. Korisnicima bi trebao biti dozvoljen sistem dojava u slučaju da napadač fizički dođe do kompjutera, ili koristi kompjuter daljinski.
- Promena lozinke bi trebalo da bude omogućena korisnicima. Korisnici bi trebali menjati svoje lozinke periodično.

Zaštita od Brute-Force napada

Neke aplikacije jednostavno onesposobe korisnički račun nakon relativno malog broja pokušaja logovanja (npr. nakon tri pokušaja). One takođe zahtevaju od korisnika profila da prođe kroz veći broj provera svoje identifikacije da bi povratio

svoj korisnički račun, kao što je pozivanje korisničke podrške putem telefona i davanje odgovora na bezbednosna pitanja.

Loša strana ovog pristupa je to što se na ovaj način omogućuje napadaču da odbija servise legitimnom korisniku tako što iznova onemogućuje pristup korisničkom računu, uvek kada korisnik vrati svoj račun. Prihvatljiviji način zaštite je onemogućiti pristup korisničkom računu na neki kratak period (kao npr. 30 minuta) ukoliko korisnik nije u mogućnosti da se uspešno prijavi na sistem nakon određenog broja neuspešnih prijava (npr. tri puta). Ovo usporava bilo koji napad koji se zasniva na nagađanju informacija.

Da bi se izbegao Brute-Force napad trebalo bi koristiti odgovarajuće sisteme provere korišćenja automatizovanih alata [10]. Veoma je bitno korišćenje nepredvidivih korisničkih imena i sprečavanje njihovog nagađanja koristeći automatizovane alate.

Zaštita aplikacije od SQL injection napada

Glavni razlog SQL injecton ranjivosti je nedovoljna validacija ulaznih podataka. U sprečavanju ovog napada veoma je bitno filtriranje i validacija podataka koje korisnik unosi. Osim ispitivanja veličine, tipa i sadržaja ulaznih podataka potrebno je koristiti i pripremljene procedure. Ukoliko je aplikacija odrađena u PHP jeziku, postoje interfejsi baza podataka koji imaju funkcionalnost "prepare statement", to su *MySQLi* i *PDO* [11]. Na ovaj način aplikacija unapred zna strukturu SQL upita i očekuje prijem samo podataka, a ne SQL naredbi.

MySQLi je razvijen samo za *MySQL* baze podataka i samo sa *MySQL* može raditi. Postoje dve varijante ovog drajvera, proceduralni i objektno orijentisan.

PDO je objektno orjentisan, i u mogućnosti je da radi sa 12 različitih baza podataka. *PDO* ima ugrađenu proveru za apostrofe, tako da iste ne treba unositi u *SQL* upitu. Sa druge strane *PDO* je sporiji u izvršavanju naredbi od *MySQLi*-a.

ZAKLJUČAK

Nakon svih ovih analiza i razmatranja, možemo zaključiti da su najranjiviji delovi aplikacije oni gde aplikacija prihvata ulazne podatke od strane korisnika i tu treba posvetiti najviše pažnje. Kada se otkrije ranjivost, relativno brzo se nađu i odgovarajuće ispravke za aplikaciju. Napadi koristeći se client-side propustima su oni koji se najviše koriste i razvijaju u poslednjih nekoliko godina. Napadi na baze podataka (*SQL Injection*) polako nestaju, s obzirom da se prave veoma jake zaštite koje je nemoguće zaobići. Korišćenjem *PDO prepare PHP* naredbe, aplikaciji je omogućeno da unapred realizuje strukturu *SQL* upita pre nego prihvati ulazne parametre korisnika, tako da kasnije napadaču neće biti omogućena izmena i zloupotreba upita.

Postoji veliki broj programera koji nemaju dovoljno znanja o zaštiti i sigurnosti aplikacija koje razvijaju. Međutim, postoje i oni koji imaju dovoljno znanja

i u mogućnosti su da zaštite aplikaciju na najbolji mogući način ali su jednostavniji misleći da neće njegova aplikacija pasti u ruke napadaču. Pri razvoju aplikacije, programer mora razmišljati o najgorem mogućem događaju koji se može odigrati prilikom napada i implementirati zaštitu za sve vrste napada na najbolji mogući način.

LITERATURA

- [1] Mike Shema, *Hacking Web Apps, Edition: 1*, Wiley publication, ISBN-13: 978-1597499514, ISBN-10: 159749951X, 2010.
- [2] Rich Cannings, Himanshu Dwivedi, Zane lackey, *Hacking Exposed Web 2.0*, Edition: 1, ISBN-13: 978-0071494618, ISBN-10: 0071494618 December 17, 2007.
- [3] Joel Scambraz, Vincent Liu, Caleb Sima, *Hacking Exposed Web Application 3*, ISBN: 9780071740647, Division: Professional, Pub Date: 2010.
- [4] Čamil Sukić, *Sigurnost računarskih sistema*, udžbenik, ISBN 978-86-84389-37-6, COBISS.SR-ID 189645068, Univerzitet u Novom Pazaru, 2012.
- [5] Justing Clark, *SQL Injection Attack and Defense*, Wiley publication, ISBN: 978-1-118-36218-1, 552 pages, December 2012.
- [6] Dafydd Stuttard, Marcus Pinto, *The Web Application Hacker's Handbook*, Edition: 2nd, ISBN-13: 978-1118026472, ISBN-10: 1118026470, 2012.
- [7] Ryan C. Barnett, *Web Application Defender's Cookbook: Battling Hackers and Protecting Users*, Edition: 1st, ISBN-13: 978-1118362181, 2012.

INTERNET IZVORI:

- [8] [https://www.owasp.org/index.php/Cross-Site_Request_Forgery_\(CSRF\)](https://www.owasp.org/index.php/Cross-Site_Request_Forgery_(CSRF))
- [9] <http://www.salebab.net/cross-site-scripting-xss-sigurnost-php-aplikacija-4-deo/>
- [10] <http://www.infosecpro.com/applicationsecurity/a52.htm>
- [11] http://php.net/mysql_real_escape_string

***SECURITY MANAGEMENT IN CYBER SPACE AND PROTECTION MECHANISMS
OF WEB APPLICATIONS***

**PhD Muzafer Saracevic
MSc Muhedin Hadzic**

This paper examines the basic mechanisms of security and security management in the Cyber Space. The basic problem of protecting web applications is reflected in the fact that all data entries by users are uncertain and should not be trusted. This approach has developed a number of security mechanisms that applications use to defend themselves against attackers. The most serious attacks on web applications are attacks that reveal sensitive data or allow unrestricted access to the system and resources.

For many companies, any attack that results in system downtime is a critical event. When it comes to protection and security risks, it must be known that this is a continuous struggle between those who detect flaws and attacks applications and those who make defense mechanisms. What is nowadays actual as an attack method, in the near future can be modified or replaced by some other method.

In this paper, emphasis is placed on attacks that can be used to exhaust the resources of the server on which the application is located, resulting in the inability to access the application by the user.

Keywords: Cyber Security, Protection Mechanisms, Attacks on the Internet, Vulnerability of Web Applications.

Article history:

Received: 11. 1. 2017.

Accepted: 4. 9. 2017.

