

B U D U Ć N O S T

Javne
politike
u Srbiji

IZA UGLA

Univerzitet u Beogradu,
Fakultet političkih nauka

Centar za javnu upravu,
lokalnu samoupravu
i javne politike



Sadržaj

ZA IZDAVAČA

Maja Mičić

OBRADA I ŠTAMPA

Ivo Matejin

Štamparija Dual-mode

PRIREDILE

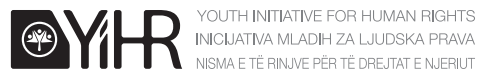
Prof. dr Snežana Đorđević

Andrijana Jovanović

Nataša Čorbić

TIRAŽ

300 primeraka



© Inicijativa mladih za ljudska prava

• 2014 •

www.yihr.org

UVODNA REČ

Maj 2014. godine

Publikacija „Javne politike u Srbiji – budućnost iza ugla“ predstavlja zbir predloga praktičnih politika koji obrađuju i analiziraju različite društveno-političke probleme u Srbiji. Autori su grupa studenata Fakulteta političkih nauka koja je na predmetu Javna politika činila naprednu grupu i paralelno sa savladavanjem osnovnog gradiva, sprovela produbljena istraživanja u vezi sa odabranim temama.

Publikacija je koncipirana tako da prati analizu sledećih oblasti javnih politika Republike Srbije:

- ▶ Nasilje na sportskim priredbama;
- ▶ Registrovana istopolna partnerstva;
- ▶ Kvalitet rada javnih agencija;
- ▶ Kontrola službi bezbednosti;
- ▶ Legalizacija kanabisa.

Ono što je zajedničko za sve teme je njihova aktuelnost, kompleksnost i konstantno prisustvo u medijskoj, političkoj i akademskoj sferi u Srbiji. Iako su se politički odlučioi bavili ovim temama na različite načine, do sada nije nađeno odgovarajuće rešenje koje bi uklonilo uzroke problema za navedene teme.

Analizirajući ove teme studenti su, uz stručne konsultacije sa profesorom dr Snežanom Đorđević i saradnicama u nastavi Andrijanom Jovanović i Natašom Čorbić, pokušali da detaljnim istraživanjem i analizom otkriju, definišu i razumeju uzroke problema u društvu. Upravo na ovim praktičnim primerima, kroz akademski pristup, prikazano je trenutno stanje u navedenim oblastima, ključni akteri koji utiču na kreiranje politike, ponuđena su optimalna rešenja problema i moguće alternative i na kraju, date preporuke za njihovo ostvarivanje.

Posebnu zahvalnost upućujemo Inicijativi mladih za ljudska prava, koja je prepoznala važnost i aktuelnost tema i pružila podršku u izradi ove publikacije.

Priredivači

VELJKO JOVANOVIĆ, NIKOLA MILINKOVIĆ, ANDRIJANA JOVANOVIĆ

Civilna kontrola Bezbednosno- informativne agencije Transparentnost i odgovornost

Beograd, 2014. godine

SADRŽAJ

UVOD 10

BEZBEDNOSNO-INFORMATIVNA AGENCIJA 11

**UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA I RASPODELA ODGOVORNOSTI
I NAČIN RADA 12**

CIVILNA KONTROLA BEZBEDNOSNO-INFORMATIVNE AGENCIJE 13

KONTROLA OD STRANE ZAŠTITNIKA GRAĐANA 16

**KONTROLA OD STRANE POVERENIKA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA
OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI 20**

**FINANSIJSKA TRANSPARENTNOST I KONTROLA OD STRANE
DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE 23**

**AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE I LICA KOJA PRIJAVE
SUMNJU NA KORUPCIJU 26**

ZAKLJUČAK 29

LITERATURA 30

U OVOM RADU POKUŠALI SMO DA PREDSTAVIMO PRAVNI OKVIR CIVILNE KONTROLE BEZBEDNOSNO-INFORMATIVNE AGENCIJE, DA GA ANALITIČKI ISPITAMO I O NJEMU DONESEMO SUD. VEĆ PRI SAMOM IZBORU TEME VIDELI SMO DA SE NE MOŽEMO BAVITI CIVILNOM KONTROLOM IZ SVIH UGLOVA, PA SMO IZABRALI DA KONTROLI SLUŽBI BEZBEDNOSTI PRISTUPIMO IZ „KONVENCIONALNOG“ ILI IZ UGLA GRAĐANA I STOGA PAŽNJU USMERILI INSTITUCIJAMA KAO ŠTO SU NARODNA SKUPŠTINA I NEZAVISNA KONTROLNA TELA. ZBOG ŠIRINE I KOMPLEKSNOСТИ PROBLEMA, NJEGOVI RAZLIČITIM ASPEKTIMA PRISTUPILI SMO PONAŠANJIMA, KRITIČKI IH RAZMATRAJUĆI I NAVODEĆI ALTERNATIVNA I ISPROBANA REŠENJA.

UVOD

Specifičnost civilne kontrole službi bezbednosti je višestruka, pre svega zbog postojanja konstantne opasnosti da se „najviše vrednosti nezavisnosti i teritorijalnog integriteta“ države ugroze što opravdava postojanje određenog stepena tajnosti u oblasti bezbednosti.¹ Međutim kako je tajnost „često bila zloupotrebljavana i korišćena kao osnov za opstanak na vlasti, prikupljanje nezakonitog i nepravilnog rada nosioca najviših državnih funkcija ili rasipništva i korupcije“,² određeni stepen transparentnosti takođe se pokazao kao neophodan.

Potrebno je naći odgovarajuću kombinaciju javnosti i tajnosti i tako uskladiti principe bezbednosti i transparentnosti. To je svakako zahtevan i komplikovan zadatak i malo koja država ga je rešila u potpunosti. Ipak, postoje određeni standardi koji se primenjuju u većini demokratskih država i na njih se u velikoj meri oslanja i ovaj rad.

Ako pogledamo razvoj bezbednosnog sektora u Srbiji videćemo da od 1945. godine pa sve do zakona iz 2002. nije postojao zakon koji se odnosio na službe bezbednosti. Štaviše, Služba državne bezbednosti (SDB) bila je sastavni deo policije, a prema mišljenju mnogih, predstavljala je glavnu polugu održanja miloševićevskog režima.³

1 Miroljub Radojković, „Informacija“, str. 409, u: Enciklopedija političke kulture, Savremena administracija, 1993, str. 405–415.

2 Dejan Milenković, Kontrola službi bezbednosti, Centar za novu politiku, 2011, str. 5.

3 Dušan Pavlović i Slobodan Antonić, Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle

Razlozi za to su brojni, ali osnovni predstavlja nedostatak regulacije u ovoj oblasti. Naime, s obzirom da nije postojao zakon o službama bezbednosti, pripadnici SDB-a su mogli sami da donose pravila koja treba da poštuju. Odbor Narodne Skupštine u periodu autoritarne vladavine nije ni vodio zapisnik o svom radu, a budžet je bio stroga tajna i nije bio dostupan ni samom odboru. Sa druge strane, u okviru SDB-a su formirane posebne jedinice kao što su tzv. Crvene beretke za koje postoje osnovane sumnje da su pomagale šverc cigareta, nafte, oružja i droge, a koje su „bile onakve kakav im je bio sastav: nedisciplinovane, sklone krađi i ubistvima iz čisto materijalnih pobuda, i bez dovoljno sluha za više nacionalne interese“.⁴

Takođe, SDB je radio u funkciji tadašnjih vlasti i prisluškiavao, snimao i ucenjivao vođe opozicije, zatim organizovao dva neuspešna atentata, nekoliko otmica i učestvovao u ubistvu novinara Slavka Ćuruvije kao i premijera Zorana Đinđića.

Nakon demokratskih promena 2000. godine otpočela je i reforma policije, ali je SDB ostala netaknuta sve do donošenja zakona iz 2002. godine. Reforma SDB-a, međutim, nije išla tako jednostavno. Godine 2002. je formiran Savet za državnu bezbednost pri Vladi koji je imao zadatak da nadzire rad službe, donet je Zakon o službama državne bezbednosti SRJ kojim je ukinuto postojanje SDB i 18. jula je osnovana Bezbednosno-informativna agencija (BIA) donošenjem istoimenog zakona čime su po prvi put u istoriji Srbije „bezbednosno – obaveštajni poslovi izdvojeni iz Ministarstva unutrašnjih poslova“.⁵

Manje od godinu dana nakon toga, ubijen je premijer Zoran Đinđić, a na njegovo mesto došao je Zoran Živković. Iste godine, njegova Vlada je izgubila većinu i raspisani su vanredni izbori nakon kojih je Vladu formirao Vojislav Koštunica i tek od 2004. godine na čelo skupštinskog odbora zaduženog za kontrolu službi bezbednosti dolazi predstavnik opozicije, kao što je slučaj u većini demokratskih zemalja.

BEZBEDNOSNO-INFORMATIVNA AGENCIJA

Članom 4 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije iz 2007. godine regulisano je da bezbednosno-obaveštajni sistem čine Vojno-bezbednosna agencija (VBA) i Vojno-obaveštajna agencija (VOA) koje se nalaze u sastavu Ministarstva odbrane i Bezbednosno-informativna agencija (BIA) kao posebna organizacija u sastavu Vlade. Ovaj zakon ne uređuje bliže

2000. godine, Službeni glasnik, 2007, str. 124 i dalje.

4 Dejan Anastasijević, „Ko su 'Crvene beretke'“, Politika, 19. oktobar 2000. godine.

5 Onlajn istorijat Bezbednosno-informativne agencije za period od 1944. do 2002. godine, <http://bit.ly/1mvArCz>

rad samih službi iako postavlja okvire njihovog postojanja i osnovne principe na kojima se zasniva njihov rad.

Uz ove tri, u sastavu Ministarstva spoljnih poslova nalaze se i Služba za istraživanje i dokumentaciju (SID) i Služba bezbednosti (SB), koje postoje na osnovu Zakona o službama bezbednosti SRJ iz 2002. godine koji je gorepomenuti zakon zamenio, takođe imaju 'bezbednosna' ovlašćenja iako nemaju status službi već organizacionih jedinica u sastavu ministarstva.⁶

Ako se uzmu u obzir i organizacione jedinice koje imaju pravo na korišćenje specijalnih istražnih radnji, spisak 'bezbednosnih' institucija se proširuje. Tako posmatran, sektor bezbednosti uključuje i Ministarstvo unutrašnjih poslova koje ta ovlašćenja ima prema Zakoniku o krivičnom postupku, ali i u okviru Ministarstva finansija ista ovlašćenja imaju Uprava carina, i to kada postupa kao organ koji istražuje kriminalnu delatnost, Uprava za sprečavanje pranja novca kao i Poreska policija u okviru Poreske uprave.

Dakle, šire posmatrano, sektor bezbednosti u Srbiji uključuje organizacione jedinice u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija i Ministarstva spoljnih poslova ali i BIA koja jedina funkcioniše kao posebna organizacija u sastavu Vlade i to ima višestruke posledice po samu njenu organizaciju. Zbog toga ćemo se u ovom radu baviti Bezbednosnoinformativnom agencijom, isključujući ostale bezbednosne službe i organizacione jedinice na osnovu kriterijuma pripadnosti organima javne uprave kao i načina njihove kontrole.

UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA I RASPODELA ODGOVORNOSTI I NAČIN RADA

Istorijske okolnosti koje su zadesile vlasti i problemi sa kojima su se suočavale su doprinele tome da izvršna vlast pokuša da rad službe stavi pod svoju kontrolu. Prvi korak u tom pravcu bio je promena načina izbora direktora službe koga sada bira i razrešava Vlada i kojoj je on odgovoran. Takođe, direktor agencije je član Saveta za nacionalnu bezbednost po položaju i član Biroa za koordinaciju tog Saveta. Ovakva pravna praksa rezultira stanjem u kojem je direktor agencije odgovoran Vladi, ali zajedno sa premijerom, predsednikom, ministrima odbrane, pravde i spoljnih poslova kao i direktorima drugih bezbednosnih službi odlučuje o najznačajnijim bezbednosnim pitanjima u zemlji.⁷

Naredni korak u organizaciji BIA predstavljao je davanje ovlašćenja direktoru da sam utiče na organizacionu strukturu unutar BIA kao i na raspodelu

⁶ Milenković, op. cit., str. 5.

⁷ Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 116/07, član 5 i 6.

prava i odgovornosti. Naime, iako se na organizacionu strukturu BIA primenjuju pravila koja se odnose na unutrašnju organizaciju ministarstava, direktoru je ostavljen prostor da osniva posebne organizacione jedinice kao i da odstupa od tih pravila kada za to postoje opravdani razlozi.⁸ Na raspodelu prava i odgovornosti unutar BIA direktor može uticati promenom organizacione jedinice ali i uputstvima o obavljanju posla i instrukcijama o načinu obavljanja poslova.⁹

Osnovne organizacione jedinice BIA su uprave i zasnivaju se na funkcionalnom principu dok teritorijalnu organizaciju predstavljaju regionalni centri.

CIVILNA KONTROLA BEZBEDNOSNO-INFORMATIVNE AGENCIJE

Civilna kontrola službi bezbednosti, odnosno BIA se ostvaruje na nekoliko načina. Pre svega kroz upravnu kontrolu od strane Vlade kojoj agencija odgovara za svoj rad, ali i od strane Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu podataka o ličnosti. Oni to svoje pravo ostvaruju kroz donošenje zakona, strategija i drugih akata koji se odnose na oblast bezbednosti ili na drugi način na poslove iz delokruga BIA. Takođe, civilnu kontrolu agencije sprovode i sudovi kroz obavljanje njihovih redovnih aktivnosti. Sudovi mogu da uskrate pravo agenciji da pristupe određenim podacima ili informacijama ukoliko nisu ispunjeni odgovarajući uslovi, oni mogu kazniti pripadnike agencije u slučaju da prekrše svoja ovlašćenja kao i agenciju ukoliko odstupa od zakona.

Sudovi zajedno sa Vladom i Savetom za nacionalnu bezbednost obezbeđuju kontrolu zakonitosti rada agencije kao i to da li agencija poverene zadatke zaista i obavlja. Međutim, uvek stoji otvoreno pitanje da li su finansijska sredstva efikasno upotrebljena ili da li je određen cilj opravdao zanemarivanje nekog drugog cilja. Zbog toga je neophodno da postoji i kontrola agencije (efikasnosti, efektivnosti, sadržinska kontrola) iz domena civilnog društva i institucija koje ga reprezentuju. Da bi takva kontrola postojala, potrebno je da postoje određeni preduslovi. To su, pre svega, dve vrste transparentnosti: finansijska i opšta.

Sa svoje strane civilnu kontrolu BIA vrše i institucije koje na određeni način reprezentuju civilno društvo kao što su Narodna skupština, ombudsman, Poverenik ali i Državna revizorska institucija i Agencija za borbu protiv korupcije. U nastavku rada ćemo svakoj od ovih institucija prići pojedinačno iznoseći redom njihova ovlašćenja kada je u pitanju kontrola, njihova iskustva sa kontrolom rada agencije, preporuke koje su upućene radu agencije i zapos-

⁸ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 42/02 i 111/09, član 6 i 7.

⁹ Ibid, član 8.

lenima ali i predloge za izmenu zakonskog okvira koji je vezan za rad agencije.

Kada je u pitanju rad Narodne skupštine i njena kontrola BIA, možemo reći da ona tu svoju ulogu ostvaruje na nekoliko načina. Pre svega, Skupština kontroliše rad Agencije donošenjem zakona koji se direktno ili posredno odnose na nju i njene zaposlene. Zatim, Skupština vrši i finansijsku kontrolu Bezbednosno-informativne agencije usvajanjem budžeta, ali i usvajanjem finansijskih izveštaja i izveštaja o reviziji. Treće, skupština usvaja izveštaje i drugih nezavisnih kontrolnih tela kao što su Poverenik i ombudsman. Četvrto, parlament RS vrši nadzor Agencije kroz odbor zadužen za bezbednost, odnosno - pre 2006. godine to je bio Odbor za odbranu i bezbednost, a nakon toga Odbor za kontrolu službi bezbednosti.¹⁰

Do 2008. godine skupštinski odbor je radio aktivno i često podnosio amandmane na predloge zakona. Međutim, poslanici u tom periodu skoro i da nisu koristili interpelaciju, poslanička pitanja i mogućnost formiranja anketnih odbora.¹¹ Zakon je Agenciji ostavio slobodu da primenjuje „odgovarajuće“ metode što je veoma neprecizna konstrukcija i može da podrazumeva primenu svih metoda, mera i sredstava. Iskustvo SDB-a i rezervisanog domena koji je Služba u prvim danima postkomunističkog perioda stvorila, pa i slučajevi ubistava novinara¹² u kojima je, kako se potvrđuje, učestvovala, treba da osujeti ovakvu praksu i natera nas da je promenimo. Štaviše, odbor zadužen za kontrolu rada BIA sve do 2010. godine nije ni kontrolisao primenu ovih mera i metoda,¹³ što predstavlja veoma značajan propust u njegovom radu. Ne samo to - zakon nameće obavezu građanima, preduzećima i ustanovama da sa njom saraduju i daje joj policijska ovlašćenja, kada to okolnosti zahtevaju.¹⁴ Takođe, Agenciji je ostavljena sloboda prikupljanja podataka, vođenja evidencije o građanima ali i njihovog prisluškivanja i praćenja uz obaveznu potvrdu Vrhovnog suda. Ali ako se uzme u obzir da je BIA po nalogu iz MUP-a, koji i sam ima obaveštajna ovlašćenja, prisluškivala telefonske razgovore potpredsednika Vlade Aleksandra Vučića i predsednika Republike Tomislava Nikolića,¹⁵ postoje objektivne indicije o tome da rezervisani domen nije još uvek u potpunosti odstranjen.