UDK: 341.231.14(4-672EU)

Pregledni naučni rad

POLITIKA I MEHANIZMI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA EVROPSKE UNIJE

Msc Maida Bećirović-Alić*

Apstrakt:

U ovom radu autor nastoji da prikaže politiku zaštite ljudskih prava i mehanizme koji postoje unutar Evropske unije, a čiji je cilj pružanje sigurnosti svakom pojedincu i stvaranje pravnih okvira koji postaju baza normi koje svako nacionalno zakonodavstvo mora primeniti i prilagoditi u skladu sa karakteristikama koje odlikuju svaku zemlju. Ljudsko dostojanstvo, sloboda, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava vrijednosti su koje su ugrađene u temelje ugovora Evropske unije. U Povelji EU-a o osnovnim ljudskim pravima jasno su definisana prava građana EU-a.

Gljučne reči: ljudska prava, mehanizmi zaštite, Evropska unija, Povelja o osnovnim ljudskim pravima, Evropska konvencija, Evropski sud pravde, Evropski sud za zaštitu ljudskih prava.

UVODNA RAZMATRANJA

Ljudska prava su urođena prava svakog ljudskog bića. Zaštita ljudskih prava na evropskom nivou bila je jedna od prvih ideja koja je pokrenula proces evropske integracije, osnivanjem Saveta Evrope 1949. Evropske zajednice, osnovane pedesetih godina XX veka, u svojim osnivačkim ugovorima nisu predviđali zaštitu ljudskih prava kao oblast delovanja, cilj ili svrhu udruživanja. Međutim, kako su ovlašćenja evropskih zajednica godinama rasla, u nekoliko slučajeva pred Sudom pravde otvoreno je pitanje da li su neki akti organa evropskih zajednica ugrozili osnovna prava državljana država članica i to ona koja su im garantovali nacionalni ustavi. Ako je pojedincima poštovanje osnovnih prava garantovano na nacionalnom nivou, za očekivati je da i u oblastima koje su prenete u nadležnost evropskih zajednica ta prava budu poštovana. Ipak, bilo je potrebno gotovo 20 godina da Sud pravde prepozna značaj zaštite osnovnih prava u pravu Evropske unije i donese prvu presudu u ovoj oblasti, potom više od 20 godina da političari uvedu osnovna prava u osnivačke ugovore, a još gotovo 20 da građani dobiju obavezujući katalog prava koja su im garantovana u okviru pravnog poretka EU. U ovom radu analiziraćemo

* Asistent na Departmanu za pravne nauke, Univerziteta u Novom Pazaru, email: maida.becirovicalic@gmail.com.

inauguraciju i razvoj doktrine zaštite osnovnih prava kao opšteg načela prava EU, izvore i subjekte zaštite osnovnih prava, te pravne standarde u ovoj oblasti razvijene tokom 60 godina evropskih integracija.¹ Kriterijum zaštita ljudskih prava obrađuje se na osnovu pet polja posmatranja:

- zabrane diskriminacije,
- upotrebe prinudnih mera,
- upotrebe posebnih mera i postupaka,
- poštovanje političkih prava
- poštovanje ekonomskih prava.

Najvećim delom istorije ljudi su živeli u državama koje nisu priznavale ljudska prava. Prvi dokumenti koji proklamuju ljudska prava potiču iz osamnaestog veka i rezultat su Američke i Francuske revolucije. Tako, Deklaracija o nezavisnosti, doneta u Americi 1776. godine, sadrži sledeći tekst:

Smatramo očiglednim istinama da su ljudi stvoreni jednaki i da ih je Tvorac obdario neotuđivim pravima, među koja spadaju život, sloboda i traženje sreće.

Ljudska prava prevazilaze nacionalne okvire i prestaju da budu polje isključive nadležnosti država. Organi međunarodnih organizacija pripremaju nacрте ugovora o ljudskim pravima, odluke i preporuke koje države kasnije prihvataju i unose u svoje unutrašnje pravo. Ovako su nastali mnogi značajni međunarodni dokumenti kao na primer: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Američka konvencija o ljudskim pravima, Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, Konvencija protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, Konvencija o ukidanju diskriminacije protiv žena, Konvencija o pravima deteta i dr.² Na nacionalnom nivou osnovna ljudska prava su zagantovana ustavnim sistemom svake države, a na nivou Evropske unije, Poveljom EU o osnovnim ljudskim pravima (donesenom 2000. i obvezujućom za države članice od 2009.). Sve institucije Evropske unije (Komisija, Parlament i Veće) imaju svoju ulogu u zaštiti ljudskih prava. Povelja u jednom instrumentu objedinjuje osnovna prava koja su obvezujuća za institucije i tela Evropske unije i primjenjuje se na nacionalne vlade kada provode propise Evropske unije. Osobe koje traže pravnu zaštitu moraju se obratiti sudovima u svojoj zemlji. U zadnjoj instanci mogu se obratiti sudu EU-a. Povelja je u skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (EKLJP) koju su ratifikovale sve države članice EU-a. Jedan od temelja Evropske unije jeste predanost u unapređivanju i zaštiti ljudskih prava, demokratije i vladavine prava u celom svetu. Ljudska prava čine samu srž odnosa Evropske unije sa drugim državama i regijama. Unapređenje

¹https://markovujacic.files.wordpress.com/2007/02/zastita_osnovnih_prava_u_evropskoj_uniji_prvih_60_godina.pdf

² V. Dimitrijević, M. Paunović, V. Đerić; Ljudska prava – udžbenik; Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997.

napora u zaštiti ljudskih prava može pomoći u sprečavanju i rešavanju sukoba te u konačnici pridoneti ublažavanju siromaštva. Politika Evropske unije obuhvata:

- napore u unapređenju prava žena, djece, manjina i raseljenih osoba;
- borbu protiv smrtne kazne, mučenja, trgovanja ljudima i diskriminacije;
- zaštitu građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava;
- zaštitu univerzalne i nedeljive prirode ljudskih prava punom i aktivnom saradnjom sa partnerskim zemljama, međunarodnim i regionalnim organizacijama kao i skupinama i udruženjima na svim nivoima društva.³

U Evropi je formiran dosad najrazvijeniji i najpotpuniji sistem zaštite ljudskih prava na naddržavnom nivou, prvi međunarodni postupak žalbe i prvi međunarodni sud koji se bavi isključivo ljudskim pravima, koji je danas najrazvijeniji od svih međunarodnih sistema zaštite ljudskih prava: „Tradicija, zajednička istorija i priroda političkih uređenja zapadnoevropskih zemalja oslanjali su se prvenstveno na demokratske principe i na poštovanje ljudskih prava, pa je razumljivo da se osnov daljeg političkog povezivanja tražio u ovim vrednostima.“⁴

POVELJA O OSNOVNIM LJUDSKIM PRAVIMA

Supstancijalne promene u politiku ljudskih prava Zajednice uneli su Ugovor iz Maastrichta te Ugovor iz Amsterdama (1997.). Poveljom o osnovnim pravima određuju se temeljna prava koja Evropska unija i države članice moraju poštovati pri sprovođenju prava, ona po prvi put u istoriji ove organizacije, garantuje niz građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava u jednom jedinstvenom dokumentu. Ova prava su podeljena u šest delova: dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, prava građana i pravda. Garantovana prava su bazirana na Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, Evropskoj socijalnoj povelji i drugim međunarodnim instrumentima, a svoju pravnu obaveznost je stekla stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 1. decembra 2009. Reč je o pravno obvezujućem instrumentu koji je donesen kako bi se izričito priznala i učinila vidljivom uloga koju temeljna prava imaju u pravnom poretku Unije. Povelju o osnovnim pravima Evropske unije svečano su proglasili Evropski parlament, Veće i Komisija u Nici 2000. Nakon unesenih izmena, ponovno je proglašena 2007. No svečano proglašenje Povelju nije učinilo pravno obvezujućom. Usvajanje nacrtu Ustava za Evropu, potpisanog 2004., dalo bi joj obvezujuću snagu. Zbog neuspelog postupka ratifikacije Povelja je sve do donošenja Ugovora iz Lisabona i dalje bila samo deklaracija o pravima. Članom 6. stavkom 1. Ugovora o Evropskoj uniji (UEU) predviđa se da „Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Evropske unije o temeljnim pravima [...], koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori.“ Povelja stoga čini primarno pravo EU-a te

³ https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_hr

⁴ Petrović Vesna, Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava, Beogradski centar za ljudska prava. Beograd, 2001. Str.163.

predstavlja parametar prema kojemu se ispituje valjanost sekundarnog zakonodavstva EU-a i nacionalnih mera.

Povelja o osnovnim pravima deli se na sedam glava, od kojih je šest posvećeno posebnim tipovima prava, dok se u poslednjoj objašnjava opseg primene Povelje i načela u skladu s kojima je utvrđeno njeno tumačenje. Važna značajka Povelje je inovativno grupisanje prava. Njome se naime napušta tradicionalno razlikovanje civilnih i političkih prava s jedne, te ekonomskih i socijalnih prava s druge strane. Istovremeno, Poveljom se jasno razlikuju prava i načela. Načela se, u skladu s članom 52. stavkom 5., sprovode u okviru dodatnog zakonodavstva i postaju relevantna samo za sudove u predmetima o tumačenju i zakonitosti takvih zakona. Znatno deo Povelje podeljen je na sledeći način: prvom glavom, pod nazivom „Dostojanstvo”, štite se prava na ljudsko dostojanstvo, život i lični integritet te se ponovno potvrđuje zabrana mučenja i ropstva. Drugom glavom naziva „Slobode” štite se prava na slobodu i poštovanje privatnog i porodičnog života, pravo na stupanje u brak i osnivanje porodice, pravo na slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti te pravo na slobodu izražavanja i okupljanja. Takođe se obuhvata zaštita prava na obrazovanje, rad, vlasništvo i azil.

Trećom glavom, posvećenoj „Jednakosti”, ponovno se potvrđuje načelo jednakosti i nediskriminacije te poštovanje kulturne, verske i jezične raznolikosti. Takođe se garantuje posebna zaštita prava dece, starijih osoba i osoba s invaliditetom.

Četvrtom glavom naziva „Solidarnost” garantuje se zaštita prava radnika, uključujući prava na kolektivno pregovaranje i delovanje, kao i na poštene i pravedne uslove rada. Njome se takođe priznaju dodatna prava i načela, kao npr. pravo na socijalnu sigurnost, pravo na pristup zdravstvenoj zaštiti te načela zaštite okoline i potrošača.

U petoj glavi, koja nosi naziv „Prava građana”, navode se prava građana Unije: pravo na glasanje i kandidovanje na izborima za Evropski parlament i opšinskim izborima, pravo na dobru upravu, pravo na peticiju, pravo pristupa dokumentima, pravo na diplomatsku zaštitu te pravo na slobodu kretanja i slobodu prebivališta.

Šestom glavom naziva „Pravda” ponovo se potvrđuje pravo na učinkoviti pravni lek i na pravično suđenje, pravo na odbranu, načela zakonitosti i proporcionalnosti kaznenih dela i kazni te pravo na izbegavanje dvostrukog suđenja ili kažnjavanja zbog istog krivičnog dela.

Iako se njome uglavnom ponovno potvrđuju prava koja su u državama članicama već postojala i koja su priznata kao sastavni deo opštih načela prava Unije, Povelja je u nekim aspektima inovativna. Primer za to jeste da se izričito se spominje zabrana bilo kakve diskriminacije na temelju invaliditeta, dobi ili polnog opredeljenja. Dalje Povelja uključuje neka „savremena” prava, na primeri zabranu reproduktivnog kloniranja ljudskih bića.

Najveća vrednost Povelje, međutim, ne leži u njenom inovativnom karakteru, nego u izričitom priznavanju središnje uloge koju temeljna prava imaju u pravnom poretku

EU-a. Drugim rečima, Poveljom se izričito priznaje da je Unija zajednica prava i vrednosti te da osnovna prava građana leže u samoj srži Europske unije.⁵

EVROPSKA KONVENCIJA O ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA

Evropska konvencija o ljudskim pravima je međunarodni ugovor koji danas predstavlja temelj zaštite ljudskih prava u Evropi. Koncept zaštite ljudskih prava na evropskom nivou polazio je od zajedničkih vrednosti evropskih država, ali su podsticaj bili i politički razlozi. Prvi od njih bila je potreba celovitog regionalnog odgovora na drastično iskustvo Drugog svetskog rata, koje je uverilo vlade država osnivača SE da je obezbeđivaje poštovanja ljudskih prava na unutrašnjem planu uslov da se ta prava ne ugrožavaju prema spolja. Drugo, ideja integracija u Evropi nakon rata imala je za jedan od ciljeva da u stvarima od zajedničkog interesa sarađuju neprijatelji iz najvećih evropskih ratova, kako bi se bilo kakav budući konflikt učinio nezamislivim. Treći razlog za stvaranje sistema Evropske konvencije, bio je „da približi nekomunističke zemlje Evrope u zajedničku ideološku matricu i da konsoliduje njihovo jedinstvo pred komunističkom pretnjom. Državama je na ovaj način bitno ograničen suverenitet u oblasti zaštite ljudskih prava, materiji koja je tradicionalno vezivana za državni suverenitet, kao i mogućnosti za njihovo kršenje. Međutim, to se nije dogodilo preko noći: „Prvobitni entuzijazam ubrzo je splasnulo brigama oko suvereniteta i sumnjičavosti da koncept odgovornosti država ide predaleko. Zbog toga je poziv Kongresa Evrope iz 1948. za usvajanjem Povelje o ljudskim pravima koju bi sprovodio Sud pravde 'sa adekvatnim sankcijama za implementaciju ove Povelje' otišao dalje od onoga do čega su zapadnoevropske vlade bile spremne da idu... Poslednjih godina, velike reforme institucionalnih odredbi u Konvenciji pomogle su da se sistem približi onome što su predviđali maksimalisti iz ranih pedesetih.⁶

Stvaranjem sistema Evropske konvencije postavljena su ograničenja za državu i njeno kršenje ljudskih prava pojedinaca. Međutim, u Evropi su se osim država vremenom razvili i drugi entiteti sposobni da krše određena ljudska prava – evropske zajednice, kasnije EU. Razlika između EU i njenih država članica bila je ta što EU nije bila formalno vezana sistemom Evropske konvencije. Stoga se postavilo opravdano pitanje koji bi mehanizam bio primenjen na kršenje ljudskih prava od strane organa EU, ili država članica u primeni komunitarnog prava? Ako su države članice EU sve od reda vezane EKLJP, da li to znači da je njome vezana i EU? Ukoliko jeste, koji je sud nadležan da raspravlja o ljudskim pravima kada ih krši institucija EU ili država članica kada primenjuje komunitarno pravo: da li je to Sud pravde u Luksemburgu, koji je sud poslednje instance kada se radi o primeni prava EU, ili je to ESLJP u Strasburu, koji je sud poslednje instance kada se radi o zaštiti ljudskih prava

⁵ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.6.html

⁶ Steiner Henry J. i Alston Philip. *International Human Rights in Context – Law, Politics, Morals*. Oxford University Press Inc, New York, 2000., str.787.

u Evropi? Ukoliko nije, da li to znači da organi EU i države članice u primeni komunitarnog prava nisu uobavezi da poštuju ljudska prava? Sve u svemu, kao što država u sprovođenju svojih nadležnosti često krši ljudska prava, tako je i Sud pravde EU vrlo rano ustanovio potrebu da se ljudska prava moraju štititi i u sprovođenju nadležnosti EU.

EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

Evropski sud za Ljudska prava je sudska instanca sa sedištem u Strazburu, kojoj se mogu obratiti svi građani zemalja članica Saveta Evrope kao potpisnica Evropske Konvencije o ljudskim pravima, koji smatraju da su im povređena prava propisana ovom Konvencijom. Sud je organizovan tako da svaka od članica Saveta Evrope koje su ratifikovale navedenu konvenciju daje po jednog sudiju, tako da je broj sudija jednak broju zemalja članica Saveta Evrope. Konvenciju su, uz Protokole koji regulišu istovetnu materiju, ratifikovale sve države članice SE, uključujući i Republiku Srbiju. Konvencija i Protokoli koji idu uz nju imaju neposrednu primenu u svim državama koje su je ratifikovale. Ovaj Evropski pokušaj obezbedjenja institucionalne potpore zaštiti ljudskih prava, otelotvoren u Konvenciji i Evropskom sudu za ljudska prava, postigao je zapažen uspeh u praksi u odnosu na druge regionalne inicijative koje su od druge polovine prošlog veka predstavljale pokušaje zaštite ljudskih prava u drugim delovima sveta (Američka povelja o ljudskim pravima-usvojena 1981., Američka Konvencija o ljudskim pravima usvojena 1969.). Ideja da postoje određena prava čija zaštita mora imati univerzalni, nadnacionalni karakter, ima korene u teoriji prirodnog prava i konkretizovana je kroz Konvenciju i uspostavljanje Evropskog suda za ljudska prava, koji štiti prava i vrednosti proklamovane Konvencijom, od povreda nastalih pod jurisdikcijom država članica.⁷

Evropski sud za ljudska prava primenjuje u svom radu Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Zadatak Suda je da obezbedi da države članice poštuju prava i garancije koje su date Konvencijom. Sud to sprovodi kroz razmatranje predstavlki (aplikacija, tužbi) podnetih od strane pojedinaca ili ponekad, država. Kada se ustanovi da je država prekršila jedno ili više prava i garantija, Sud donosi presudu. Presude su obavezujuće a država na koju se presuda odnosi je u obavezi da deluje u skladu sa odlukom Suda. Presudom može biti dosuđena novčana nadoknada za štetu koja je naneta od strane utužene države potpisnice Konvencije.⁸ Takodje, može se zahtevati čitav niz pojedinačnih mera, koje mogu podrazumevati konkretne činidbe države potpisnice u smislu npr. ponovnog otvaranja postupka u predmetu u kome su navedene povrede Konvencije počinjene, ali i opštih mera u kojima se na manje ili više izričit način konstatuju sistemski nedostatci u pravnom sistemu tužene države članice i traži njihovo otklanjanje, promenama u zakonodavstvu utužene države ili u sudskoj ili upravnoj praksi. Odlukama Evropskog suda za ljudska prava se ne mogu preinačiti, ukidati ili menjati presude domaćih sudova, niti se mogu vršiti

⁷ http://www.paragraf.rs/100pitanja/strazbur/evropski_sud_za_ljudska_prava.html

⁸ <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/praksa-evropskog-suda-za-ljudska-prava>

neposredne izmene u zakonodavstvu država članica. Izvršenje presude je formalno u nadležnosti Komiteta ministara Saveta Evrope pa stavovi izloženi u presudama, često imaju karakter preporuka koje mogu biti instrument za političku inicijativu prema navedenoj državi potpisnici. Ovo je mehanizam u nastajanju, a odluke sudske prakse mogu uticati na promene u zakonodavstvima zemalja članica, što se više puta pokazalo i u praksi. Nesprovođenje odluke Evropskog suda za ljudska prava može u krajnoj liniji dovesti do suspenzije članstva u Savetu Evrope države koja se o presudu oglašila, pa čak i do isključenja iz članstva. Sve presude Evropskog Suda za Ljudska Prava dostupne su javnosti. Ukoliko u postupku pred Evropskim sudom za ljudska prava sud ne utvrdi da je došlo do kršenja Konvencije, podnosilac predstavke ne snosi nikakve troškove.⁹

Trenutno se u Evropskom sudu za ljudska prava nalazi preko 11.800 predstavki podnesenih iz Srbije. Strategije reforme pravosuđa 2006. i 2013. godine, identifikovale su glavne slabosti u radu sudstva, među kojima se posebno ističu prevelika odlaganja, dugo trajanje sudskih postupaka i neujednačena sudska praksa, što upućuje na nedostatak efikasnog sprovođenja Evropske konvencije o ljudskim pravima na nacionalnom nivou. Stručna obuka o Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima je od suštinskog značaja za uklanjanje navedenih slabosti, kako bi sudije bile u mogućnosti da na pravilan način uzmu u obzir odluke Evropskog suda za ljudska prava, kao i da se na iste pozovu u svojim odlukama i raspravama u sporovima pred nacionalnim sudovima.

EVROPSKI SUD PRAVDE

Evropski sud pravde čini 27 sudija i 8 opštih pravobranilaca (generalnih advokata). Njegova osnovna nadležnost je da rešava sporove koji su u nadležnosti EU. Sud može odlučivati u slučajevima koje podnose države-članice, institucije EU, kao i pravna i fizička lica. Jedinstvenim evropskim aktom osnovan je Sud pravde prve instance. Presuda Evropskog suda pravde je konačna i ima jaču snagu od presuda vrhovnih sudova država članica. Budući da presude Evropskog suda imaju snagu izvora prava, uloga suda nije više samo sudska, već on ima i zakonodavnu funkciju.

Nadležnost Evropskog suda pravde i dalje je isključena u pitanjima spoljnih poslova, ali će od sada on imati jurisdikciju kad je reč o kontroli primene spoljnopolitičkih sankcija, kao i u pojedinim pitanjima iz oblasti slobode, bezbednosti i pravde, koja se ne tiču policije i saradnje vezane za kriminal.¹⁰ Do 1999. godine, njegova nadležnost ne obuhvata navode o kršenjima ljudskih prava. Funkcija suda pravde nije da arbitrira pritužbama koje podnose pojedinci protiv države članice, Sud pravde nema nadležnost nad žalbama nacionalnih sudskih odluka. Sud pravde ima nadležnost nad predmetima koji dolaze od strane:

⁹ Ibid.

¹⁰ <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/institucije-eu/11394-evropski-sud-pravde?lang=lat>

- države članice protiv druge države članice;
- institucije Evropske zajednice protiv države;
- pojedinih građana ili organizacija protiv institucija Evropske zajednice.

OSTALI INSTRUMENTI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA U EVROPSKOJ UNIJI

Pored već navedenih mehanizma zaštite ljudskih prava u Evropskoj uniji postoji još niz instrumenata i mehanizama koji imaju sličnu ulogu. Savet Evrope kao i Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) vrše nadzor nad stanjem ljudskih prava u regionu. U Savetu Evrope, Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i Evropski komitet za socijalna prava imaju posebne mandate da nadgledaju sprovođenje sporazuma koji se odnose na ove specifične teme.