10 Milenković, op. cit., str. 31.

11 Gorana Obanović, „Parlamentarna kontrola i nadzor sektora bezbednosti u Srbiji“, u: Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2012., Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Službeni glasnik, 2013, str. 317.

12 Svetlana Vukmirović, „Vučić: Država je ubila Ćuruviju“, RTS, 29. decembar 2013.

13 Obanović, op. cit., str. 327.

14 Pavlović i Antonić, op. cit., str. 138.

15 „BIA potvrdila: MUP izdao nalog za prisluškivanje Vučića i Nikolića“, Blic, 1. novembar 2012.

Još jedan od mehanizama kontrole Bezbednosno-informativne agencije predstavlja njena obaveza da podnosi polugodišnje i godišnje izveštaje o radu skupštinskom odboru. Međutim, kada smo uputili Narodnoj skupštini zahtev da nam te izveštaje dostavi, odbijeni smo uz obrazloženje da su izveštaji označeni kao „državna tajna“, što više ne postoji kao pravna kategorija. Istovremeno, rešenje ne sadrži razloge koji ukazuju na to da se odbijanjem štiti pretežnji interes, čak i ne sadrži pominjanje nacionalnog interesa ili nekog drugog razloga zbog kojeg je doneto odbijajuće rešenje, a uputstvo o pravnom sredstvu koje je u ovom slučaju pokretanje upravnog spora pred Upravnim sudom, s obzirom da Poverenik nema pravo da kontroliše rad NS, potpuno je zanemareno i u rešenju se ne nalazi.¹⁶ Sve to ukazuje na nesavesno postupanje sa javnim podacima ali i sa zakonom. Razlog tome može se naći u tome što Poverenik nema ovlašćenja da kontroliše rad NS, kao i u komplikovanoj proceduri za skidanje tajnosti sa određenih delova dokumenta koji nosi oznaku tajnosti, ali praksa po kojoj se mogućnost pravnog leka izostavlja iz rešenja ukazuje na to da se na službe bezbednosti posmatra donekle kao na posebno zaštićene organe.

Godine 2010. smenjen je predsednik odbora Dragan Todorović iz SRS-a i na njegovo mesto došao je Dušan Bajatović iz SPS-a, nakon čega je odbor počeo češće i redovnije da održava sednice. Ubrzo, članovi odbora su odlučili da je potrebno da se upoznaju sa radom BIA i organizovano je posetili. Pitanja su postala sve češća ali je važno napomenuti da odbor u proteklom periodu „nije tražio pristup poverljivim podacima ni od jednog državnog organa“.¹⁷

Nedostatak predstavlja i to što Narodna skupština prema novom poslovniku, kao i prema starom, kontrolu nad službama bezbednosti vrši samo posredno zbog toga što razmatra izveštaj Odbora koji je neposredno kontrolisao Agenciju i kome je ona izveštaj i uputila. Možda bi logičnije bilo da Agencija upućuje izveštaj i odboru i skupštini. Takođe, ni odboru ni Skupštini nije omogućen pristup svim podacima bez obzira na stepen tajnosti pri vršenju kontrole BIA, naprotiv.¹⁸ Ostale zamerke ticale bi se organizacije državne uprave, uloge izvršne vlasti u radu odbora i mnogo čega drugoga, ali to neće biti predmet našeg rada.

Verovatno iz svih navedenih razloga Narodna skupština i zauzima poslednje mesto na listi onih u koje građani i građanke Srbije imaju najviše poverenja kada je u pitanju kontrola službi bezbednosti.

16 Rešenje Narodne Skupštine broj 9-309/14.

17 Obanović, op. cit., str. 331.

18 Milenković, op. cit., str. 36.

KONTROLA OD STRANE ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Institucija Zaštitnika građana je u pravni sistem Republike Srbije uvedena Zakonom o zaštitniku građana 2005. godine. Narodna skupština ga je imenovala, uprkos zakonskom roku od 6 meseci, tek nakon donošenja ustava oktobra 2006. godine i još jednog kruga parlamentarnih izbora januara 2007. godine. Upravo je taj ustav instituciju ombudsmana podigao na ustavni nivo. Za kontrolu i nadzor BIA važan je deo ustavne odredbe koji se odnosi na instituciju ombudsmana: „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave [...] Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština u skladu sa Ustavom i zakonom.”¹⁹ BIA je agencija i u tom smislu je organ u sastavu državne uprave, te je na osnovu ustavne odredbe jasno da Zaštitnik građana vrši i kontrolu nad radom BIA.

Uslovi za izbor funkcije Zaštitnika građana su u skladu sa njenom važnošću. Bira ga Narodna skupština kvalifikovanom većinom, odnosno većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog odbora Narodne skupštine nadležnog za ustavna pitanja. Svaka poslanička grupa ima pravo da predloži kandidata za Zaštitnika građana. Ombudsman se bira na period od pet godina najviše dva puta uzastopno, mora biti državljanin Republike Srbije, diplomirani pravnik sa najmanje deset godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, mora da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete i da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana.²⁰ Zakon predviđa i četiri zamenika Zaštitnika građana. Zaštitnik građana i njegovi zamenici ne mogu biti članovi političkih stranaka.

Nadležnosti Zaštitnika građana se ne odnose direktno na službe bezbednosti i u ovom slučaju Bezbednosno-informativnu agenciju već, kao što smo naveli, on vrši kontrolu i nadzor nad istom kao organom državne uprave, pa se stoga svaka od nadležnosti koje ćemo u daljem tekstu navesti može odnositi i na BIA.

Zaštitnik građana prema građanima ima ovlašćenje da kontroliše poštovanje njihovih prava, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata, dok prema državnim organima ima ovlašćenje da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave.²¹ Ovo je zakonska odredba iz koje se zaključuje vršenje kontrole nad radom službi bezbednosti, pa i BIA, kao organa državne uprave.

19 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06, Uređenje vlasti, čl. 138, Zaštitnik građana.

20 Zakon o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05 i 54/07.

21 Zakon o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05 i 54/07.

Naredna nadležnost Zaštitnika građana je njegovo učešće u kreiranju pravnog sistema. Stoga u tom smislu ima pravo zakonodavne inicijative iz svoje nadležnosti, kao i inicijative za izmenu i dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ukoliko smatra da dovode do povrede prava građana nekim nedostatkom, kao i iniciranje kada smatra da je to važno za ostvarivanje prava građana. U ovu grupu spadaju i ovlašćenje da daje mišljenje na predloge zakona i drugih propisa Vladi i Skupštini u toku pripreme propisa, i krajnje ovlašćenje - postupak ocene ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom.

Nadležnosti Zaštitnika prema funkcionerima organa javne vlasti i zaposlenima u organu uprave se odnose na ovlašćenje da javno preporuči razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana odnosno pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog koji je neposredno odgovoran uz prethodno odbijanje saradnje sa Zaštitnikom ili na osnovu učinjene štete građaninu. Ukoliko se utvrde elementi krivičnog ili kažnjivog dela uopšte, ombudsman ima pravo pokretanja krivičnog, prekršajnog ili odgovarajućeg postupka.

Dalje, na osnovu obaveze organa javne uprave da saraduju sa Zaštitnikom građana, proizilaze pravo pristupa prostorijama organa uprave, zahtev od organa za uvidom u sve podatke kojima organ raspolaže, a od značaja su za postupak koji Zaštitnik vodi, bez obzira na nivo njihove tajnosti, sem kada je to suprotno zakonu. U okviru ovoga je i njegovo pravo da razgovara sa svakim zaposlenim u organu uprave, kao i pravo nesmetanog i nenajavljenog pristupa službenim prostorijama i podacima kojima raspolažu.

Poslednja grupa nadležnosti kojima Zaštitnik građana raspolaže je povezana sa utvrđivanjem moguće povrede ljudskih prava. Na osnovu nadležnosti sprovođenja postupka po pritužbama građana ili sopstvenoj inicijativi, on ima pravo da se obrati Vladi, Skupštini, javnosti ili nakon nepostupanja po preporuci, preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom javne uprave tj. u ovom slučaju BIA. Takođe, ombudsman može da daje svoje mišljenje i savete organima javne uprave kako da unaprede svoj rad kako bi otklonili postupke i pojave koje dovode do kršenja ljudskih prava, kao i da građane savetuje kako da zaštite svoja prava od neprimerenih akcija javne uprave.

Važno je napomenuti da kod svake od ovih nadležnosti, ombudsman ne vrši direktnu kontrolu službi bezbednosti, već samo onda kada do toga dođe u procesu izvršenja njegovih nadležnosti. U ovom smislu, postoji nekoliko važnih oblika kontrole službi bezbednosti od strane Zaštitnika građana. Međutim, dve aktivnosti se posebno izdvajaju, najpre zbog najvećeg publiciteta u javnosti. Prva se odnosi na preventivnu kontrolnu posetu Zaštitnika građana BIA u februaru 2010. godine, na osnovu koje je načinjen poseban izveštaj sa preporukama i mišljenjima. U izveštaju je navedeno da je osnovni cilj posete

bio „sagledavanje zakonitosti i pravilnosti rada BIA pri obavljanju poslova iz nadležnosti Agencije kojima se zadire u zagaranovana prava i slobode građana, i po potrebi davanje preporuka u cilju unapređivanja zakonitosti i pravilnosti rada BIA i unapređivanja poštovanja ljudskih prava uopšte.”²²

Deo izveštaja se odnosi i na poseban sastanak Zaštitnika građana i direktora BIA sa ciljem prikupljanja podataka potrebnih za ocenu Zaštitnika građana o osnovanosti pritužbi koje je dobio od više kandidata za sudijske funkcije o mogućem učešću BIA u tom postupku. U razgovoru sa direktorom BIA, Zaštitnik građana je obavešten da radi postupka razrešenja i izbora sudija, BIA nije preduzela nikakve mere ili vršila poslove iz svoje nadležnosti, niti je vršila bezbednosne provere.

Nakon uvodnih napomena i pojašnjenja koje su u okviru svojih izjava dali šef kabineta i specijalni savetnik direktora BIA kojima su predstavnici BIA upoznali Zaštitnika građana sa pravnim normama na osnovu kojih se obavljaju poslovi iz delokruga BIA, usledio je pristup službenim prostorijama u kojima se nalazi Centralni evidencioni registar, gde se čuva dokumentacija o svim primenjenim merama kojima se odstupa od načela nepovredivosti zagaranovanih ljudskih prava, kontrola prostorija, razgovor sa zaposlenima u registru i slučajni odabir četiri predmeta iz perioda 2003–2009. godine u kojima je meru naložio Vrhovni sud Srbije, istražni sudija i direktor BIA.²³

Opšta ocena Zaštitnika građana, na osnovu uvida u Centralni evidencioni registar i dokumentaciju koju BIA čuva o slučajevima u kojima je primenila neku od posebnih mera kojima se zadire u pojedina zagaranovana ljudska prava, je da se BIA u svom radu pridržava pozitivnopravnih propisa. Ipak, utvrdio je potrebu unapređenja zaštite i poštovanja ljudskih prava i sloboda koje mogu biti ograničene radom BIA i to konkretno: zakonskih propisa, podzakonskih akata i procedura koje se primenjuju u radu Agencije.

Na osnovu saznanja koja je prikupio iz razgovora sa predstavnicima BIA, pristupom prostorijama BIA i nasumičnim uvidom u dokumenta, Zaštitnik građana je sačinio i niz preporuka Bezbednosno-informativnoj agenciji koje nećemo pojedinačno ovde navoditi, kao i preporuke čije je sprovođenje u nadležnosti drugih organa, i u tom pogledu tada su najvažnije bile:

- ▶ izrada novog teksta Zakona o BIA kojim će se detaljnije regulisati način obavljanja poslova BIA kojim se zadire u ljudska prava
- ▶ prilikom izrade teksta novog zakona razmotriti trenutno zakonsko rešenje prema kojem prikupljanje podataka o ostvarenoj telefonskoj komunikaciji i lokaciji nije zadiranje u privatnost opštenja
- ▶ izostaviti mogućnost da BIA počne sa primenom mera bez odluke suda,

²² Izveštaj Zaštitnika građana, Zaštitnik građana, 16. februar 2010, str 1.

²³ Ibid., str 6.

već sa prethodnom pismenom saglasnošću predsednika Vrhovnog kasacionog suda

- ▶ inicirati izradu opšteg pravnog akta koji bi uredio način obaveštavanja internet operatera o odluci o primeni mere nadzora internet saobraćaja određenog korisnika i podacima iz te odluke koji mu se moraju saopštiti
- ▶ omogućiti da se podaci prikupljeni na osnovu odluke predsednika Vrhovnog kasacionog suda mogu koristiti u svrhe krivičnog progona na osnovu činjenice da Ustav kao viši pravni akt propisuje mogućnost, stoga nema potrebu uskraćivati to nižim pravnim aktima

Drugi pravac nadležnosti Zaštitnika građana se odnosi na njegovo pravo da učestvuje u reformi pravnog sistema. Zajedno sa Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, oštro se suprotstavio donošenju Zakona o elektronskim komunikacijama, kojim su radom službi bezbednosti prekršene ustavne odredbe koje se odnose na privatnost. Samim tim ombudsman je sastavio niz amandmana, što je umesto da stvori dobru klimu i bude shvaćeno kao sredstvo kontrole i sprečavanje suprematije izvršne nad zakonodavnom vlašću, dovelo do krivljenja slike o Zaštitniku i Povereniku da vode javnu kampanju protiv Narodne skupštine. Amandman Zaštitnika je bio upućen na odredbu po kojoj službe bezbednosti smeju bez prethodnog naloga suda da prate ko, sa kim, koliko i kada komunicira telefonom ili internetom, što je direktno kršenje osnovnih ljudskih prava. Zakon o elektronskim komunikacijama je usvojen, te je usvojen i poslovnik Narodne skupštine po kojem NS razmatra i odlučuje o izveštaju, čime je otvoren put uticaju na nezavisna tela. Nakon izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije iz 2010. godine, ozbiljne zamerke su bile upućene upravo tim odredbama poslovnika, te su 2011. godine donete potrebne izmene. Zatraženo je mišljenje Zaštitnika građana o tome kako bi trebalo urediti odnos između nezavisnih tela i Narodne skupštine i došlo se do rešenja. Kada je Zakon o EK u pitanju, Zaštitnik je podneo predlog za ocenu ustavnosti pojedinih odredbi Ustavnom sudu.

Na kraju, samo treba pomenuti da novi Zakon o BIA ni dan danas nije donet.

KONTROLA OD STRANE POVERENIKA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

Donošenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja 2004. godine Republika Srbija dobila je još jedan nezavisan inokosni organ koji će kasnijim izmenama i dopunama, ali i donošenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti 2008. godine, dobiti naziv Poverenik za informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik).²⁴ On se bira u Narodnoj Skupštini na predlog odbora za informisanje na period od 7 godina i kontroliše rad državnih organa u oblasti pristupa informacijama i zaštite podataka o ličnosti osim Narodne Skupštine, Predsednika, Vlade, Republičkog javnog tužioca, Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda. U savremenom demokratskom društvu, građanin može delotvorno da kontroliše rad državnih organa samo ako su mu informacije koje poseduju i kojima raspolažu organi javne vlasti dostupne, što se, između ostalog, obezbeđuje kroz postupak utvrđen ovim Zakonom.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, nema nijednu nadležnost koja se neposredno odnosi isključivo na službe bezbednosti. S druge strane, pošto su sve tri službe (BIA, VOA, VBA) državni organi koji ne ulaze u „krug izuzetaka“ utvrđenih zakonom, sve nadležnosti Poverenika u okviru njegove kontrolne uloge, kao i obaveze koje po državne organe proističu iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, odnose se i na službe bezbednosti.

Početak primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama bio je težak, što se naročito odnosilo na ostvarivanje prava na pristup informacijama pred tajnim službama, i kontroli poštovanja drugih obaveza koja su proisticala iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od strane Poverenika. U tome je, od tajnih službi, prednjačila BIA.

Tako je u periodu od 2005. do 2008. godine, odnos službi, naročito BIA, prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja bio ignorantski, što je i konstatovano npr. u izveštaju Poverenika za 2007. godinu,²⁵ u kome se navodi: „Najdrastičniji primer je Bezbednosno-informativna agencija. U njenom slučaju nije reč samo o kršenju prava na pristup informacijama u posedu organa vlasti već o potpunom neprimenjivanju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Bezbednosno-informa-

24 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 30/10; Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni glasnik RS”, br. 97/08 i 104/9; Milenković, op. cit., str. 50.

25 Uporedi: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama za 2006. godinu, Beograd, mart 2007, str. 13-14.

tivna agencija nije imala potrebnu komunikaciju sa građanima koji su joj se obraćali zahtevom za ostvarivanje svog zakonom i Ustavom zajamčenog prava a ni sa Poverenikom kao drugostepenim organom. Nije odgovarala na zahteve građana, nije se, na traženje Poverenika, izjašnjavala o podnetim žalbama. Nije postupala po nalogima sadržanim u rešenjima Poverenika. BIA se oglušila o svoju zakonsku obavezu u čak 6 slučajeva u kojima je Poverenik doneo odgovarajuće rešenje. BIA nije izvršila čak ni elementarne, za sve državne organe zakonom predviđene obaveze u vidu dostavljanja godišnjeg izveštaja o primeni zakona Povereniku i izradi i objavljivanju Informatora o radu.

Nakon tri godine od primene zakona, taj odnos je tek u 2008. godini počeo da se menja. Tako se u Izveštaju Poverenika za 2008. godinu, između ostalog, kada se govori o napretku u postupanju organa vlasti po zahtevima za pristup informacijama i izvršavanju drugih obaveza koje iz zakona proističu, naročito ukazuje na to da je u 2008. godini došlo do promene u pogledu izvršavanja obaveza Bezbednosno-informativne agencije u vezi sa postupanjem po zahtevima za pristup informacijama.

Poverenik takođe ima nadležnost da daje inicijativu za donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, odnosno prava da pokreće postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata. Poverenik se u godišnjim izveštajima o sprovođenju ZSPI za 2006. i 2007. godinu založio za hitno donošenje dva zakona koja su od ključnog značaja za dalje sprovođenje ovog zakona - Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o tajnosti podataka. Nakon donošenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti 2008. godine, Poverenik se u više navrata javno zalagao za izmenu ovog zakona, jer je u jednom od njegovih članova bilo predviđeno značajno ograničenje njegove kontrolne uloge u oblasti zaštite podataka o ličnosti, do čega je kasnije i došlo donošenjem Zakona o tajnosti podataka. Taj proces je započet 2009. godine i na samom početku se videlo nepoštovanje standarda koji se odnose na slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti, kao i nadležnosti institucije Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Kada je taj predlog zakona upućen na stručnu ekspertizu Saveta Evrope, stručnjaci Saveta Evrope su potvrdili da zakon u pojedinim delovima, a naročito u onim u kojim su standardi tajnosti podataka povezani sa slobodom pristupa informacijama, zaštitom podataka o ličnosti i zaštitom ljudskih prava, ne zadovoljavaju. Značajne primedbe iznela je i Misija OEBS-a u Srbiji, a one su se, između ostalog, odnosile i na nedostatak zaštite „duvača u pištaljku“, koji su u našoj odomaćenoj terminologiji prepoznati kao „uzbunjivači“. Vlada, međutim, ni posle brojnih kritika nije povukla predlog zakona iz skupštinske procedure, obećavajući da će predlog „doživeti“ neophodne promene putem amandmana koji su trebali da budu upućeni Narodnoj skupštini. Na-

jspornija odredba u Predlogu zakona koja je kasnije izmenjena amandmanima bila je ona koja je ograničavala „kontrolu“ Poverenika i Zaštitnika u vezi sa tajnim podacima najvišeg stepena tajnosti.²⁶ Njom je predviđeno da pristup podacima označenim kao „državna tajna“ i „strogo poverljivo“ može izuzetno biti ograničena Zaštitniku građana i Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Ograničenja se odnose na podatke o: 1) istražnoj radnji, odnosno akciji koja je u toku, a sprovode je nadležni državni organi u skladu sa zakonom, do njenog okončanja; 2) metodama pribavljanja bezbednosnih i obaveštajnih podataka i načinu primene posebnih postupaka i mera u konkretnom slučaju; 3) pripadnicima ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove i službi bezbednosti sa prikrivenim identitetom, dok je to neophodno potrebno radi zaštite životnih interesa ovih lica, odnosno članova njihovih porodica (život, zdravlje i fizički integritet); 4) identitetu sadašnjih i bivših saradnika službi bezbednosti, dok je to neophodno potrebno radi zaštite životnih interesa ovih lica, odnosno članova njihovih porodica (život, zdravlje i fizički integritet); 5) trećim licima, dok je to neophodno, ako bi otkrivanje podataka o njima moglo da šteti zaštiti životnih interesa ovih lica, odnosno članova njihovih porodica (život, zdravlje i fizički integritet). Odluku o privremenom ograničenju pristupa podacima donosi organ u čijem je posedu tajni podatak. Odluka se dostavlja bez odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana donošenja odluke, odboru Narodne skupštine nadležnom za nadzor i kontrolu sektora odbrane i bezbednosti, Vladi i Savetu za nacionalnu bezbednost.

Suštinsko pitanje u ovakvoj odredbi je pitanje ograničenja nadležnosti „viših“ organa (Zaštitnika i Poverenika) od strane nižih (organa nad kojim Poverenik i Zaštitnik građana vrše nadzor), znači reč je o „suspenziji“ ovlašćenja nadzornog organa od strane „nadziranog“. Takođe, predlogom nisu bila obuhvaćeni drugi organi i tela, koja vršeći svoja nadzorna kontrolna ovlašćenja, takođe mogu da dođu u „kontakt“ sa takvim informacijama (na primer Državna revizorska institucija).

Nakon amandmana koje je predložio Zaštitnik građana, a koje je usvojila Narodna skupština, u usvojenom tekstu Zakona o tajnosti podataka²⁷ je predviđeno da državne organe koje bira Narodna skupština, drukovodioce državnih organa koje bira Narodna skupštine, sudije Ustavnog suda i sudije, jesu ovlašćeni da pristupe podacima svih stepena tajnosti koji su im potrebni za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti bez bezbednosne porovere. Izuzetno, ova lica imaju pravo na pristup tajnim podacima koji su označeni stepenom „DRŽAVNA TAJNA“ i „STROGO POVERLJIVO“ uz prethodnu bezbednosnu proveru koja je utvrđena ovim zakonom.

26 Uporedi: Predlog zakona o tajnosti podataka, Vlada Republike Srbije, 24. Jul 2009. godine, član 38.

27 Uporedi: Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS“ br. 104/09, čl. 40.

U narednom periodu, svakako će biti zanimljivo videti na koji način će, između ostalih subjekata, Poverenik, u oblasti zaštite podataka o ličnosti vršiti nadzor nad sprovođenjem ovog zakona u odnosu na službe bezbednosti. Na kraju, treba pomenuti da se Poverenik (zajedno sa Zaštitnikom građana) zalagao za Zakon o otvaranju dosijea službi bezbednosti i podržava njegovo donošenje što se direktno odnosi na rad službi bezbednosti.

FINANSIJSKA TRANSPARENTNOST I KONTROLA OD STRANE DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE

Državna revizorska institucija (DRI) osnovana je 2005. godine Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji i predstavlja najviši organ revizije prikupljanja i trošenja javnih sredstava u Srbiji. Ona u svom poslovanju odgovara Narodnoj Skupštini i podnosi joj redovne godišnje i druge izveštaje o reviziji.

DRI se sastoji od Saveta DRI, zatim predsednika institucije i kabineta predsednika i šest revizorskih službi koje vode Vrhovni državni revizori. Reviziju svrsishodnosti i pravilnosti poslovanja kao i reviziju finansijskih izveštaja BIA obavlja Sektor za reviziju javnih preduzeća, privrednih društava i drugih pravnih lica koje je osnovao ili ima učešće u kapitalu ili u upravljanju korisnik javnih sredstava.²⁸ Uz to, DRI je, odgovarajući na upitnik Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, iznela i podatak da „nema osoblje koje je specijalizovano za kontrolisanje i nadziranje rada državnih aktera u sektoru bezbednosti“²⁹ što znači da se revizija poslovanja agencije vrši na isti način kao i revizija javnih preduzeća ili ustanova, a u izveštaju Evropske komisije o napredovanju se tvrdi kako ova institucija nema dovoljne kapacitete za punu revizorsku kontrolu kao i to da se nalazi u fazi izgradnje kapaciteta.³⁰ To ukazuje na strukturalne manjkavosti DRI koje otkrivamo posebno kada je u pitanju kontrola BIA. To međutim ne treba da čudi s obzirom da BIA ima manji obim nabavki od ministarstava ali i manje raznovrsne predmete nabavke.

S druge strane, državni organi i drugi budžetski korisnici su prema Zakonu o budžetskom sistemu dužni da naprave plan potrebnih finansijskih sredstava za period od tri naredne godine kako bi građani mogli da procenjuju njihov učinak kroz duži vremenski period. To treba da poveća finansijsku transparentnost efikasnosti i učinkovitosti ali je to otežano iz nekoliko razloga. Prvo, često dolazi do budžetskih rebalansa, što budžetskim korisnicima

28 Informator o radu, Državna revizorska institucija, 2013.

29 Jelena Radoman, „Nadzorna uloga nezavisnih državnih tela“, u: Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2012., Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Službeni glasnik, 2013, str. 373.

30 Serbia – 2013. Progress Report, Commission Staff Working Document, European Commission, str. 60.

ne dozvoljava da dugoročno planiraju svoje rashode te se planovi iz godine u godinu značajnije i ne menjaju iako istovremeno dolazi do različitog stepena njihove realizacije. Drugo, BIA još uvek nije prešla sa linijskog na programski budžet što dodatno onemogućava kontrolu efikasnosti i efektivnosti³¹ jer se veza između stanja bezbednosti i utrošenih sredstava, ako postoji, ne može uočiti niti pratiti, a zakonski rok da to uradi daje joj vremena do kraja 2015. godine. I treće, plan javnih nabavki BIA ne sadrži informacije koje bi olakšale odgovarajuću finansijsku kontrolu i svode se na puko informisanje o javnosti o tome kako će se trošiti novac.³² Dodatno, sve do 2008. godine skupština nije razmatrala način trošenja sredstava u setoru bezbednosti i tek će DRI uticati na to da se ovakva praksa promeni.

U izveštajima DRI o finansijskom poslovanju institucija RS jasno su naznačene visine svih troškova po stavkama. Međutim, ako se uzme u obzir to da su sve nabavke male vrednosti, zatim nabavke koje se realizuju na osnovu određenih međunarodnih sporazuma ili sredstvima iz međunarodnih kredita, nabavke koje zahtevaju radio ili TV produkciju, finansijske usluge i istraživanja³³ ne podležu primeni Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, možemo da zaključimo da je broj izuzetaka isuviše veliki. Takođe, kada se uzme u obzir i to da od ukupnog broja javnih nabavki samo jedan od 7 različitih postupka za sprovođenje javnih nabavki, takozvane nabavke male vrednosti, iznose skoro polovinu ukupnih javnih nabavki BIA³⁴ te da to predstavlja eventualni povoljni okvir za razvoj korupcije s obzirom na to da se nabavke male vrednosti realizuju po jednostavnijoj proceduri i bez učešća Uprave za javne nabavke. Takođe, jedan drugi zakon³⁵ omogućio je agenciji, ali i drugim organima iz sektora bezbednosti, da određene nabavke označe kao poverljive i tako ih sakriju od očiju javnosti. Takva praksa postoji u većini demokratskih zemalja s tim što je redak slučaj, kao što je to u Srbiji, da njihov udeo u ukupnim nabavkama jednog organa bude i do 95 procenata.³⁶ Takođe, BIA često nije navodila razloge zbog kojih se opredelila da određenu nabavku učini poverljivom, a na šta je obavezna zakonom, zbog čega joj je DRI uputila preporuku da izmeni takvu praksu.³⁷

31 Marko Savković, „Finansijska transparentnost“, u: Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2012., Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Službeni glasnik, 2013, str. 218-9.

32 Danilo Pejović, Nabavke u sektoru bezbednosti, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012, str. 2.

33 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 124/12, član 7.

34 Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja i pravilnosti poslovanja Bezbednosno-informativne agencije za 2012. godinu, Državna revizorska institucija, 2013., <http://bit.ly/1grCDuO>

35 Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS“, br. 104/09.

36 Ibid, Državna revizorska institucija, str. 68.

37 Ibid, Državna revizorska institucija, str. 72.

Takođe, kada smo od Ministarstva finansija tražili da nam dostavi predlog finansijskog plana BIA za 2014. godinu, odbijeni smo s obrazloženjem da traženi podatak predstavlja službenu tajnu, koja više i ne postoji kao pravna kategorija tajnosti podataka.³⁸ Poverenik je, rešavajući po podnetoj žalbi, utvrdio da rešenje o odbijanju ne sadrži činjenice koje dokazuju da je odbijanjem zaštićen pretežniji interes ali i to da lice koje je donelo rešenje nije imalo uvid u predlog finansijskog plana i stoga nije moglo da takvo rešenje donese, te je Ministarstvu naložio da po zahtevu postupi ponovo. Ono što se istovremeno naglašava jeste to da je budžet BIA za 2013. godinu dostupan u okviru zakona o budžetu kao i to da je izveštaj DRI o reviziji za 2012. godinu dostupan na internet sajtu agencije.³⁹ Dakle, ne postoji razlog da celokupan finansijski plan Agencije nosi oznaku tajnosti.

Sve navedeno govori u prilog tezi o niskom nivou finansijske transparentnosti Agencije ali i o njenom neodgovornom postupanju sa javnim podacima. Razlozi tome su višestruki. Prvo, Poverenik nema pravo da kontroliše rad 6 najviših organa i u slučaju da BIA odbije da izvrši njegovo rešenje a da Vladi RS ide u prilog da data informacija o finansijskom poslovanju Agencije ostane tajna, tako će i biti s obzirom na to da poverenik nema pravo da kazni Vladu zbog toga što nije prinudila Agenciju na izvršenje rešenja.⁴⁰ Štaviše, kako potvrđuje naš navedeni slučaj, čak su i u Ministarstvima skloniji da neosnovano i po automatizmu odbijaju zahteve za pristupom javnim informacijama, verovatno samo zbog toga što se radi o tajnoj službi te po pravilu njen rad i treba da ostane tajna. Drugo, preveliki je broj postupaka javnih nabavki koji se sprovede na način kojim se izbegava složeniji postupak koji uključuje Upravu za javne nabavke i treće, preveliki je broj podataka koji nose oznaku tajnosti te je građanima pristup njima onemogućen.

38 Rodoljub Šabić, „Strogo poverljivo“, B92, 2012.

39 Rešenje Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti broj 07-00-00060/2014-03.

40 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 3; vidi i: Dejan Milenković, op. cit., str. 51.

AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE I LICA KOJA PRIJAVE SUMNJU NA KORUPCIJU

Tri godine nakon osnivanja DRI donet je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije kojim je osnovana istoimena institucija.

Prvi izveštaj o svom radu agencija je uputila Narodnoj skupštini RS 2011. godine i već se u tom izveštaju naglašavaju nedovoljna zakonska ovlašćenja u pogledu istražnih delatnosti datih Agenciji pa i to što sudovi nisu, ili jesu ali jako sporo, odlučivali o podnetim predstavkama.⁴¹ Takođe, u tom izveštaju se iskazuje nezadovoljstvo institucionalnim i personalnim kapacitetima koje ova institucija poseduje. Razgranata struktura Agencije za borbu protiv korupcije nije pronašla mesto za posebnu organizacionu jedinicu koja bi se bavila Bezbednosno-informativnom agencijom, ali se uzrok treba tražiti najpre u tome što zakon nije predvideo posebne mere i postupke koje bi ABPK mogla da sprovodi kada kontroliše BIA.⁴²

U novijim izveštajima i dalje se naglašava nedostatak istražnih delatnosti datih ABPK ali i poboljšano stanje kada su u pitanju institucionalni i personalni kapaciteti. Agencija posebno ukazuje na to da nedostatak istražnih nadležnosti može u određenoj meri da bude kompenzovan nadležnosti koje obuhvataju regulaciju zaštite „uzbunjivača“.⁴³

Dakle, jedan od važnih mehanizama u borbi protiv korupcije na koji ukazuje ABPK jeste sistem zaštite „Uzbunjivača“ ili osobe „koja u 'dobroj veri' otkriva tajne podatke javnosti kada je u pitanju zloupotreba politike tajnosti“.⁴⁴ Nejasno je šta se tačno podrazumeva pod 'dobrom verom' i ta nejasnoća je iskorišćena kako bi proširila opseg slučajeva na koje se odnosi tj. i na verovanja iza kojih se ne krije nekakav neetički ili nezakoniti čin, prepuštajući nadležnom sudu da je tumači u tim postavljenim granicama.⁴⁵

U skoro celom demokratskom svetu postoje zakoni koji regulišu pravila po kojima će se postupati sa osobama koje prijave korupciju ili prekoračenje ovlašćenja od stane javnih službenika, a ova oblast bila je i predmet osmog člana Konvenci-

41 Informator o radu, Agencija za borbu protiv korupcije, 2011. str. 11 – 13.

42 Radoman, op.cit., str. 371.

43 Izveštaj o radu za 2012. godinu, Agencija za borbu protiv korupcije, str. 13.

44 Marko Milošević, Sumrak uzbunjivača i posledice po Srbiju – Šta povezuje hladnjače i apače?, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013, str. 2; vidi i: United Nations Convention Against Corruption, član 33, koji osim 'u dobroj veri' dodaje i 'na razumnim osnovama'. To treba da ukaže da oni nisu 'svedoci' jer oni prijavljuju 'sumnju na korupciju', ali da mogu postati svedoci ukoliko poseduju potrebne dokaze o učinjenoj korupciji.