Evropska unija omogućava pojedincima i grupama da podnesu izveštaje Evropskoj komisiji i Evropskom parlamentu o konkretnim slučajevima kršenja i nepoštovanja ljudskih prava Evropske unije. Iako su ovi mehanizmi opisane kao "žalbe" ili "peticije," oni zapravo funkcionišu kao mehanizam za izveštavanje. Ni Evropska komisija niti Evropski parlament sa ne mogu doneti obavezujuće presude koje će obezbediti olakšanje za kršenja prava pojedinca. Umesto toga, ovi mehanizmi rezultiraju povećanom pažnjom javnosti na problem i mogućnost pritiska EU na države članice u skladu sa zakonom. Na kraju, OEBS vrši monitoring u zemljama kroz posete eksperata.

IZVEŠTAJI O LJUDSKIM PRAVIMA U SRBIJI

U martu je Federica Mogherini, visoka predstavnica Evropske unije za spoljne poslove i sigurnost, izjavila da Srbija treba sprovesti ekonomske, socijalne i političke reforme, ali nije konkretno spomenula i obaveze zemlje po pitanju ljudskih prava.

Evropski komesar za proširenje Johannes Hahn je u februaru izjavio da EU neće reagovati na navode o medijskoj cenzuri u Srbiji bez konkretnih dokaza, uprkos velikom broju dokaza o tome da je klima za medijsku slobodu loša. Tokom posjete u maju, Hahn je naglasio važnost nastavljanja dijaloga između Beograda i Prištine za početak pregovora o pristupanju sa Srbijom. On je takođe vlasti pozvao da poštuju instituciju ombudsmena.

U godišnjem izvještaju Evropske komisije o napretku Srbije izražena je zabrinutost po pitanju nezavisnosti pravosuđa. U njemu su podvučena ograničenja vezana za slobodu izražavanja i medijske slobode. U njemu je Srbija takođe pozvana na djelotvornije provođenje svog antidiskriminacijskog okvira u cilju promovisanja ravnopravnosti i obezbjeđivanja integracije ugroženih grupa i manjina.¹¹

¹¹ <http://www.helsinki.org.rs/serbian/izvestaji.html>

Srbiji je uspostavljen dobar zakonski okvir za borbu protiv diskriminacije. Zakonom o zabrani diskriminacije zabranjeno je svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje prilikom delovanja, između ostalih, i državnog dela sektora bezbednosti. Štaviše, diskriminatorno ponašanje odgovornog lica u organu javne vlasti predstavlja težu povredu radne dužnosti. Posebni podzakonski propisi koji uređuju zabranu diskriminacije pripadnika državnog dela sektora bezbednosti postoje u manjoj meri i tiču se rada vojske i policije s obzirom na specifičnosti života vojnika i policijskih službenika. Primeri tih podzakonskih akata u oblasti zabrane diskriminacije su Kodeks policijske etike i Uredba o uvođenju verske službe u Vojski Srbije. Pravo na upotrebu sredstava prinude u Srbiji imaju sedam organa državnog sektora bezbednosti, pri čemu je pravni okvir uređen sa manjim manjkavostima. Zakon o policiji je u najvećoj meri u skladu sa međunarodnim standardima koji uređuju oblast upotrebe sredstava prinude sa izuzetkom manjih nedostataka. Novim zakonom o vojnim službama bezbednosti uklonjeni su nedostaci koji se odnose na efektivnost i efikasnost rada VBA iz prethodnog Zakona o službama bezbednosti SRJ.¹²

Krivično zakonodavstvo u Srbiji nije uredilo načine obavezne, adekvatne i brze odštete žrtvama za pretrpljeno zlo. U poređnom analizom Krivičnog zakonika u Srbiji i stavova Komiteta protiv mučenja UN moguće je zaključiti da su predviđene kazne za krivična dela mučenja, zlostavljanja, iznuđivanja kazne ili, pak nečinjenja (nesavestan rad u službi ili nepružanje pomoći) u Srbiji isuviše blage. U Zakonu o policiji ne postoji posebna odredba o zabrani mučenja i drugih oblika zlostavljanja. Drugi nedostatak Zakona o policiji tiče se dužine roka odluke suda o žalbi protiv rešenja o zadržavanju lica lišenog slobode (čl. 53, st. 3) zbog mogućnosti njene pogrešne primene. Prema novom Zakonu o VBA i VOA pripadnici VBA imaju pravo na upotrebu vatrenog oružja (čl. 33), ali zakonom nisu precizirani uslovi za njegovu upotrebu. Trenutno ne postoji propis koji uređuje nošenje oružja ovlašćenih carinskih službenika. Nije jasno zbog čega je MUP odlučio da oblast upotrebe sredstava prinude uredi putem dva podzakonska propisa čime se usložnjava celokupna materija. Pravilnik o merama za održavanje reda i bezbednosti u ustanovama za izvršenje zavodskih sankcija ne sadrži izričitu zabranu zlostavljanja. U Srbiji je zakonski okvir za upotrebu posebnih mera i postupaka neuređen. U zakonskom okviru za primenu posebnih mera i postupaka u Srbiji postoji nekoliko pravnih režima jer se za iste mere ne koristi isti jezik u različitim zakonima. VBA može proizvoljno da produži primenu mera još šest meseci istim zahtevom jer Vrhovni kasacioni sud nema mogućnost da traži od direktora VBA obrazloženje o razlogu produžetka ili dopunu prvobitnog zahteva. Telekomunikacioni operateri imaju obavezu da na osnovu pisanog naloga policije ili službi bezbednosti, a ne suda, ustupaju zadržane podatke o tome ko je, kad, kako, koliko dugo i odakle sa nekim razgovarao, odnosno elektronski komunicirao.¹³

¹² <http://reforma.bezbednost.org/ljudska-prava/>

¹³ Ibid.

ZAKLJUČAK

U svojim spoljnim odnosima Evropska unija predano podupire demokratiju i ljudska prava, u skladu sa svojim osnovnim načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava, temeljnih sloboda i vladavine prava. EU nastoji pitanja ljudskih prava učiniti delom svih svojih politika i programa, pri čemu se za određene aktivnosti služi različitim instrumentima politike ljudskih prava, uključujući finansiranje posebnih projekata finansijskim instrumentima Evropske unije.

Osnovni dokumenti na kojima se temelji celokupan sistem pravnih normi koje regulišu ljudska prava jesu Povelja o osnovnim ljudskim pravima i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava. Evropskom konvencijom je osnovan i Evropski sud za ljudska prava koji je glavni mehanizam u procesu zaštite ljudskih prava. Među mehanizmima zaštite se javlja i Evropski sud pravde, Evropski savet, Evropska komisija, ali i izaslanici Evropske unije koji se određuju u konkretnim slučajevima kršenja ljudskih prava.

LITERATURA

- Dimitrijević, M. Paunović, V. Đerić; Ljudska prava – udžbenik; Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997.
- Petrović Vesna, Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava, Beogradski centar za ljudska prava. Beograd, 2001.
- Steiner Henry J. i Alston Philip. International Human Rights in Context – Law, Politics, Morals. Oxford University Press Inc, New York, 2000.
- http://www.paragraf.rs/100pitanja/strazbur/evropski_sud_za_ljudska_prava.html
- <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/praksa-evropskog-suda-za-ljudska-prava>
- <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/institucije-eu/11394-evropski-sud-pravde?lang=lat>
- <http://www.helsinki.org.rs/serbian/izvestaji.html>
- <http://reforma.bezbednost.org/ljudska-prava/>
- https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_hr
- https://markovujacic.files.wordpress.com/2007/02/zastita_osnovnih_prava_u_evropskoj_uniji_prvih_60_godina.pdf
- http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.6.html

POLICY AND MECHANISMS OF THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

Msc Maida Bećirović-Alić

Abstract:

In this paper, the author strives to show the policy of protecting human rights and the mechanisms that exist within the European Union, the aim of which is to provide security to every individual and to create legal frameworks that become the basis of norms that each national legislation must apply and adapt in accordance with characteristics of each state. Human dignity, freedom, equality, the rule of law and respect for human rights values are embedded in the foundations of the EU treaties. The EU Charter of Fundamental Human Rights clearly defines the rights of EU citizens.