45 Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption, Transparency International, 2013, str. 7; vidi i: Pravilnik o zaštiti lica koja prijave sumnju na korupciju (o uzbunjivačima), Agencija za borbu protiv korupcije, član 3.

je UN o borbi protiv korupcije.⁴⁶ Štaviše, veoma poznati slučaj pripadnika CIA Edvarda Snoudena ukazuje na to da vlasti često znaju da preteraju kada posegnu za našom slobodom i privatnošću opravdavajući to nacionalnom bezbednošću ili kakvim drugim zajedničkim interesom, ostavljajući one koji su kršenje zakona, korupciju ili nepravdu prijavili, nezaštićenima.⁴⁷ Naravno, čak i UN prepoznaju potrebu za time da se između pomenutih principa tajnosti podataka i imperativa kolektivne bezbednosti pravi kompromis, te stoga nećemo dovesti u pitanje potrebu za postojanjem takvih pravila već ćemo tragati za primerima loše prakse koji su dovele do nezadovoljavajuće ravnoteže kojoj treba stati na put.

Problem je nešto složeniji zbog toga što građani Srbije uglavnom veruju da policija i vojska, odnosno bezbednosne i odbrambene snage, kao i bezbednosne službe, nisu korumpirane već da su to „ulični i saobraćajni policajci, vojni pozadinci, carinici, profesori, lekari, šalterski službenici i tako redom“.⁴⁸ To omogućava partijama da izbegavaju odgovore na pitanja o korupciji u ovim sektorima, a to je verovatno i jedan od razloga zašto je zaštita uzbunjivača regulisana Pravilnikom o zaštiti lica koja prijave sumnju na korupciju⁴⁹ koji je doneo direktor Agencije za borbu protiv korupcije umesto zakonom ili drugim propisom veće pravne snage. Naravno, Zakon o državnim službenicima sadrži norme koje se odnose na uzbunjivanje ali se uglavnom odnose posredno i odnose se na manje od deset procenata zaposlenih u javnom sektoru.⁵⁰

Ovakva praksa je nezadovoljavajuća s obzirom na to da pravilnik postoji na osnovu ovlašćenja direktora Agencije da takve akte donosi, umesto na osnovu prava koje treba da štiti. Odnosno, kako u svom tekstu piše Poverenik Rodoljub Šabić: „glavna stvar je upravo to - ne prepustiti zaštitu uzbunjivača neizvesnoj improvizaciji, učiniti je što je moguće izvesnijom, zajamčiti je zakonom“,⁵¹ jer se samo uz izvesnu i nedvosmislenu zaštitu može očekivati da će zaposleni u javnoj sferi imati podsticaj da korupciju i prijave. Istovremeno, Agencija za borbu protiv korupcije nema istražnih ovlašćenja pa samim tim i ne može da sama istražuje prijavljene slučajeve i nema pravo da reaguje na anonimne prijave već ih mora proslediti nadležnom organu.⁵² Sve to potencijalne uzbunjivače stavlja u nezavidan

46 United Nations Convention Against Corruption, 2004.

47“Edward Snowden: the whistleblower behind the NSA surveillance revelations”, The Guardian, 09. June 2013.

48 Miroslav Hadžić, Udruženi građani protiv korupcije u sektoru bezbednosti Srbije, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012, str. 2.

49 Pravilnik o zaštiti lica koja prijave sumnju na korupciju (o uzbunjivačima), Agencija za borbu protiv korupcije, 2013.

50 Bojana Medenica, Zaštita uzbunjivaca u Republici Srbiji – analiza pravnog okvira i preporuke, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 2012, str. 21.

51 Rodoljub Šabić, „Još nije vreme za zaštitu uzbunjivača“, B92, 2013.

52 Izveštaj o radu za 2013. godinu, Agencija za borbu protiv korupcije, str. 38.

položaj, dok se potencijalnim anonimnim uzbunjivačima to dvostruko ne isplati s obzirom na to da će njihov 'slučaj' biti dostavljen njihovim nadređenima. Drugi član pomenutog Pravilnika definiše značenje termina i pod 'odmazdom', koja predstavlja prekršaj dispozicije iz Pravilnika i uslov za zaštitu uzbunjivača, podrazumeva psihičko i fizičko zlostavljanje, uticanje na razvoj karijere lica koje je prijavilo sumnju, prekid radnog odnosa i pretnje⁵³ i samo u tim slučajevima uzbunjivač će biti zaštićen.

Nevolje sa praksom da se zaštita uzbunjivača definiše pravilnikom došle su do izražaja veoma brzo. Naime, 2012. godine Poverenik je izradio Model zakona o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača koji je ocenjen kao veoma progresivan zakon, a prema poverenikovim rečima NVO Transparency International je odlučila da ovaj model koristi kao preporuku za zemlje koje takav zakon još uvek nemaju.⁵⁴ Značajan napredak u odnosu na odredbe pravilnika predstavlja proširenje broja slučajeva u kojima će uzbunjivači biti zaštićeni kao i predviđanje nagrade za osobe koje prijavljivanjem korupcije doprinesu budžetu institucije u kojoj rade. Ali Vlada RS pripremila je Nacrt zakona o zaštiti uzbunjivača koji, za razliku od Poverenikovog modela zakona koji kao zabranjenu definiše odmazdu, kao zabranjene definiše štetne posledice i štetne radnje⁵⁵ što značajno sužava spektar zabranjenih radnji, te ostavlja lica koja prijave korupciju manje zaštićenima. Takođe, pomenuti nacrt zakona ne predviđa nikakve nagrade za uzbunjivače, niti krivičnu odgovornosti za nanošenje štetnih posledica ili činjenje štetnih radnji. Sve to dodatno demotiviše potencijalne uzbunjivače da prijave korupciju ali istovremeno ne pretili kaznom onima koji uzbunjivače uzmeniravaju i nad njima vrše odmazdu. I ne samo to, nacrt zakona uvodi pravilo po kojem tužba uzbunjivača ne suspenduje rešenje o otkazu, suspenziji ili premeštanju na drugo radno mesto, što predstavlja oko 95% situacija u kojima se uzbunjivači nakon tužbe nađu,⁵⁶ a što dodatno nepovoljno utiče na uzbunjivače i podstiče korupciju.

U sektoru bezbednosti, koji ima najviše mogućnosti da zloupotrebi pravila o tajnosti, ovakvi zakoni su najneophodniji. Jer kako će javnost saznati da je došlo do korupcije ili kakvog drugog kršenja zakona ukoliko su određene nabavke vršene po poverljivom postupku ili ukoliko su vršene određene aktivnosti koje bi trebale da budu skrivene od očiju javnosti ukoliko savesnim osobama nije omogućeno da ih prijave?

53 Pravilnik o zaštiti lica koja prijave sumnju na korupciju (o uzbunjivačima), Agencija za borbu protiv korupcije, 2013, član 2.

54 Šabić, loc. cit.; pomenuti model zakona se nalazi hiperlinkovan u tekstu.

55 Nacrt zakona o zaštiti uzbunjivača, Vlada Republike Srbije Ministarstvo pravde i državne uprave, 2013, član 2.

56 Šabić, loc. cit.

ZAKLJUČAK

Na osnovu svega do sada rečenog, možemo reći da kada govorimo o civilnoj kontroli BIA, mi ne govorimo o jednom problemu već o kompleksnim problemima. To zbog toga što postoji veoma mnogo nejasnoća u pogledu same te kontrole jer BIA nije jedina služba bezbednosti već tzv. bezbednosna ovlašćenja imaju skoro svi organi državne uprave koji se bave istražnim radnjama ali i drugi.

Pre svega, nije jasno zbog čega bezbednosna ovlašćenja nisu koncentrisana u jednom organu koji bi na osnovu zahteva ili po nekom drugom principu obavljao potrebne poslove za odgovarajuće organe. Takođe, videli smo da civilna kontrola BIA, bar iz onog ugla kojim smo se ovde bavili, nema toliko veze sa načinom njene organizacije već sa načinom na koji su organizovana tela koja kontrolu vrše i njihovim ovlašćenjima i kapacitetima. U tom pogledu možemo reći da je potrebno raditi na proširivanju pomenutih kapaciteta svih kontrolnih institucija ali i na proširivanju njihovih ovlašćenja. Često je slučaj, međutim, da i kada postoje odgovarajuća, ili bar zadovoljavajuća, ovlašćenja i kapaciteti, kao u slučaju DRI, pojedini drugi zakoni i propisi unose zbrku u tu oblast onemogućavajući institucije da rade svoj posao na odgovarajući način. Primer za to jeste rad DRI koja se može pohvaliti stručnošću i koja svoj posao obavlja na odgovarajući način, ali problem kreira zakon o javnim nabavkama koji ostavlja puno prostora za malverzacije ili pak činjenica da je oblast zaštite uzbunjivača regulisana pravilnikom Agencije za borbu protiv korupcije umesto zakonom.

Zbog svega navedenog smatramo da je najvažnije prvo promeniti zakone koji otežavaju institucijama kontrolu, olakšavaju bezbednosnim snagama malverzacije i proširuju oblast tajnosti ili doneti odgovarajuće zakone tamo gde oni nedostaju, a tek potom raditi na proširivanju kapaciteta svih pomenutih institucija i proširivati njihova ovlašćenja.

LITERATURA

- Dejan Milenković, Kontrola službi bezbednosti, Centar za novu politiku, Beograd, 2011.
- Dušan Pavlović i Slobodan Antić, Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Miroljub Radojković, „Informacija“, str. 409, u: Milan Matić (ur.), Enciklopedija političke kulture, Savremena administracija, Beograd, 1993.
- Gorana Obanović, „Parlamentarna kontrola i nadzor sektora bezbednosti u Srbiji“, u: Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović Gajić (ur.), Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2012., Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- Jelena Radoman, „Nadzorna uloga nezavisnih državnih tela“, u: Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović Gajić (ur.), Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2012., Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- Marko Savković, „Finansijska transparentnost“, u: Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović Gajić (ur.), Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2012., Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- Miroslav Hadžić, Udruženi građani protiv korupcije u sektoru bezbednosti Srbije, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. (Tekst se može naći na internet stranici: <http://bit.ly/1mY3t0r>).
- Marko Milošević, Sumrak uzbunjivača i posledice po Srbiju – Šta povezuje hladnjače i apače?, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013. (Tekst se može naći na internet stranici: <http://bit.ly/1hO1FiG>).
- Danilo Pejović, Nabavke u sektoru bezbednosti, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. (Tekst se može naći na internet stranici: <http://bit.ly/1gl0UY7>).
- Bojana Medenica, Zaštita uzbunjivaca u Republici Srbiji – analiza pravnog okvira i preporu-

ke, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2012. (Tekst se može naći na internet stranici: <http://bit.ly/T6JSOt>).

Dejan Anastasijević, „Ko su 'Crvene beretke'“, Politika, 19. oktobar 2000. godine. (Tekst se može naći na internet stranici: <http://bit.ly/1mvxX79>).

Svetlana Vukmirović, „Vučić: Država je ubila Čuruviju“, RTS, 29. decembar 2013. godine. (Tekst se može naći na internet stranici: <http://bit.ly/QMN0la>).

„BIA potvrdila: MUP izdao nalog za prisluškivanje Vučića i Nikolića“, Blic, 01. novembar 2012. godine. (Tekst se može naći na internet stranici: <http://bit.ly/1hO24la>).

Rodoljub Šabić, „Strogo poverljivo“, B92, 2012. godine. (Tekst se može naći na internet stranici: <http://bit.ly/1iPlrty>).

„Edward Snowden: the whistleblower behind the NSA surveillance revelations“, The Guardian, 09. juni 2013. godine. (Tekst se može naći na internet stranici: <http://bit.ly/1feybuc>).

Rodoljub Šabić, „Još nije vreme za zaštitu uzbunjivača“, B92, 2013. (Tekst se može naći na internet stranici: <http://bit.ly/1qFNiX6>).

On-line istorijat Bezbednosno-informativne agencije za period od 1944.–2002. godine, (Tekst se nalazi na internet stranici: <http://bit.ly/QMPJGA>).

Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption, Transparency International, 2013. (Tekst se može naći na internet stranici: <http://bit.ly/1g8K9dE>).

Pravni akti i dokumenta doneta na osnovu pravnih akata:

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ br. 116/07.

Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, br. 42/02 i 111/09.

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 98/06.

Zakon o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07.

Izveštaj Zaštitnika građana, Zaštitnik građana, 16.02.2010. godine, <http://bit.ly/1jy3Q9y>

Zakon o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja, „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 30/10.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 97/08 i 104/9.

Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS“ br. 104/09.

Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 124/12.

Pravilnik o zaštiti lica koja prijave sumnju na korupciju (o uzbunjivačima), Agencija za borbu protiv korupcije, 2013., <http://bit.ly/1mY4N38>

United Nations Convention Against Corruption, 2004., <http://bit.ly/1g9fzvL>

Nacrt zakona o zaštiti uzbunjivača, Vlada Republike Srbije Ministarstvo pravde i državne uprave, 2013., <http://bit.ly/1lu6Aq5>

Predlog zakona o tajnosti podataka, Vlada Republike Srbije, 24. 07. 2009. godine.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama za 2006. godinu, Beograd, mart 2007, <http://bit.ly/1gl3hKv>

Informator o radu, Državna revizorska institucija, 2013., <http://bit.ly/1lu6Pl8>

Serbia – 2013. Progress Report, Commission Staff Working Document, European Commission, str. 60; <http://bit.ly/1bhDFXO>

United Nations Convention Against Corruption, 2004., <http://bit.ly/1g9fzvL>

Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja i pravilnosti poslovanja Bezbednosno-informativne agencije za 2012. godinu, Državna revizorska institucija, 2013., <http://bit.ly/1grCDuO>

Informator o radu, Agencija za borbu protiv korupcije, 2011. str. 11 – 13., <http://bit.ly/QMQqjb>

Izveštaj o radu za 2012. godinu, Agencija za borbu protiv korupcije, str. 13., <http://bit.ly/1g8KlnN>

Izveštaj o radu za 2013. godinu, Agencija za borbu protiv korupcije, str. 38., <http://bit.ly/RGpZfG>

Rešenje Narodne Skupštine, broj 9–309/14.

Rešenje Poverenika za pristup informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, broj 07–00–00060/2014–03.

SENKA ANĐELKOVIĆ, MARINA BULATOVIĆ, TEA IVAS

Javne agencije u Republici Srbiji

Analiza stanja i pravac mogućih reformi

Beograd, 2014. godine

SADRŽAJ

1. DRUŠTVENO POLITIČKI KONTEKST	34
2. OPIS PROBLEMA	36
3. PRIKAZ STANJA I PRAVNI OKVIR	37
4. CILJEVI	39
5. METODE	40
6. AKTERI I CILJNA GRUPA	41
7. UPOREDNA ANALIZA- ŠVEDSKA I HRVATSKA	42
8. PRIMER DOBRE PRAKSE U REPUBLICI SRBIJI	44
9. PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE: ALTERNATIVE, VREDNOVANJE ALTERNATIVA, IZBOR NAJBOLJE	46
10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	49
11. BIBLIOGRAFIJA	50

OVAJ PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE BAVI SE REFORMOM JAVNE UPRAVE U SFERI JAVNIH AGENCIJA. RAD SE BAVI PROBLEMOM U VIDU 170 RAZLIČITIH ORGANIZACIONIH OBLIKA KOJI NOSE NAZIV AGENCIJA, IAKO SU RAZLIČITE PRIRODE I SA PREKLAPAJUĆIM NADLEŽNOSTIMA U NEKIM SLUČAJEVIMA. MEĐU CILJEVIMA OVOG PREDLOGA PRAKTIČNE POLITIKE KAO NAJOPŠTIJI IZDVAJA SE ŽELJA DA SE IDE U KORAK SA PROMENAMA U UPRAVLJANJU NA GLOBALNOM I NIVOU EVROPSKE UNIJE, A SVE U CILJU EFIKASNIJE, EFEKTIVNIJE I JEFTINIJE JAVNE UPRAVE. KROZ PONUĐENE ALTERNATIVE I NJIHOVO RAZMATRANJE DOŠLI SMO DO PREPORUKA ZA KOJE VERUJEMO DA MOGU UVESTI RED U OVU NEDOVOLJNO SREĐENU OBLAST I UČINITI SISTEM JAVNE UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI FUNKCIONALNIJIM.

1. DRUŠTVENO POLITIČKI KONTEKST

Nakon demokratskih promena 2000. godine u Republici Srbiji došlo je do reformisanja zakonodavnog okvira u oblasti javne uprave. Zakon o javnim agencijama je donet 2005. godine i njime je uređena delatnost i rad ovih organa. U proces agencifikacije¹ se krenulo od 2001. godine. Pod procesom agencifikacije smatramo nekontrolisano osnivanje organizacionih oblika, različite pravne prirode koje su okarakterisane u svom nazivu kao agencije. Šta je problematično u ovakvom procesu? Pre svega, nedostatak jasne strategije na koji način će agencije biti osnivane. To je činjeno bez kontrole i ispitivanja da li u društvu postoji realna potreba za njima, kao i da li već postoje drugi oblici državne uprave koji mogu obavljati poslove istih nadležnosti koje imaju pomenuti organizacioni oblici. Ovde se treba zapitati na koji način je opravdavano osnivanje tolikog broja agencija pred građanima i stručnom javnošću? Opravdanje se pronalazilo u međunarodnom uticaju, pre svega kroz koncept new public management-a, kao seta reformi u sferi javnog upravljanja koje su podrazumevale brze i korenite reforme u cilju poboljšanja efikasnosti javne uprave. U određenom broju država koje su preuzele ovaj koncept (poput Švedske) osnovan je određeni broj tela koje su nosile naziv agencije, a pripadale su po svojoj pravnoj prirodi javnim agencijama, ne državnim agencijama ili agencija-

¹ Termin agencifikacija koristi više različitih autora, u značenju u kom je u ovom radu upotrebjeno može se naći u studiji: Beyond new public management: Agencification and regulatory reform in Norway, Tom Christensen, Amund Lie and Per Laegreid.

ma kao potpuno nezavisnim telima. Kod nas to nije bio slučaj jer je nedoslednim preuzimanjem ovakvog koncepta nastalo 170² „agencija“ nejasno definisane pravne prirode.

Generalno preduzimanje ovakvih reformi u Srbiji se pravdalo pritiskom Evropske unije koja zahteva pretpristupne reforme, a posebno u oblasti javne uprave. Međutim, da li Evropska unija ima toliko agencija – odnosno da li smo mi njene zahteve protumačili na pravi način? I u zemljama Evropske unije se krenulo u proces ukрупnjavanja državne uprave, zarad povećanja efikasnosti i efektivnosti. Sama Evropska unija često je predmet oštrih kritika zbog preglomaznog činovničkog aparata, koji ne samo da je slabije funkcionalan i skup, već je i konfuzan i ima manjak demokratičnosti i udaljava se od građana. Nije napravljena nijedna adekvatna, relevantna studija koja kritički razmatra ili nudi odgovarajuće modele koji bi se mogli primeniti u slučaju Srbije.

Kome odgovara postojeća situacija, tačnije održavanje statusa quo? Pre svega političkim strankama - one ova tela vide kao priliku za zapošljavanje partijskih članova, kao nagradu za partijsku lojalnost, preko Vlade, ministarstava i osnivanja agencija. Partokratski sistem u Srbiji, u kome je, po oceni autora ovog rada, jako teško doći do službe po kriterijumu zasluga i u kome se krše i zaobilaze propisi, u kombinaciji sa nedovoljno preciznom i rastegljivom regulativom je doveo do ovako lošeg stanja. Primetna je tendencija ka usložnjavanju poslova i povećanju procedura, iz prostog razloga da bi više ljudi moralo da ih obavlja, a na kraju, da bi se i više ljudi zaposlilo. S druge strane, veliki socijalni i ekonomski problemi, prevelika stopa nezaposlenosti i strah od gubitka posla čine građane nesprenim da se odupru postojećem sistemu. Javne agencije predstavljaju sivu zonu o kojoj ne postoje dovoljni, javni podaci, a obaveznoj kontroli gotovo i ne podležu. Zašto im odgovaraju baš agencije kao prostor za zapošljavanje? Zato što one na prvi pogled ne predstavljaju javni sektor, zbog pravnog statusa njihovih službenika, koji se ne vode kao državni, a samim tim i formiranje nadoknade za rad nije podložno kontroli. Posebno je problematično to što dozvoljavaju da se prikrije sukob interesa. Dakle, neko može biti državni službenik i raditi u nekom organu državne uprave, ali i kao zaposleni u agenciji, čime se dovodi do toga da određeni službenik ima duplu platu. Za siromašenu zemlju, kao što je to slučaj sa Srbijom, kroz agencije se troši ogromna količina novca za plate kroz nerealno veliki broj zaposlenih, koji se i krije od očiju kritičke javnosti. Postavlja se i pitanje da li država od 7 miliona stanovnika ima realne potrebe za ovako glomaznim sistemom uprave kako bi osnovne potrebe građana bile efikasno zadovoljene. Mi smatramo da ćemo u narednim stranicama ovog predloga praktične politike uspeti da po-

² Broj agencija koji figurira u javnosti se kreće od 131 do 170; 170 je cifra koju navodi Centar za novu politiku, više na <http://bit.ly/QNXvQx>.

kažemo da uprava mora biti manja i efikasnija.

Ono oko čega se svi pripadnici političkih stranaka makar u načelu mogu složiti jeste težnja da dostignemo nivo zemalja koje su se bolje snašle u procesu globalizacije i/ili evropeizacije i budemo konkurentni, a za to je neophodna adekvatna racionalizacija uprave. Odatle dolazi i motivacija za ovaj rad koji treba da predstavlja skroman doprinos reformi javne uprave, kroz jedan aspekt organizacionih oblika koji je čine.

2. OPIS PROBLEMA

Problem predstavlja postojanje 170 različitih organizacionih obilka koji nose naziv agencija, iako su različite pravne prirode i neki od njih imaju preklapajuće nadležnosti.

Pojmovno nerazlikovanje drugih organa uprave od agencija i loša zakonska regulativa koja to omogućava, kao i nekontrolisano osnivanje i poslovanje ovih tela jesu problemi kojima se ovaj predlog praktične politike bavi.

U postojećem sistemu ostaje nejasno da li su ovi organizacioni oblici povezani, da li im se nadležnosti mimoilaze ili se preklapaju, ko vrši poslove u njima, i kao problem najvećeg nivoa opštosti – ne zna se šta predstavlja javna uprava.

U procesu mapiranja problema koji se nalaze u srži ovog osnovnog problema naišli smo na mnogobrojne sporne tačke, pre svega u sadašnjem pravnom okviru. On je neadekvatan jer omogućava da se bez odgovarajuće kontrole agencijama prenose nadležnosti i ovlašćenja, nakon čega postaje još teže vršiti kontrolu njihove funkcionalnosti. Njima se omogućava da se koriste diskrecionim pravom, da ne podnose izveštaje, čak iako neke od njih imaju zakonsku obavezu da to čine jer ne snose odgovarajuće sankcije ako to ne učine. Ono što takođe utiče na nefunkcionalnost i neodrživost postojećeg sistema javnih agencija jeste upravo zapošljavanje koje je nekontrolisano, van tržišne logike, ide po kriterijumima stranačke pripadnosti i odanosti a ne merit sistema. Istovremeno, plate i status zaposlenih su različiti; neki činovnici su zaposleni samo po Zakonu o radu, a neki kao državni službenici, a plate su u većini slučajeva isuviše velike u odnosu na budžetske mogućnosti zemlje ili prihode koje i same agencije mogu da ostvare. Ne postoji ni spisak svih agencija, kao i zaposlenih u njima, čime je netransparentnost pomenutih evidentna.

Iz nekonzistentnog pravnog okvira proizilaze i značajne razlike u autonomiji tela koje nose nazive agencija, ali i brojni slučajevi preklapanja nadležnosti kako između samih agencija, tako i između njih i ministarstava i drugih oblika državne uprave. Ilustrativan primer za ovo može biti slučaj Agencije za zaštitu životne sredine i Fonda za zaštitu životne sredine. Nije jasno zašto ova dva tela egzistiraju odvojeno, pre svega jer jedno telo može efikas-

no da obavlja poslove iz tog delokruga nadležnosti. Drugo, kao jedna od nadležnosti Fonda za zaštitu životne sredine se navodi „vođenje baze podataka o programima, projektima i drugim aktivnostima u oblasti zaštite životne sredine, obnovljivih izvora energije, kao i potrebnim i raspoloživim finansijskim sredstvima za njihovo ostvarivanje“³. Kao pandan tome, Agencija za zaštitu životne sredine ima istu nadležnost - „prikupljanje i objedinjavanje podataka o životnoj sredini, njihovu obradu i izradu izveštaja o stanju životne sredine i sprovođenju politike zaštite životne sredine“⁴. Na ovom primeru vidimo da je ovo nadležnost koja bi trebalo da bude u delokrugu jednog tela i da je nepotrebno imati dva organizaciona oblika. To dovodi do konfuzije i usporavanja funkcionisanja čitave javne uprave koja postaje preglomazna i troma. U vezi sa transparentnošću, bitno je istaći i da sami građani ne koriste dovoljno usluge agencija i da postoji više pritužba u sferi slobodnog pristupa informacijama na neodgovaranje agencija na zahteve o pristupu određenim informacijama.

Nepostojanje jasnog modela i vizije kako treba da izgleda javna uprava reformisana osnivanjem brojnih agencija je dovela do sadašnje situacije koja se mora izmeniti u cilju racionalizacije uprave i činjenjem čitavog sistema transparentnim, funkcionalnim i ekonomski održivim. Preterano veliki broj organizacionih oblika je doveo do nefunkcionalnog sistema, imajući u vidu da savremena država ne trpi toliki broj organizacionih oblika jer su oni neefikasni i neekonomični.

3. PRIKAZ STANJA I PRAVNI OKVIR

Trenutna pravna regulacija za funkcionisanje javne uprave, posebno javnih agencija je obuhvaćena brojnim zakonima i prpisima kojima se uređuje način njihovog osnivanja, delatnosti, nadležnosti i međusobnog odnosa. Javne agencije su u Republici Srbiji definisane setom zakona: Zakonom o državnoj upravi, Zakonom o ministarstvima, Zakonom o javnim agencijama, Zakonom o javnim službama i drugim zakonima.

Prema našem zakonodavstvu, javne agencije se mogu osnivati kao organi na koje se prenose određene nadležnosti ministarstva i kao organ uprave, ona se u tom svojstvu pojavljuju kao organi uprave u sastavu ministarstva i kao posebne organizacije.⁵ Prema Zakonu o državnoj upravi, organe državne uprave čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne orga-

3 Fond za zaštitu životne sredine, Dostupno na: <http://www.sepf.gov.rs/ofondu.htm>, pristupljeno 25. aprila 2014.

4 Agencija za zaštitu životne sredine, Dostupno na: <http://www.sepa.gov.rs/index.php?id=4&akcija=showAll>, pristupljeno 25. aprila 2014

5 Videti: Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/2005, 101/2007 i 95/2010, član 1.

nizacije. Organi uprave u sastavu ministarstva obrazuju se za izvršne, odnosno inspekcijske i sa njima povezane stručne poslove, ako njihova priroda ili obim zahtevaju veću samostalnost od one koju ima sektor u ministarstvu.⁶ Vrste organa u sastavu ministarstava, prema ovom zakonu su uprave, inspektorati i direkcije, a posebno se može dati i neki drugi naziv, npr. agencije.⁷ Posebne organizacije se obrazuju za stručne i sa njima povezane izvršne poslove, čija priroda zahteva veću samostalnost od one koju ima organ u sastavu ministarstava.⁸ Vrste posebnih organizacija su sekretarijati i zavodi, ali prema zakonu, mogu se obrazovati i posebne organizacije sa drugačijim nazivom.⁹ Upravo ovi članovi zakona pružaju osnov da se neki organ u sastavu ministarstva ili posebna organizacija nazove agencijom, što može dovesti u zabludu da je to organ potpuno drugačije prirode, zbog terminološke konfuzije. Na primer, Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova je po svojoj pravnoj prirodi posebna organizacija, ali s obzirom na reč agencija u nazivu, stvara zabludu da je ovo organ potpuno drugačije pravne prirode.

Prema Zakonu o javnim agencijama, javne agencije su organizacije koje se osnivaju za razvojne, stručne i regulatorne poslove od opšteg interesa.¹⁰ Takođe, zakonom su propisani uslovi koji za osnivanje javne agencije. Javna agencija se osniva ako razvojni, stručni i regulatorni poslovi ne zahtevaju stalan i neposredan politički nadzor i ako javna agencija može bolje i delotvornije da ih vrši nego organ državne uprave, naročito ako se u celini ili pretežno mogu finansirati od cene koju plaćaju korisnici usluga.¹¹ Ovakva formulacija za osnivanje javne agencije je preširoka i može se prilično proizvoljno tumačiti. Nepostojanje jasnih i preciznih kriterijuma za osnivanje javnih agencija dovodi do lakog osnivanja ovakvih tela. Pravna regulativa je propustila da se u ovom slučaju ozbiljnije bavi detaljnom analizom svrhe, koristi i troškova osnivanja javnih agencija. Zakonski okvir u ovoj oblasti je previše širok i načelan, prilično rastegljiv i podložan manipulaciji, bez uvažavanja realne potrebe za ovim telima u društvu. Takođe, stavka da se u celini ili pretežno finansiraju iz cene usluga koju plaćaju korisnici je prilično problematična jer je takođe opšta. Veliki broj javnih agencija se ne finansira iz cene usluga, već određeni deo novca dobija iz budžeta, jer ne postoje jasni indikatori na osnovu kojih bi se tačno znalo koliki procenat novca javna agencija mora da naplaćuje od strane korisnika, a koliki procenat da dobija iz budžeta.

6 Isto, član 28.

7 Isto, član 29.

8 Isto, član 33.

9 Isto, član 34.

10 Videti Zakon o javnim agencijama, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 18-2005 i 81-2005-ispr. član 1.

11 Isto, član 2.

Posebno problematična je i terminološka formulacija. Primer je Agencija za zaštitu životne sredine, koja je definisana kao organ u sastavu Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine. S obzirom na zakonsku formulaciju, postoji organ uprave u sastavu ministarstva, pa je potpuno nelogična formulacija organ u sastavu ministarstva. Sa pravne tačke gledišta, ovakva formulacija je nelogična i nekonzistentna sa pravnim okvirom i samom prirodom javne uprave, jer ovaj organizacioni oblik ne postoji. S obzirom na to da se neka javna agencija osniva posebnim zakonom, koji uređuje i njihove nadležnosti, često dolazi ne samo do loše definisanog naziva, obrazloženja svrhe, nego i do preklapanja nadležnosti sa nekim već postojećim telom koje vrši vrlo slične ili iste delatnosti, i koje bi moglo da funkcioniše bez dodatnog organizacionog oblika. Ukoliko dolazi do preklapanja nadležnosti, tada ne samo da nema koordinacije i saradnje među njima, već dolazi i do toga da se delatnosti ne izvršavaju, ili se izvršavaju sa velikim zakašnjenjima, zbog loše komunikacije i zabune oko opsega nadležnosti u određenim oblastima.

Mešanje pravne prirode tri vrste tela koja se zovu agencije dovodi do toga da se ogromna sredstva iz budžeta troše, a da za njima ne postoji realna potreba jer se nadležnosti između njih preklapaju.

4. CILJEVI

U skladu sa analizom problema i sagledavanjem posledica trenutne pozicije agencija u oblasti javne uprave, na nama je da postavimo sledeće ciljeve:

- ▶ Ukazivanje na postojanje 170 različitih organizacionih oblika koji nose naziv agencija
- ▶ Pojmovno i terminološko razlikovanje agencija od organa uprave
- ▶ Predlog jasnih kriterijuma prilikom formiranja agencija i utvrđivanje da li prema tim kriterijumima postoji realna potreba za postojećim agencijama
- ▶ Određivanje jasne nadležnosti prilikom osnivanja agencija, tako da više ne dolazi do preklapanja nadležnosti kako međusobno, tako i sa nadležnostima ministarstava i organa uprave
- ▶ Insistiranje na konačnom i preciznom spisku agencija i opisu njihovih nadležnosti
- ▶ Ukazivanje na potrebu promene Zakona o javnim agencijama iz 2005. godine
- ▶ Regulisanje broja zaposlenih, tako da ne služe stranačkom zapošljavanju i regulisanje statusa zaposlenih u ovim telima, tako da dobiju status državnih službenika
- ▶ Ukazivanje na neefikasnost i neefektivnost rada ovih tela i pokušaj da se to promeni
- ▶ Unapređenje nadzora nad radom javnih organa

- ▶ Ukazivanje na nedostatak transparentnosti rada postojećih agencija i uopšte javne uprave u Republici Srbiji
- ▶ Insistiranje na određenju nezavisnog tela koje bi radilo na utvrđivanju izvora finansiranja, objavljivanju godišnjeg budžeta, vršenju kontrole poklona i donacija ovih organa, odnosno tela
- ▶ Ukazivanje na mogućnost finansiranja iz sopstvenih izvora gde god postoji takva mogućnost
- ▶ Istraživanje uporedne analize, učenje na iskustvu susedne Republike Hrvatske i Švedske, nordijske države koja poseduje efikasan i jak javni sektor, ugledanje na modele u ovim zemljama prilikom procesa reorganizacije i racionalizacije sistema agencija
- ▶ Usklađivanje rada javne uprave sa zakonskim propisima Evropske unije.