Key words: human rights, protection mechanisms, European Union, Charter of Fundamental Human Rights, European Convention, European Court of Justice, European Court for the Protection of Human Rights.

Article history:

Received: 5. 6. 2017.

Accepted: 8. 8. 2017.

UDK: 351.746.1(4-672EU)
351.862/.863(4-672EU)

Pregledni naučni rad

ULOGA FRONTEX-A U OSTVARIVANJU BEZBEDNOSTI EVROPSKE UNIJE

MSc Samra Dečković*

Apstrakt:

Autor se u radu bavi analiziranjem uloge Frontex-a u ostvarivanju bezbednosti Evropske unije. Naime, s obzirom da svake godine, oko 700 miliona ljudi prelazi evropske spoljne granice, jedan od najvećih izazova je otkrivanje nelegalnih aktivnosti. Iz tog razloga je 2004. godine osnovan Uredbom Veća(EZ) 2007/20004, Frontex, Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije. Reč je o agenciji Evropske unije koja pomaže državama članicama u obuci nacionalnih pripadnika granične bezbednosti, uključujući uvođenje zajedničkih standarda obuke. Kako između zemalja Šengena ne postoje stalne granične kontrole, one postaju posebno značajne. Iz tog razloga Frontex sprovodi analizu rizika, prati istraživanja važna za kontrolu i nadzor spoljnih granica. Pomaže državama članicama u okolnostima koje zahtevaju povećanu tehničku i operativnu pomoć na spoljnim granicama te pruža državama članicama potporu u organizaciji zajedničkih operacija. S obzirom da Frontex nema sopstvenu ili granične bezbednosne službe, prilikom koordinacije zajedničke operacije oslanja se na zemlje EU da obezbedi neophodne resurse. U svim svojim oblastima delovanja – operacije, analize rizika, obuku, istraživanje i razvoj, Frontex, deluje kao koordinator osnivanja specijalizovanih mreža između pograničnih vlasti. Frontex je tako postala centralna tačka kontakta koja postavlja standard za sve evropske graničare, jer između ostalog, borba protiv prekograničnog kriminala je moguća samo ako informacije od posebnog značaja budu dostupne svim graničnim vlastima.

Ključne riječi: Evropska unija, bezbednost, spoljne granice,

Uvodna razmatranja

Pedesetih godina prošlog veka jedan od ciljeva evropskih integracija bio je podsticanje slobodnog kretanja ljudi. Iz tog razloga je u Rimskom ugovoru 1957. godine kao osnova Zajednice identifikovano slobodno kretanje roba, lica, usluga i kapitala. Tako su i osamdesetih godina pet država članica (Belgija, Francuska,

* Asistent na Departmanu za pravne nauke, Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: s.kucevic@uinip.edu.rs

Nemačka, Luksemburg i Holandija) odlučile da naprave teritoriju bez unutrašnjih granica. U tom cilju su potpisale Šengenski sporazum, koji je pet godina kasnije dopunjen Konvencijom o sprovođenju Šengenskog sporazuma. Stupanjem na snagu ove konvencije ukinute su kontrole na unutrašnjim granicama i stvorena jedinstvena spoljna granica, što je zahtevalo i vođenje zajedničke politike upravljanja spoljnim granicama. Naime, raspad Sovjetskog Saveza, etnički sukobi i ratovi na Balkanu, ukazali su na potrebu da evropska bezbednosna politika postane deo procesa integracije, odnosno da države članice EU formiraju sopstvene snage za rešavanje kriznih situacija. Iz tog razloga su se zemlje EU na Međuvladinoj konferenciji u Matrihtu 1991. godine saglasile sa uvođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Član J.4 Ugovora određuje da zajednička spoljna i bezbednosna politika obuhvata sva pitanja koja se odnose na bezbednost Unije, uključujući dugoročno definisanje zajedničke odbrambene politike koja bi u odgovarajućem trenutku, mogla da dovede do zajedničke odbrane. (Lapandić, Janjević, 1995.) Ciljevi zajedničke spoljne i bezbednosne politike su:

- Zaštita zajedničkih vrednosti, interesa i nezavisnosti Unije;
- Jačanje bezbednosti Unije i njenih država članica;
- Održavanje mira i jačanje međunarodne bezbednosti u skladu sa Poveljom UN i načelima Završnog akta iz Helsinkija i ciljevima Pariske povelje;
- Unapređenje međunarodne saradnje;
- Razvoj i jačanje demokratije i pravne države;
- Poštovanje prava čoveka i osnovnih sloboda. (Dapčević-Marković, 2012)

U cilju jačanja sposobnosti ujedinjene Evrope za spoljnopolitičko delovanje odredbe o ovoj politici su razrađene u Ugovoru iz Amsterdama 1997. godine i Ugovoru potpisanim u Nici 2000. godine.

Kada se govori Šengenskim pravilima upravljanja spoljnim granicama neophodno je istaći da ona obuhvataju širok spektar mera koje se mogu svrstati u pet grupa. Prva se odnosi na središnji stub upravljanja spoljnim granicama kojima se utvrđuju pravila o prelasku spoljnih granica i uslovi kojima se uređuje privremeno ponovno uvođenje unutrašnjih graničnih kontrola, odnosno Zakonik o šengenskim granicama. S obzirom da sve države članice nemaju spoljne granice koje treba nadzirati, kao ni jednake granične prometne tokove, druga grupa mera se odnosi na fondove¹ kojima se EU koristi kako bi državama članicama nadoknadili troškove nastale na spoljnim granicama.

U cilju upravljanja migracijama i granicama, treća grupa mera odnosi se na osnivanje sledećih centralizovanih baza podataka: Šengenskog informacionog sistema (SIS), Viznog informacionog sistema (VIS) i Eurodaca, evropske baze otisaka prstiju za identifikaciju tražitelja azila i garancije pravilnog sprovođenja Dublinske uredbe. Četvrta grupa mera predviđena je za sprečavanje i kažnjavanje nezakonitog ulaska, prelaska i boravka. I na kraju, postoje mere koje su usmerene na operativnu

¹U periodu od 2007. do 2013. taj mehanizam podele finansijskog opterećenja postojao je u obliku Fonda za spoljne granice. U periodu od 2014. do 2020. taj fond zamenjuje Fond za unutrašnju sigurnost: granice i vize.

saradnju i upravljanje granicama. Nosioc tih mera je Agencija za evropsku graničnu i obalsku stražu (nekadašnja Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije (Frontex) sa proširenim zadacima).

Nastanak Frontex-a

S obzirom da evropske spoljne granice prelazi oko 700 miliona ljudi svaki godine, jedan od najvećih izazova je otkrivanje nelegalnih aktivnosti bez stvaranja kašnjenja za druge putnike. Naime, Evropska unija se poslednjih nekoliko godina suočava sa neviđenim porastom broja migranata i izbeglica koji žele da uđu u EU. Zemlje koje imaju spoljnu granicu imaju isključivu odgovornost za granične kontrole. Međutim, kako između zemalja Šengena ne postoje stalne granične kontrole, Šengen članovi se oslanjaju na kvalitet granične kontrole i nadzora koje sprovode druge zemlje EU. Iz tog razloga je Evropska unija razvila niz pravnih instrumenata, agencija i institucija usmeren na efikasan nadzor spoljnih granica i sprečavanje ilegalnih ulazaka na teritoriju država članica.²

Od 1999. godine Evropski savet za pravosuđe i unutrašnje poslove preduzeo je nekoliko koraka ka jačanju saradnje u oblasti migracija, azila i sigurnosti. U oblasti upravljanja granicama to je dovelo do stvaranja zajedničke jedinice za spoljne granice -grupe sastavljene od članova Strateškog odbora za imigraciju, granice i azil (SCIFA) i šefova službi za kontrolu državne granice. Zajednička jedinica je koordinirala nacionalne projekte ad-hoc centara za kontrolu granica, čiji je zadatak bio da nadgleda pilot projekte širom EU i zajedničke operacije vezane za upravljanje granicom. Postojalo je šest ad-hoc centara:

- Centar za analizu rizika (Helsinki, Finska)
- Centar za kopnene granice (Berlin, Nemačka)
- Centar za vazdušne granice (Rim, Italija)
- Centar za granice Zapadnog mora (Madrid, Španija)
- Ad-hoc centar za obuku (Austrija)
- Centar za granice Istočnog mora (Grčka)³

U cilju poboljšanja procedura i načina rada Zajedničke jedinice, Evropski savet je otišao korak dalje tako što je 26. oktobra 2004. godine osnovana Uredbom Saveta (EZ) 2007/2004 Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije (Frontex).⁴ Međutim, ova Uredba je ukinuta Uredbom (EU) 2016/1624 o osnivanju Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu, 14. septembra 2016. godine. Iako je Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu zamenila Evropsku agenciju za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije, zadržala je isti pravni subjektivitet i isti nadimak-FRONTEX. Sedište Frontex-a je u Varšavi, Poljska.

²http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_5.12.4.pdf

³<http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>, zvanična stranica Frontex-a, pristupljeno jula, 2017.

⁴<http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>, zvanična stranica Frontex-a, pristupljeno jula, 2017.

Frontex zapošljava više od 300 ljudi u svom sedištu u Varšavi. Oni rade u sledećim područjima:

- analiza rizika
- operacije (kopnene, pomorske i vazdušne)
- Centar Frontexa za analizu situacije
- Povratak
- objedinjavanje resursa
- međunarodna saradnja i saradnja unutar EU-a
- pravna pitanja, ured za temeljna prava
- korporativno upravljanje.⁵

Zadaci Frontex-a

Kao Agencija odgovorna za koordinaciju aktivnosti nacionalnih graničnih službi u nadzoru granice EU s državama nečlanicama, Frontex pruža pomoć državama članicama u obuci pripadnika nacionalnih bezbednosnih službi, uključujući uvođenje zajedničkih standarda obuke. Sprovodi analizu rizika, prati istraživanja važna za kontrolu i nadzor spoljnih granica. Pomaže državama članicama u okolnostima koje zahtevaju povećanu tehničku i operativnu pomoć na spoljnim granicama te pruža državama članicama podršku u organizovanju operacija zajedničkog povratka. To znači da Frontex ima sledeće zadatke:

- planira, koordinira, sprovodi i ocenjuje zajedničke operacije država članica na spoljnim granicama EU;
- sprovodi treninge osnovnog i specijalističkog nivoa;
- analizira obaveštajne podatke o stanju na spoljnim granicama;
- sprovodi istraživanja i nastoji da premosti tehničko-tehnološke razlike na spoljnim granicama;
- obezbeđuje timove za reagovanje u kriznim situacijama (*European border Guard Teams*) i za brze intervencije (*Rapid Border Intervention Teams*);
- pomaže zemljama članicama u operacijama vraćanja stranaca koji ilegalno borave u nekoj od zemalja članica, sa ciljem unapređenja efikasnosti, ekonomičnosti i poštovanja ljudskih prava pri tim operacijama;
- upozorava na moguće rizične situacije, a na bazi analize rizika- *An Early Warning System-EWS*. (Dapčević Marković, 2012)

Aktivnosti Frontexa temelje se uglavnom na analizama rizika, koje se mogu svrstati u tri kategorije: strateške analize, operativne analize i analitike. Naime, Frontex procenjuje rizike za sigurnost granica EU-a: stvara sliku uzoraka i kretanja u području nezakonite migracije i prekograničnih kriminalnih aktivnosti na spoljnim granicama, uključujući trgovinu ljudima te deli svoje rezultate sa zemljama EU-a i Komisijom, a i sam se njima koristi za planiranje svojih aktivnosti. Osim toga, Frontex

⁵<https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex>, zvanična stranica EU, pristupljeno juna, 2017.

takođe posvećuje veliku pažnju dnevnim dešavanjima u oblastima svojih zajedničkih operacija na spoljnim granicama. Sa pristizanjem velikog broja državljana zemalja izvan EU, često preti opasnost po neku članicu EU na spoljnoj granici, što zahteva reakciju Frontex-a u smislu raspoređivanja timova Evropske granične straže. U sklopu mobilnih timova nalaze se i prevodioci, ekipe za pružanje hitne medicinske pomoći i identifikaciju ljudi. Nose svoje vlastite uniforme sa zastavom EU, s tim što su pod kontrolom države članice u kojoj deluju. Koriste helikoptere i brze patrolne čamce, a misije se šalju u krizna područja u roku 10 dana od prijema zahteva.

Uzimajući u obzir postavljene zadatke može se reći da je Frontex postao centralna tačka kontakta, koja postavlja standarde za sve evropske granične bezbednosne službe. Razvojem zajedničkih standarda nastoje se osigurati jedinstveni standardi granične kontrole bez obzira na to gde putnici prelaze spoljne granice EU. Time se postiže saradnja službenika granične straže iz različitih zemalja tokom njihovog raspoređivanja u zajedničke operacije koje koordinira Frontex.

Način rada Frontex-a

Dok je redovna kontrola granica isključiva odgovornost država članica, uloga Frontex-a se fokusira na koordinaciju raspoređivanja dodatnih stručnjaka i tehničke opreme u graničnim oblastima koje se suočavaju sa posebnim problemima. Međutim, Frontex nema vlastitu opremu ili graničnu stražu, već mu zemlje EU-e stavljaju na raspolaganje neophodne resurse, s tim što Frontex nadoknađuje sve troškove.⁶ Naime, Frontex zajedno sa zemljom domaćinom vrši procenu broja posebno obučених izvršilaca, kao i količine i vrste tehničke opreme koja je potrebna. U skladu sa tim, Frontex usmerava zahtev svim državama članicama koje će zatim odlučiti o nivou doprinosa zajedničkoj operaciji.