5. METODE

Postojeće stanje, problemi i moguća rešenja biće analizirani pomoću sledećih metoda: costbenefit analiza i metod hijerarhijske analize. Za lakšu ilustrativnu primenu, izdvojićemo neke od problema koje ćemo analizirati kroz primenu ovih metoda:

1. Nepostojanje koordinacije i saradnje između ovih organizacionih oblika
2. Nepostojanje realne potrebe za nekim organizacionim oblicima
3. Neefikasno izvršavanje nadležnosti
4. Visoki budžetski izdaci za finansiranje
5. Preklapanje nadležnosti

Cost benefit analiza:

Troškovi:

- ▶ Pad zaposlenosti
- ▶ Moguće manipulacije i nesavesno vođenje reforme

Koristi:

- ▶ Efikasniji sistem funkcionisanja javne uprave
- ▶ Jasni kriterijumi za osnivanje agencija
- ▶ Smanjenje preopterećenja budžetskog opterećenja javnog sektora
- ▶ Efikasna koordinacija organizacionih oblika
- ▶ Nema preklapanja nadležnosti između ministarstava, organa uprave u sastavu ministarstava i drugih organizacionih oblika
- ▶ Transparentnije delovanje javne uprave

Metod hijerarhijske analize:

5. Preklapanje nadležnosti
4. Nepostojanje realne potrebe za nekim organizacionim oblicima
3. Neefikasno izvršavanje nadležnosti
2. Visoki budžetski izdaci za finansiranje
1. Nepostojanje koordinacije i saradnje između ovih organizacionih oblika

6. AKTERI I CILJNA GRUPA

U Republici Srbiji ne postoji zvaničan dokument sa konačnim spisakom agencija, i u tom smislu navodimo spisak koji je urađen za potrebe jedne studije i koji obuhvata:

- ▶ organi u sastavu ministarstava (31 uprava, inspektorata, direkcija i organa u sastavu ministarstava pod drugim nazivom);
- ▶ vladine službe i savetodavna tela (19);
- ▶ posebne organizacije (17 sekretarijata, zavoda i posebnih organizacija sa nazivima koji u sebi ne sadrže „sekretarijat“ ili „zavod“);
- ▶ javne agencije (15); i
- ▶ nezavisna regulatorna tela (25).¹²Glavni akteri su organi vlasti u Republici Srbiji:
- ▶ Vlada Republike Srbije koja može da spreči osnivanje novih, nepotrebnih agencija;
- ▶ Skupština Republike Srbije koja može da oformi radnu grupu koja bi radila na novom zakonskom rešenju o javnim agencijama, jer postojeći zakon ne uređuje ovu oblast na pravi način i koja bi u saradnji sa Vladom izabrala kontrolno telo za nadzor nad radim agencija;
- ▶ Političke partije koje treba da prestanu da posmatraju agencije kao priliku za zapošljavanje svojih nestručnih kadrova, već treba da shvate njihov značaj za javnu upravu;
- ▶ Evropska unija kao akter koji će prilikom procesa pridruživanja Republike Srbije Evropskoj uniji insistirati na reorganizaciji javne uprave, njenom efikasnijem i transparentnijem radu;

U aktere, ali i u ciljnu grupu spadaju zaposleni u ovim agencijama koji treba da budu stručni za poslove koje obavlja agencija u kojoj rade. Njihov status treba da se uredi tako da budu državni službenici.

~~~~~  
12 Američka agencija za međunarodni razvoj(USAID) i Balkanski centar za regulatornu reformu, Nacrt studije sa preporukama za uređenje sistema državnih agencija u Republici Srbiji, 2013, Internet, <http://bit.ly/1g9HUXB>, str. 2.

Građani spadaju u ciljnu grupu, njima treba da bude transparentno predočen rad agencija, da im se ukaže na potrebu i značaj postojanja određene agencije, na poslove koje ona obavlja, na način njenog finansiranja, na mogućnost uključivanja običnih građana u rad ovih tela kada se rešavaju problemi koji se njih direktno tiču. Svaka od ovih aktivnosti agencija treba da bude javna, izveštaji treba da se objavljuju na internetu tako da javnost bude upoznata sa radom javne uprave i njihovim učincima u svako doba.

## 7. UPOREDNA ANALIZA – ŠVEDSKA I HRVATSKA

Agencifikacija je pojam koji u različitim državama ima različito značenje. Na primeru nekoliko država pokazaćemo da broj javnih agencija u jednoj državi nije nužno zlo, niti mora nužno da ima negativan kontekst. S druge strane Republika Srbija, kao postkomunistička država, ima niz specifičnosti koje ćemo uzeti u obzir prilikom analize. Predstavimo primer jedne nordijske zemlje kao primer države koja ima jako širok javni sektor.

Švedska je država blagostanja sa ogromnim javnim sektorom. Karakteristično za ovu državu je to da su resorna ministarstva jako mala, a nadležnosti su decentralizovane i prenete na veliki broj agencija.<sup>13</sup> Ovaj prenos nadležnosti sa nivoa ministarstava na nivo agencija i uopšte na niže nivoe vlasti je potkrepljen određenim društvenim i kulturnim specifičnostima Švedske. Veoma visok nivo poverenja građana u institucije, sa minimalnom šansom za korupcionaške afere je omogućio da u Švedskoj opstane oko 360 agencija.<sup>14</sup> U Švedskoj je prisutan dualistički model, naime, agencije su odgovorne celokupnoj Vladi, a ne nadležnim ministrima i ministarstvima. Naime, agencifikacija je ovde utemeljena na principima pravne države sa ciljem ograničenja kraljevog zadiranja u prava građana, za razliku od agencifikacije koja je sprovedena u Velikoj Britaniji i drugim državama na talasu novog javnog menadžmenta kojima je trebalo obezbediti efikasnost administracije i menadžersku autonomiju.<sup>15</sup> Agencije su u političkom sistemu Švedske unete u okvire Ustava, tako da su zaštićene od uplitanja drugih grana vlasti, naročito izvršne. Temelje se na principima samostalnosti i neutralnosti i koegzistiraju uporedo sa ministarstvima. Ministarstva su nadležna za kreiranje i osmišljavanje javnih politika, a nezavisne agencije imaju zadatak da te javne politike sprovedu. Svaka agencija je aktom vlade uređena, postavljeni su ciljevi i zadaci, kao i fi-

13 Jelena Vučković, Javne agencije u nordijskim i baltičkim zemljama, Glasnik prava, god. IV, br. 3, 2013, str. 80.

14 Isto, 73.

15 J. Pierre, Central Agencies in Sweden, A Report from Utopia, C. Pollitt, C. Talbot (eds.), „Unbundled Government“, Routledge, 2004, 58.

nansijska ograničenja. Primer dobre prakse se može videti u tome što postoji Agencija za finansijski menadžment koja kontroliše rad svih agencija i kojoj su sve agencije u Švedskoj dužne da dostave godišnje izveštaje o poslovanju.<sup>16</sup>

Pored Švedske, predstavimo i Hrvatsku, kao jednu od država bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, a našeg današnjeg suseda i državu koja je od 2013. godine članica Evropske unije, te je u tu svrhu aktivno radi na usklađivanju svog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije. Hrvatska je tokom devedesetih godina imala ograničen proces agencifikacije, u periodu od 2001. do 2009. godine dolazi do intenzivne agencifikacije i konačno u periodu od 2010. do 2012. godine dolazi do relativne de-agencifikacije. Agencije u Hrvatskoj su samostalne organizacije koje su strukturalno odvojene od ministarstava. U Hrvatskoj ne postoji zakon o agencijama, već se one osnivaju uglavnom posebnim zakonom, koji donosi Hrvatski sabor, ali se mogu osnovati i uredbom Vlade, u ime Republike Hrvatske. Osnivačkim aktom i statutom agencije utvrđuju se njena svrha, delokrug i nadležnosti. Agencije u Hrvatskoj poseduju izvestan stepen autonomije, ali se on razlikuje u pojedinim agencijama, odnosno u grupama agencija. Podvrgnute su pravnoj, političkoj i finansijskoj kontroli koju vrše Hrvatski sabor, Vlada, resorna ministarstva, kao i Upravni sud i Državna revizija. Određene agencije saraduju sa korisnicima usluga, sa širom javnošću, ali i sa sličnim agencijama u Evropskoj uniji. Skoro sve agencije imaju svoje internet stranice.<sup>17</sup> U Hrvatskoj je u toku reorganizacija javne uprave, što naravno uključuje i reorganizaciju rada agencija. Radi poboljšanja stanja, ona u saradnji sa Evropskom unijom analizira probleme i pronalazi i implementira rešenja.

16 Jelena Vučković, Javne agencije u nordijskim i baltičkim zemljama, Glasnik prava, god. IV, br. 3, 2013, str. 74.

17 Zvanična internet prezentacija Vlade Republike Hrvatske: [http://www.vlada.hr/hr/adresar\\_i\\_linkovi/korisni\\_linkovi/agencije](http://www.vlada.hr/hr/adresar_i_linkovi/korisni_linkovi/agencije), 11. mart 2014.

## 8. PRIMER DOBRE PRAKSE U REPUBLICI SRBIJI

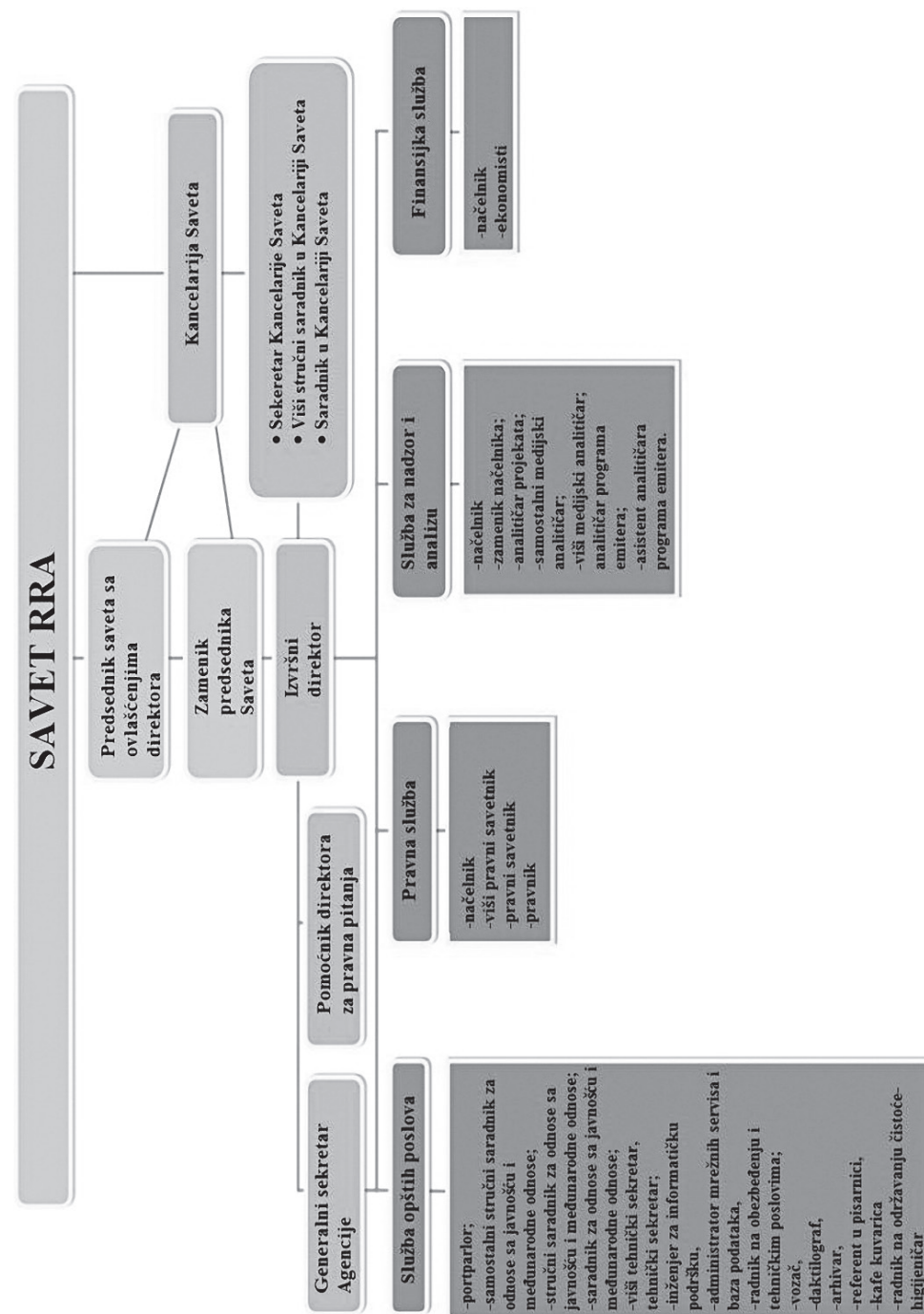
### Republička radiodifuzna agencija

Navodimo primer Republičke radiodifuzne agencije, kao jednog od 175 različitih organizacionih oblika koji nose naziv agencija, koja treba da pokaže da u Republici Srbiji može da postoji agencija koja opravdava svrhu svog postojanja.

Države sve češće deo svojih nadležnosti u medijskoj sferi prenose na nezavisna regulatorna tela koja mogu da budu formirana na različitim osnovama. Republička radiodifuzna agencija osnovana je 9. jula 2003. godine u skladu sa Zakonom o radiodifuziji, kao nezavisna organizacija koja vrši javna ovlašćenja, sa ciljem obezbeđivanja uslova za efikasno sprovođenje i unapređivanje utvrđene radiodifuzne politike u Republici Srbiji. Agencija je samostalni pravni subjekat i funkcionalno je nezavisna organizacija od bilo kog državnog organa, kao i od svih organizacija i lica koja se bave delatnošću proizvodnje i emitovanja radio i televizijskih programa ili sa njima povezanim, sporednim ili izvedenim delatnostima. Nadležnosti Agencije utvrđene su Zakonom o radiodifuziji i podzakonskim aktima. Finansijske uslove za početak rada Agencije obezbedila je Vlada Republike Srbije oktobra 2003. godine, a od 1. januara 2007. godine Agencija ostvaruje prihod samo od naknade koju emiteri plaćaju za dobijeno pravo na emitovanje programa. Agenciju čine Savet Republičke radiodifuzne agencije i Stručne službe. Prema klasifikaciji Halila i Mancinija nezavisno regulatorno telo u Republici Srbiji spada u „građanski“ ili „korporativistički“ model u kojem se političko predstavništvo u telu proširuje na učešće različitih društvenih grupa koje uglavnom čine predstavnici crkve, sindikata, privrednih komora i drugih zastupnika ekonomskih interesa, manjina.<sup>18</sup> Tako Savet Agencije ima devet članova koji se biraju iz reda uglednih stručnjaka iz oblasti koje su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Agencije (medijski stručnjaci, stručnjaci za oglašavanje, pravnici, ekonomisti, telekomunikacioni inženjeri i drugi). Članove Saveta bira Narodna Skupština Republike Srbije na predlog ovlašćenih predlagača iz raznih oblasti javnog života. Mandat članova Saveta traje šest godina. Predsednika biraju članovi Saveta, a on istovremeno obavlja i funkciju direktora Agencije. Direktor takođe rukovodi Stručnim službama. U Agenciji je zaposleno 82 osobe.

Na zvaničnoj internet prezentaciji agencije nalazi se i grafički prikaz organizacione strukture Agencije koji omogućava svima da se upoznaju sa strukturom odgovornosti Republičke radiodifuzne agencije:

Republička radiodifuzna agencija radi vrlo transparentno, na zvaničnoj



<sup>18</sup> Vukašin Pavlović, Zoran Stojilković, Savremena država: Struktura i socijalne funkcije, (Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za demokratiju, 2010), str. 313.

internet prezentaciji od 2006. godine redovno postavlja analize i izveštaje o radu za prethodnu godinu. U izveštajima je detaljno opisan rad Agencije, njen nadzor nad radom javnih radiodifuznih servisa, njena saradnja sa državnim i drugim organima i institucijama, međunarodna saradnja, kao i sve promene koje su se dogodile a u vezi su sa njenim delovanjem. Poseban odeljak predstavlja finansijski izveštaj koji jasno i pregledno pokazuje sve prihode i rashode Agencije iz prethodne godine. Dobar primer transparentnosti rada Republičke radiodifuzne agencije predstavlja tableralni prikaz zarada zaposlenih po mesecima - tabela za 2012. godinu.<sup>19</sup>

| PROCENA I ISPLAĆENA MASA ZA ZARADE. BROJ ZAPOSLENIH I PROSEČNA ZARADA PO MESECIMA ZA 2012. GODINU * |                 |                         |                    |                         |                    |                   |                         |                    |                         |                    |                 |                         |                    |                         |                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|-------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|-----------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|
| isplata<br>2012.g                                                                                   | U K U P N O     |                         |                    |                         |                    | STAROZAPOSLENI ** |                         |                    |                         |                    | NOVOZAPOSLENI   |                         |                    |                         |                    |
|                                                                                                     | broj<br>zaposl. | masa zarada<br>BRUTO -1 | prosečna<br>zarada | masa zarada<br>BRUTO -2 | prosečna<br>zarada | broj<br>zaposl.   | masa zarada<br>BRUTO -1 | prosečna<br>zarada | masa zarada<br>BRUTO -2 | prosečna<br>zarada | broj<br>zaposl. | masa zarada<br>BRUTO -1 | prosečna<br>zarada | masa zarada<br>BRUTO -2 | prosečna<br>zarada |
|                                                                                                     | a               | b                       | c                  | d                       | e                  | f                 | g                       | h                  | i                       | j                  | k               | l                       | m                  | n                       | o                  |
| I                                                                                                   | 79              | 12.327,958              | 156,050            | 14.529,661              | 183,920            | 79                | 12.327,958              | 156,050            | 14.529,661              | 183,920            | -               | -                       | -                  | -                       | 0                  |
| II                                                                                                  | 80              | 12.535,999              | 156,700            | 14.752,968              | 184,412            | 79                | 12.379,299              | 156,700            | 14.568,556              | 184,412            | 1               | 156,700                 | 156,700            | 184,412                 | 184,412            |
| III                                                                                                 | 81              | 12.247,390              | 151,202            | 14.432,412              | 178,178            | 79                | 11.944,985              | 151,202            | 14.076,056              | 178,178            | 2               | 302,405                 | 151,202            | 356,356                 | 178,178            |
| IV                                                                                                  | 81              | 12.429,154              | 153,446            | 14.647,372              | 180,832            | 79                | 12.122,261              | 153,446            | 14.285,709              | 180,832            | 2               | 306,893                 | 153,446            | 361,664                 | 180,832            |
| V/2012<br>uvećana<br>3,46%<br>za IV/2012                                                            | 81              | 13.501,693              | 166,688            | 15.906,309              | 196,374            | 79                | 12.982,397              | 164,334            | 15.294,528              | 193,602            | 2               | 519,296                 | 259,648            | 611,781                 | 305,891            |
| VI                                                                                                  | 81              | 12.678,151              | 156,520            | 14.939,972              | 184,444            | 79                | 12.036,219              | 152,357            | 14.183,518              | 179,538            | 2               | 641,932                 | 320,966            | 756,454                 | 378,227            |
| VII                                                                                                 | 81              | 12.594,185              | 155,484            | 14.842,305              | 183,238            | 79                | 11.956,505              | 151,348            | 14.090,796              | 178,365            | 2               | 637,680                 | 318,840            | 751,509                 | 375,755            |
| VIII                                                                                                | 82              | 12.801,799              | 156,119            | 15.084,493              | 183,957            | 79                | 12.153,607              | 153,843            | 14.320,721              | 181,275            | 3               | 648,192                 | 316,064            | 763,772                 | 254,591            |
| IX                                                                                                  | 82              | 12.240,647              | 149,276            | 14.424,863              | 175,913            | 79                | 11.620,867              | 147,100            | 13.694,490              | 173,348            | 3               | 619,780                 | 206,593            | 730,373                 | 243,458            |
| X uvećana<br>c.rada 2%                                                                              | 82              | 11.191,991              | 136,488            | 13.195,357              | 160,919            | 79                | 10.492,491              | 132,816            | 12.370,647              | 156,590            | 3               | 699,499                 | 233,166            | 824,710                 | 274,903            |
| XI                                                                                                  | 82              | 11.110,254              | 135,491            | 13.113,620              | 159,922            | 79                | 10.415,863              | 131,846            | 12.294,019              | 155,620            | 3               | 694,391                 | 231,464            | 819,601                 | 273,200            |
| XII                                                                                                 | 82              | 11.110,254              | 135,491            | 13.113,620              | 159,922            | 79                | 10.415,863              | 131,846            | 12.294,019              | 155,620            | 3               | 694,391                 | 231,464            | 819,601                 | 273,200            |
| UKUPNO                                                                                              |                 | 146.760,497             |                    | 172.943,109             |                    |                   | 140.848,314             |                    | 165.975,286             |                    |                 | 5.921,158               |                    | 6.978,404               |                    |
| PROSEK                                                                                              | 81              | 12.230,789              | 150,746            | 14.412,808              | 177,669            | 79                | 11.737,359              | 148,574            | 13.833,560              | 175,108            | 2               | 493,430                 | 206,629            | 581,686                 | 243,554            |

Takođe, na internet prezentaciji Republičke radiodifuzne agencije redovno se ažuriraju sve vesti i saopštenja što takođe predstavlja bitnu i pozitivnu stavku u radu jedne agencije. Sve ovo navodi na zaključak da ovo nezavisno regulatorno telu svoj posao obavlja na vrlo efikasan i efektivan način.

## 9. ALTERNATIVE - NJIHOVO VREDNOVANJE I IZBOR NAJBOLJE

Ovaj predlog praktične politike ima za cilj da uvede red u oblast javnih agencija i spreči dalje tendencije nekontrolisane „agencifikacije“. Šta agencifikacija predstavlja? Kao što je već ranije spomenuto u proces osnivanja javnih agencija se krenulo stihijski, bez jasne vizije kako ovaj sektor uprave treba da izgleda, i na čemu da se zasniva sistem zapošljavanja i funkcionisanja u ovim telima. Epilog neodgovornog ponašanja političkih elita jeste sadašnja zbrka, terminološka i pojmovna, kao i nedovoljna kontrola i transparentnost rada pomenutih tela.

Evidentan je u čitavom svetu, a posebno u zemljama Centralne i Istočne

<sup>19</sup> Zvanična internet prezentacija Republičke radiodifuzne agencije: <http://www.rra.org.rs/> cirilica, pristupljeno 9. marta 2014.

Evrope proces „deagencifikacije“. Taj proces, u najkraćim crtama, predstavlja pokušaj da se poprave greške načinjene nekontrolisanom agencifikacijom time što će se javna uprava „ukrupniti“ i postati funkcionalnija. Deagencifikacija, međutim, nije još uvek zahvatila i Republiku Srbiju ali svakako može predstavljati jednu od povoljnih alternativa. Šta bi ona podrazumevala? Pre svega, tu je ukidanje nepotrebnih tela i nazivanje različitih tela pravim imenima - korišćenje imena agencija samo onda kada je to zaista i primereno (za organizacije koje treba da imaju znatno veći stepen autonomije od centralne vlasti, a ne u slučajevima organa u sastavu ministarstava i posebnih organizacija). Nakon toga, formiranje tela koje bi moglo da obavlja zajedničke poslove za više različitih agencija - npr. Zajednička služba za nabavke. Definisane jasne kriterijuma za osnivanje i funkcionisanje agencija, o čemu će biti više reči u konkretnim preporukama, kao i briga o zaposlenima, ali i o javnim rashodima koje ova tela prave.

Ovde bi valjalo izložiti moguće i realne alternative za rešavanje iznetog problema u procesu njegovog definisanja:

1. Prvu alternativu predstavlja realizacija analize koja će jasno utvrditi koje to agencije, tačnije organizacioni oblici sprečavaju efikasnost sistema javne uprave. Ona u sebi podrazumeva održanje statusa quo dok se ne neutrališu posledice ekonomske krize koja je u poslednjih 5 godina zahvatila kako Srbiju, tako i čitav svet. Nakon izvršene analize i poboljšanja ekonomskih parametara može se pristupiti postepenom reformisanju, imajući u vidu veliki broj zaposlenih i porodice koje zavise od plata zaposlenih u ovim telima. Ovakav pristup bi pripremio teren za buduću reformu, ali je ne bi sproveo odmah. Sporim rezovima, ukidanjem nepotrebnih tela i spajanjem određenih organizacionih oblika sličnih nadležnosti u periodu od narednih 10 godina treba smanjiti pomenutu cifru od 170 agencija za jednu polovinu.
2. Drugu alternativu predstavlja radikalniji zahvat kroz urgentno sprovođenje popisa organizacionih oblika sa ukrštenim podacima kroz oblasti kojima se bave (npr. Agencija za duvan i Uprava za duvan). Nakon utvrđivanja koje nadležnosti se preklapaju treba sprovesti reformu uprave kroz giljotinu nepotrebnih organizacionih oblika i poveriti poslove funkcionalnim telima. Ovim reformama treba pristupiti odmah, imajući u vidu koliko troškova izaziva nefunkcionalna i neekonomična uprava i koliko novca država gubi na ovako neefikasan sistem.
3. Treća alternativa u određenom smislu predstavlja kompromis između prve dve. Naime, ona inkorporira u sebe i svest o lošoj društveno-ekonomskoj situaciji, ali i svest o potrebi za brzom i adekvatnom reformom uprave koja ne može da čeka „bolja vremena“. Popis organizacionih oblika treba da mapira početno najdrastičnije primere preklapanja nadležnosti