Njeni kapaciteti su u osnaženom obliku bili angažovani u borbi protiv „krijumčara migranata” u operacijama Posejdon (Operation Poseidon Sea, kontrola morske rute od Turske do Grčke-raspoređeno oko 800 oficira za vezu⁷), Indalo (Operation Indalo, put iz Alžira i Maroka ka Španiji), Hermes (Joint Operation Hermes, kretanja iz centralnog Mediterana prema Italiji), Enej (Operation Aeneas, sprečavanje ilegalnih imigracija iz Turske, Albanije i Egipta ka obalama Italije) i Triton, pokrenuta krajem 2014. te znatno osnažena 2015., zadužena je za nadzor morske granice, prvenstveno između Libije i Italije, te je u nju uključeno osoblje i oprema iz više država članica s ciljem pružanja operativne potpore Italiji.⁸ U saradnji s ostalim nadležnim agencijama EU-e, Frontex ima važnu ulogu u uspostavljanju centara za prihvata i registraciju i raspoređivanje timova za pružanje pomoći u upravljanju migracijama. Osnovni cilj je identifikacija, provera i registracija migranata pri ulasku u EU, kao i organizacija operacija vraćanja osoba koje nemaju

⁶<https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex>, Zvanična stranica EU, pristupljeno avgusta, 2017.

⁷(<http://www.startbih.info/Aktuelnost.aspx?id=90415>), pristupljeno avgusta, 2017.

⁸http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_5.12.4.pdf), pristupljeno avgusta, 2017.

pravo na ostanak. Agencija za evropsku graničnu i obalnu stražu vodeća je agencija u regionalnim jedinicama EU-e za posebne namene, čije se sedište za centre za prihvata i registraciju u Italiji nalazi u Cataniji, odnosno u Pireju za centre u Grčkoj. Zbog pojačane opasnosti od terorističkih napada usvojen je predlog za uvođenje obveznih provera građana EU-a koji ulaze u šengensko područje ili iz njega izlaze preko kopnenih, morskih ili vazdušnih granica. To znači da bi se putne isprave građana proveravale u bazi podataka Šengenskog informacionog sistema (SIS) i bazi Interpola o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama. Međutim, prema podacima međunarodne mreže MIGREUROP, broj žrtava kontinuirano se povećavao iz godine u godinu te se podudara s početkom rada agencije *Frontex* i uvođenjem niza novih represivnih mehanizama kontrole i promenama zakonodavstva, koje su rezultirale time da su migranti zbog sve teže mogućnosti legalnog ulaska u EU prisiljeni posegnuti za nesigurnim aranžmanima prelaska granice koje pružaju razni kriminalci i krijumčari ljudima. Upravo su promene zakonodavstva jasno pokazale kako izgradnja kapaciteta za efikasno upravljanje granicama i sigurnost teritorija imaju prioritet nad delovanjem u smeru izgradnje mira, doslednog poštovanja ljudskih prava i ljudske sigurnosti te spašavanja izbeglica od utapanja. (Centar za mirovne studije, 2013.)

U skladu sa Uredbom 45/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 18. decembra 2000. godine, *Frontex*, kao agencija EU, prikuplja i obrađuje lične podatke, s tim što je imenovan službenik za zaštitu podataka, sa osnovnim zadatkom da obezbedi, na nezavisan način, zakonitost i poštovanje odredbi o zaštiti podataka. Međutim, Agencija samo obrađuje lične podatke lica koja su osumnjičena za prekogranične zločine, kao što je omogućavanje ilegalne migracije i trgovine ljudima, prosleđuje ih Europolu ili drugim organizacijama koje se staraju za sprovođenje zakona EU. *Frontex* nije ovlašćen da sprovede istragu i ima obavezu da izbriše lične podatke posle tri meseca.

Zaključak

Sklapanjem Šengenskog sporazuma i uklanjanjem unutrašnjih granica u Uniji, uvedena je sloboda kretanja, odnosno režim kontrole spoljnih granica postao je mehanizam od interesa za celu Uniju. Ulascima stranih državljana od tada se pridaje mnogo veća pažnja, a implementiran je i niz javnih programa radi smanjenja ilegalnih imigracija. Za nadzor spoljnih vazdušnih, vodenih i kopnenih granica EU zaduženo je više agencija koje pomažu državama članicama u readmisiji stranih državljana. Radi odvratanja potencijalnih migranata od useljenja u Evropu finansiraju se granične infrastrukture trećih država, pokreću propagandne kampanje, ali se i ulaže u lokalne kapacitete tranzitnih zemalja za prihvata većeg broja izbeglica. Uspostavljanjem instrumenata i agencija poput Šengenskog informacionog sistema, Viznog informacionog sistema i Agencije za evropsku graničnu i obalnu stražu sasvim je jasno da je politika upravljanja granicama znatno napredovala. Uloga *Frontex*-a u buci pripadnika nacionalnih bezbednosnih službi, uključujući uvođenje

zajedničkih standarda obuke, od posebne je važnosti. Pomaže državama članicama u okolnostima koje zahtevaju povećanu tehničku i operativnu pomoć na spoljnim granicama te pruža državama članicama pomoć u organizaciji zajedničkih operacija. Frontex u svim svojim oblastima delovanja – operacije, analize rizika, obuka, istraživanje i razvoj, deluje kao koordinator osnivanja specijalizovanih mreža između pograničnih vlasti. Tako je postala centralna tačka kontakta koja postavlja standard za sve evropske bezbednosne službe, jer između ostalog, borba protiv prekograničnog kriminala je moguća samo ako informacije od posebnog značaja budu dostupne svim graničnim vlastima.

LITERATURA

- 1) Dapčević-Marković, Lj.(2012). Bezbednost Evropske Unije, Beograd.
- 2) Lapandić, D., Janjević, M.(1995). Ugovor o Evropskoj Uniji:od Rima do Mاستrihta, Beograd.
- 3) Centar mirovnih studija, izjava za javnost, (2013) Štitimo ljude a ne granice, Zagreb.
- 4) Zvanična stranica Evropske unije, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_5.12.4.pdf), pristupljeno avgusta, 2017.
- 5) Zvanična stranica Frontex-a<http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>„ pristupljeno jula, 2017.
- 6) <http://www.startbih.info/Aktuelnost.aspx?id=90415>), pristupljeno avgusta, 2107.

ROLE OF FRONTEX A SECURITY IN EXERCISING THE EUROPEAN UNION

Msc Samra Deckovic

Abstract:

The author is concerned with analyzing the role of Frontex in achieving security of the European Union. In fact, considering that every year, about 700 million people crossing EU external borders, one of the biggest challenges is to detect illegal activities. For this reason, in 2004, established under the Higher (EC) 2007/20004, Frontex, the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. It is an agency of the European Union to assist Member States in training of national border guards, including the establishment of common training standards. As between the Schengen countries there are no permanent border control, they become particularly significant. For this reason, Frontex conducts risk analysis, monitor research relevant for the control and surveillance of external borders. Assists Member States in circumstances requiring increased technical and

operational assistance at external borders and provides support to member states in the organization of joint operations. As Frontex does not have its own equipment or border guards during joint operations coordination relies on EU countries to provide border guards, boats, airplanes and other necessary resources. In all its areas of operation - operations, risk analysis, training, research and development, Frontex, acting as coordinator of the establishment of specialized networks between border authorities. Frontex has become a central point of contact, which sets the standard for all European border guards, because among other things, the fight against cross-border crime is only possible if the information is of particular interest are available to all border authorities.

Keywords (5 words): The European Union, security, external borders.

Article history:

Received: 28. 6. 2017.

Accepted: 4. 9. 2017.

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. 5, br. 9 (2017)- . - Novi Pazar :
Univerzitet u Novom Pazaru, 2017- (Beograd :
Megraf). - 25 cm
Polugodišnje
ISSN 2334-8100 = Pravne teme (Novi Pazar)
COBISS.SR-ID 198572812