i u roku od godinu dana treba ukinuti taj očigledni višak. Za to vreme treba sprovesti dublju sistemsku analizu i utvrditi sve tačke preklapanja, pa u zavisnosti od kriterijuma institucionalnih kapaciteta određenih organizacionih oblika za samostalno vršenje poslova, u periodu od naredne 3 godine uz početnu prvu godinu treba regulisati sporne situacije. Radikalniji rezovi, tj. kompletna giljotina svih nepotrebnih organizacionih oblika treba da usledi nakon toga kako bi se ostavilo prostora i vremena zaposlenima u suvišnim telima da pronađu druge poslove kako ne bi bilo socijalnih nemira.

Da bismo mogli nepristrasno i realno da sagledamo proces reforme čitave javne uprave i da ocenimo opravdanost realizacije ovih alternativa, potrebno je da uvažimo različite fakore i da alternative stavimo u različite uglove posmatranja.

Sa ekonomskog aspekta, moraju se uvažiti efekti ekonomske krize u Republici Srbiji, kao posledice svetske ekonomske krize, a sa druge strane i sama ekonomičnost postojanja ovoliko organizacionih oblika čija se nadležnost prepliće. Iako je sistem javne uprave u Republici Srbiji jako skup, mora se imati u vidu da on zapošljava i veliki broj ljudi, koji bi ostali nezaposleni ukoliko bi se sprovela radikalna reforma. S druge strane, jasno je da je ovakav sistem neodrživ na duži rok i da će se u budućnosti pojavljivati mnogi problemi zbog glomaznog javnog sektora. Imajući u vidu ovaj aspekt, prva i druga alternativa manje odgovaraju ovakvom kontekstu u Srbiji, tako da je najbolje, iako ne idealno rešenje treća alternativa. Autori ovog rada prednost daju trećoj alternativi, uvažavajući u ovom slučaju ekonomski, ali i socijalni kontekst u Republici Srbiji.

Sa političkog aspekta i trenutnih političkih prilika u Srbiji, takođe moramo da uvažimo određene faktore. Sa jedne strane, tu je postojanje partokratije, sticanje i zasnivanje radnog odnosa je često uslovljeno partijskom knjižicom, što može navesti na primenu druge alternative. Sa druge strane, takav radikalni obračun bi vrlo verovatno doveo do velikih negodovanja i odbijanja od samih stranaka. Ovakav radikalni model bi lako bio odbačen, s obzirom na to da stranke u parlamentu i vladi diktiraju tempo reformi, a ovakav radikalni rez ne bi išao u prilog nijednoj partiji. Iako je za partije naprimaljiviji ovaj prvi alternativni model, odnosno održanje statusa quo, proces pridruživanja Republike Srbije Evropskoj uniji će kao važnu stavku podrazumevati i reorganizaciju i reformu javne uprave. Na ovaj način se dolazi do trećeg alternativnog rešenja, koje uvažava više faktora koji u međusobnom sadejstvu daju najadekvatniju strategiju reforme.

Kao jedna od bitnih stavki reforme javne uprave i smanjenja nepotrebnih organizacionih oblika, jesu svakako merljivi indikatori uspeha. Ovakvi parametri u Srbiji izostaju. Indikatori moraju biti jasni, egzaktni, merljivi i bez mo-

gućnosti manipulacije njima. Ekonomičnost treba da bude osnovni faktor koji odlučuje šta je javna agencija u Srbiji a šta nije – ako je sposobna da se finansira iz sopstvenih prihoda – time se opravdava njeno postojanje, a ako se finansira iz budzeta treba je ukinuti, jer će imati istu autonomiju kao da je organizacija u sastavu nadležnog ministarstva. Takođe, pored toga treba uvažiti i princip efikasnosti - u prilog ovom parametru treba naglasiti i da digitalizacija javne uprave u Srbiji nije na visokom nivou i da je to jedna od ozbiljnih prepreka za efikasno obavljanje poslova.

## 10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- ▶ Sprovesti sistemsku evaluaciju rada svih tela koja imaju u svom nazivu termin agencija, prema istovetnoj metodologiji da bi se utvrdilo njihovo stanje; takva sistematizacija bi poslužila kao pokazatelj u kom pravcu bi trebalo da se ide sa zakonskom regulacijom;
- ▶ Donošenje zakona ili izmena postojećih zakona u cilju terminološkog razlikovanja agencija od ustanova koje nisu po svom karakteru agencije (već su organi u sastavu ministarstava ili posebne organizacije), ali koriste taj termin u svom nazivu;
- ▶ Proširiti domen antikorupcijske strategije i na agencije u obliku posebnog dokumenta u kome bi se omogućila i obezbedila istovetna primena antikorupcijske pravne regulative prema svim agencijama (pristup informacijama od javnog značaja, transparentnost, etika, sukob interesa);
- ▶ Napraviti spisak svih agencija sa podacima o njihovom poslovanju, brojem zaposlenih u njima, platama, kao i evidencijom pravnih propisa koji se na njih odnose i taj spisak učiniti javnim i dostupnim svakom građaninu - objaviti na sajtu nadležnog ministarstva;
- ▶ Uspostaviti mehanizme za evaluaciju rada agencija, jasne kriterijume zapošljavanja i napredovanja, kao i konkurse u cilju uspostavljanja merit sistema u ovim telima;
- ▶ Na osnovu sistemske analize i njenih rezultata, preispitati kriterijume na osnovu kojih su osnovane postojeće agencije i ukinuti one agencije za koje ne postoji realna potreba u društvu;
- ▶ Uspostaviti mehanizme saradnje agencija i razmene informacija i ekspertskog znanja uz podsticanje korišćenja savremenih modela upravljanja;
- ▶ Preispitivanje svrsishodnosti i postojanje realne potrebe u društvu za postojećim javnim agencijama;
- ▶ Obavezna kontrola rada - kroz rad Državne revizorske institucije i obavezno podnošenje godišnjeg izveštaja, kao i njegove javne verzije na internet prezentaciji agencije;

- ▶ Utvrđivanje po kom zakonu se angažuju zaposleni u ovim telima - regulisanje statusa državnih službenika;
- ▶ Sprečavanje nekontrolisanog uvođenja parafiskalnih nameta od strane ovih tela.

## BIBLIOGRAFIJA

Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) i Balkanski centar za regulatornu reformu, Nacrt studije sa preporukama za uređenje sistema državnih agencija u Republici Srbiji, 2013.

Pierre, Jon. "Central agencies in Sweden: a report from Utopia." *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Routledge Studies in Public Management 1 (2004): 203-214.

Christensen Tom, Amund Lie and Laegreid Per: *Beyond new public management: Agencification and regulatory reform in Norway*, *Financial Accountability & Management*, 24(1), February 2008, 0267-4424

Milenković, Dejan, *Javna uprava – odabrane teme*, Beograd: Čigoja štampa, 2013.

Pavlović, Vukašin, i Stojiljković, Zoran, *Savremena država: Struktura i socijalne funkcije*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za demokratiju, 2010.

Vučković, Jelena, *Javne agencije u nordijskim i baltičkim zemljama*, *Glasnik prava*, god. IV, br. 3, 2013.

Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 79/2005, 101/2007 i 95/2010), 2007. dostupan na: <http://bit.ly/1g9Msx1>

Zakon o javnim agencijama, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 18-2005 i 81- 2005-ispr., 2005. dostupan na: <http://bit.ly/1gJOeQr>

Zvanična internet prezentacija Vlade Republike Hrvatske, dostupno na: <http://bit.ly/1n28K2w>

Zvanična internet prezentacija Republičke radiodifuzne agencije, dostupno na: <http://www.rra.org.rs/cirilica>

Zvanična internet prezentacija Agencije za zaštitu životne sredine, dostupno na: <http://www.sepa.gov.rs>

Zvanična internet prezentacija Fonda za zaštitu životne sredine, dostus

ALEKSANDAR KOKOTOVIĆ, RATKO NIKOLIĆ

---

# Legalizacija kanabisa u Republici Srbiji

Beograd 2014. godine

SADRŽAJ

---

**1. UVOD 54**

**1. OPIS PROBLEMA 55**

1.1. Postojeći zakonski okvir 56

1.2. Problemi vezani za postojeći zakonski okvir 57

**2. RASPOLOŽIVE OPCIJE 59**

2.1. Analitički okvir 59

2.2. Procena (evaluacija) alternativa praktične politike 59

**3. ZAKLJUČCI I PREPORUKE 64**

**4. BIBLIOGRAFIJA 65**

NAMERA OVOG RADA JE DA PRIKAŽE ALTERNATIVNE MODELE REGULACIJE PROIZVODNJE, DISTRIBUCIJE I UPOTREBE MARIHUANE, KAO I DA OTVORI DISKUSIJU O PROMENI REGULATIVE VEZANE ZA KANABIS I DERIVATE U ZAKONODAVSTVU REPUBLIKE SRBIJE. UZ PRIKAZANE MODELE LIBERALIZACIJE ODNOSA DRŽAVE PREMA PROIZVOĐAČIMA I KORISNICIMA KANABISA, UZIMAJUĆI U OBZIR ARGUMENTE I PREDNOSTI SVAKOG OD MODELA, ZAKLJUČUJEMO DA JE LEGALIZACIJA MARIHUANE I REGULACIJA PO MODELU SLOBODNOG TRŽIŠTA POLITIKA KOJA BI DONELA NAJEFIKASNIJE REŠENJE I NAJPRAVEDNIJI ODNOS DRŽAVE PREMA PROIZVOĐAČIMA, DISTRIBUTERIMA I KORISNICIMA KANABISA I DERIVATE KANABISA.

## UVOD

Biljka kanabisa (*Cannabis sativa*, *Cannabis indica*) i njeni mnogobrojni derivati su kroz istoriju i u društvima širom sveta korišćeni u razne medicinske, religijsko-obredne, rekreativne, ali i građevinske, prehrambene, tekstilne i druge svrhe i zauzimali posebna mesta u okviru kulturnih (simboličkih) i ekonomskih sistema pomenutih društava. Sticajem okolnosti (kojima se, zbog širine teme ovaj rad neće baviti), sredinom prve polovine 20. veka, sistemom međunarodnih ugovora i nacionalnih zakona koji su iz pomenutih sledili, kanabis i njegovi derivati postaju ilegalni širom sveta i počinje era prohibicije koja i pored neoborivih dokaza o nemogućnosti ove politike da postigne svoje ciljeve (smanjenje ponude i potražnje same biljke, i ultimativno, potpuno iskorenjenje njenog korišćenja), kao i očiglednim neplaniranim neželjenim posledicama koje su od početka svojstvene, traje i dan-danas. Ipak, u poslednjih par decenija, širom sveta se javlja tendencija ka liberalizaciji ovog restriktivnog sistema regulacije kanabisa i države poput Češke, Holandije, Urugvaja, SAD, Španije i drugih vrše reforme u smeru produktivnijih i humanijih rešenja. Nažalost, iako su prisutne sve posledice nedelotvornosti i nehumanosti prohibicije kanabisa, u Republici Srbiji i dalje nema artikulisanje inicijative za reformom.

Svrha ovog rada je stoga, pre svega, doprinos uvođenju problema nesvršishodnosti i štetnosti trenutnog restriktivnog modela regulacije korišćenja, posedovanja, proizvodnje i trgovine kanabisom i njegovim derivatima u širi naučno-akademski i politički diskurs ove zemlje, zatim artikulisanje i ukazivanje na konkretne institucionalne i društvene probleme koje pomenuti

model stvara, razmatranje mogućih modela reformi koji bi u Republici Srbiji bili mogući, sa primerima zemalja koje su te modele primenile i kratkim osvrtom na rezultate koje im je to donelo i, na kraju, odabir onog koji bi bio najsvrshodniji. Pritom, pri izboru pomenutog modela, u obzir će biti uzimani kako kriterijumi delotvornosti, efikasnosti, pravednosti, sprovodljivosti i fleksibilnosti razmatrane politike, tako i kompatibilnosti sa vrednosnom pozicijom moralne autonomije pojedinca kao osnovne pretpostavke koja mora biti uzeta u obzir prilikom donošenja bilo kakve vrste zakonske regulative.

## 1. OPIS PROBLEMA

Prohibicija kanabisa (i njegovih derivata) širom sveta je od kada je uvedena (na početku 20. veka) posle više milenijuma dokumentovanog korišćenja u medicinske, religijsko-ritualne, rekreativne i mnoge druge svrhe, u brojnim kulturama, bila i ostala kontraverzna tema. I posle gotovo čitavog veka njene primene, kanabis je (po, moglo bi se reći, krajnje konzervativnim procenama UN-ove Kancelarije za drogu i kriminal<sup>1</sup>) najkorišćenija ilegalna supstanca na svetu, a promet od trgovine istim je procenjen na između 40 i 120 milijardi evra,<sup>2</sup> koje u trenutnom svetskom političkom i legislativnom kontekstu znače ništa drugo do neoporezovani profit kriminalnih organizacija koje se trgovinom kanabisa bave. Ukratko, vek primene prohibicije kanabisa je ujedno i vek u kome je postalo očigledno da ona ne radi, odnosno ne uspeva da smanji ni broj korisnika, ni dostupnost same droge, ni trgovinu istom, a kamoli u potpunosti iskoreni njeno korišćenje u nemedicinske svrhe na šta su njeni politički zagovarači početkom i sredinom 20. veka pretendovali (a u nekim slučajevima, to i dalje čine). Kako i sama UN-ova Kancelarija za drogu i kriminal priznaje, prohibicijom kanabisa ne samo da ne uspeva u svojim deklarisanim nastojanjima, već izaziva i ogroman broj katastrofalnih nenameranih posledica<sup>3</sup> koje utiču i na zdravlje i bezbednost ljudi, javni red i mir, krivično pravosuđe, ali i opšte socioekonomsko funkcionisanje društva. Pa ipak, i pored svih ovih činjenica, poznatih već dugi niz godina i dokumentovanih u velikom broju naučnih radova,<sup>4</sup> prohibicija i dan danas ostaje najrasprostranjeniji vid regulacije korišćenja i trgovine marihuanom, najčešće potpomog-

1 UNODC (2013) 2013 World Drug Report <http://bit.ly/1nU6p1p>

2 Kilmer, B. and Pacula, R. (2009) Estimating the size of the global drug market: A demand-side approach, RAND Corporation. <http://bit.ly/1sTkXdu>

3 Videti: UNODC (2008) 2008 World Drug Report, p.212. <http://bit.ly/1ov4Kvj>; Rolles, S. et al. (2012) The Alternative World Drug Report, Count the Costs initiative. [www.countthecosts.org](http://www.countthecosts.org); Reuter, P. (2009) The unintended consequences of drug policies, RAND Europe, prepared for the European Commission. <http://bit.ly/RWCX9H>

4 Videti fusnotu 3.

nuta iracionalnim svetonazorom koji rat protiv droge uzima kao cilj samom sebi i podrazumeva polarizaciju na one koji su „za drogu“ i one koji su „protiv droge“, diskvalifikujući time svaki pokušaj kritike trenutnog stanja kao propagiranje zloupotrebe nelegalnih supstanci i stila života koji ovu zloupotrebu podrazumeva. Pa ipak, posle poslednjeg globalnog talasa zaoštavanja politike prema narkoticima 1980-ih godina, u poslednjih par decenija se, potpomognuta kako pritiskom civilnog društva, tako i eskalacijom negativnih „nena-meravanih“ posledica, širom sveta, može uvideti sve češća tendencija ka preispitivanju trenutnih legislativnih rešenja vezanih za kanabis, ali i konkretne reforme poput legalizacije medicinske marihuane, dekriminalizacije ili potpune legalizacije u zemljama poput Sjedinjenih Američkih Država, Portugala, Češke, Španije, Urugvaja i drugih. Pozitivni rezultati ovih reformi, sada već neupitni i zabeleženi brojnim istraživanjima, dodatno daju vetar u leđa ovom globalnom talasu reforme.

Nažalost, što se Republike Srbije tiče, čini se da ona po ovom pitanju znatno zaostaje kako za globalnim, tako i regionalnim tendencijama reforme zakona o kanabisu. Osnažen Strategijom za borbu protiv droga za period 2009-2013,<sup>5</sup> na snazi je dokazano nedelotvorni restriktivni prohibicionistički model regulacije sa svim svojim negativnim neplaniranim posledicama i iako se sama tema sve češće pojavljuje u medijima pospešena kako vestima o reformama iz inostranstva, tako i nedavnom izjavom bivše ministarke zdravlja Slavice ĐukićDejanović o potencijalnoj upotrebi marihuane u medicinske svrhe,<sup>6</sup> čini se da nema ozbiljnije i artikulisanije inicijative za preko potrebnom reformom.

### 1.1. Postojeći zakonski okvir

Posedovanje, proizvodnja, prerada i distribucija kanabisa i njegovih derivata, odnosno prohibicija svega navedenog je u Republici Srbiji regulisana Zakonom o psihoaktivnim kontrolisanim supstancama („Sl. glasnik RS“, br. 99/2010) koji kanabis definiše kao opojnu drogu i time je stavlja u domen članova 246, 246a i 247 Krivičnog zakonika<sup>7</sup> („Sl. glasnik RS“, br. III/2009).

Po Krivičnom zakoniku, tačnije pomenutim članovima 246, 246a i 247, neovlašćeno prodavanje ili nuđenje opojnih droga (time i kanabisa, jer se sve droge tretiraju principijelno isto) je kažnjivo zatvorskom kaznom od 3 do 12 godina, a proizvodnja semena ili psihoaktivne konoplje, kao i bilo koje druge biljke koja sama proizvodi ili sadrži opojne droge, kaznom od 6 meseci do 5 godina. Pritom, ako su pomenuti prekršaji počinjeni od strane grupe ili orga-

5 <http://bit.ly/1gsZzKc>

6 <http://bit.ly/1iQBvuZ>

7 <http://bit.ly/1n29m8e>

nizovane kriminalne mreže, predviđena kazna zatvora je od 5 do 15 godina. Otkrivanje osobe od koje je prestupnik nabavio opojnu drogu, kao i posedovanje male količine namenjene ličnoj upotrebi, smatraju se olakšavajućim okolnostima i u prvom slučaju, prestupnik može biti oslobođen kazne, a u drugom oslobođen ili osuđen na zatvorsku kaznu do 3 godine. Pritom se mora navesti da je sama mala količina namenjena ličnoj upotrebi zakonski neodređena i ostavljena arbitrarnoj odluci sudija. Istim zakonom je za navođenje druge osobe da konzumira opojne droge ili učini uzimanje opojnih droga mogućim, kažnjivo zatvorom od 6 meseci do 12 godina. („Sl. glasnik RS“, br. III/2009).

### 1.2. Problemi vezani za postojeći zakonski okvir

Među glavnim ciljevima ovakvog zakonskog rešenja, saobraznim sa ciljevima nacionalne strategije za borbu protiv droga,<sup>8</sup> pored onih praktičnih, vezanih za samo funkcionisanje državnih agencija (poput međusobne koordinacije i međunarodne saradnje), mogu se naći i ciljevi poput smanjenja ponude i potražnje sa posebnim fokusom na jačanje kontrole proizvodnje, uvoza, izvoza i trgovine i kažnjavanja organizovanog kriminala, u slučaju prvog, odnosno primarnu prevenciju, rano otkrivanje zavisnika i intervenciju, lečenje, rehabilitaciju i socijalnu reintegraciju i smanjenje štete izazvane samom drogom u slučaju drugog pomenutog cilja.<sup>9</sup>

Nažalost, kao i u drugim državama u kojima je na snazi, i pored velikih budžetskih izdvajanja za njeno sprovođenje (koja se svakom novom nacionalnom strategijom protiv narkotika samo povećavaju insitiranjem na dodatnom povećanju finansija i ovlašćenja policije, kao i formiranju novih regulatornih tela neophodnih za koordinisanje prohibicione mašinerije uz neminovno sve veće i veće intruzije u privatnost pojedinca), čini se da nema pomaka ni ka smanjenju broja korisnika i unapređenju javnog zdravlja, niti ka manjoj dostupnosti, rešavanju problema za kanabis vezanog kriminaliteta, a kamoli ka uspostavljanju društva u kome je zloupotreba kanabisa mračna prošlost. Štaviše, i pored ovakve restriktivne politike, kako se i u samoj Strategiji za borbu protiv droga u Republici Srbiji navodi, od 2000. do 2008. godine u našoj zemlji dolazi do „dramatičnog povećanja prometa droga“,<sup>10</sup> a istraživanja pokazuju da je sam kanabis najčešće korišćena droga kako u odrasloj populaciji, sa 11% stanovika od 15 do 59 koji su ga probali,<sup>11</sup> tako i među mladima gde je procenat onih koji su probali marihuanu skoro duplo veći i iznosi 20%.<sup>12</sup>

8 <http://bit.ly/1gsZzKc>, str. 6.

9 <http://bit.ly/1gsZzKc>, str. 7 i 12.

10 <http://bit.ly/1gsZzKc>, str. 2.

11 Istraživanje o korišćenju droga u odrasloj populaciji, 2006, Global fond za borbu protiv malarije, tuberkuloze i HIV/AIDS.

12 Istraživanje o zloupotrebi alkohola i drugih droga među mladima u Republici Srbiji, 2005,

Kao što je u i ranije u radu navedeno, pored nedelotvornosti spram ciljeva, prohibicija generiše i veliki broj neželjenih posledica širokog uticaja na ekonomiju, institucije, vladavinu prava, zdravlje građana i društvo u celini.

Stavljanjem proizvodnje, prerade i distribucije kanabisa sa one strane zakona, prohibicija pre svega onemogućava smislenu regulaciju tržišta kanabisa i time kontrolu kvaliteta i distribucij<sup>13</sup> (pritom se ovde prevashodno misli na dostupnost deci i mladima), kao i potencijalne velike budžetske prihode od oporezivanja istog, zatim stvara stukturalne podsticaje za javljanje korupcije, a posledičnim kreiranjem crnog tržišta kroz povećanje cene ulaska na isto, ali i unosnost posla smanjenjem ponude i rastom tržišne cene samog proizvoda, bavljenje kanabisom rezerviše za strukture organizovanog kriminala, time dodatno pospešujući njihov rast.

Kao značajan treba navesti i problem nepotrebne kriminalizacije korisnika koji se kao takvi stigmatizuju i često navode na buduću narkomansku ili kriminalnu karijeru sa jedne strane, ali i obeshrabruju da traže stručnu pomoć u slučaju zavisnosti sa druge<sup>14</sup> (što je posebno problematično u slučaju mladih), ali i pojavu preopterećenja policije, sudskog i krivičnog sistema koja dolazi kao posledica. Kao podatak koji ilustruje ovu tvrdnju treba navesti činjenicu da je više od polovine krivičnih dela i hapšenja u Republici Srbiji povezano sa psihoaktivnim supstancama, među kojima kanabis zauzima značajno mesto.

Na kraju, iz perspektive kanabisa i njegovih proizvoda kao potencijalnog leka za brojne terminalne i neterminalne bolesti, ali i značajnog potencijalnog izvora prihoda za poljoprivrednike koji bi kanabis proizvodili u industrijske i prehrambene svrhe, vidljiv postaje i ogroman oportunitetni ljudski i ekonomski trošak koji prohibicija stvara.

Pošto smo pokazali da je prohibicija nedelotvorna spram ciljeva na koje pretenjuje, kao i da izaziva neželjene i neplanirane posledice, za kraj ovog dela rada, valja pomenuti i princip moralne autonomije pojedinca koji je njome apriorno i neopravdivo narušen. Težeći da kako na širem strukturalnom nivou, kroz regulaciju odnosno zabranu tržišta neke supstance, tako i na užem, individualnom nivou kroz pretnju novčanim i zatvorskim kaznama, država diriguje pojedincu šta sme da unosi u sebe, a šta ne, ona njemu u stvari uskraćuje pravo raspolaganja svojim telom, odnosno negira njegovo prirodno pravo na samoposedovanje, gušeći pritom i njegovu slobodu i odgovornost i narušavajući jednu od osnovnih vrednosti na kojima počiva civilizacija kojoj pripadamo i jedan o najvažnijih motora njenog razvitka.

~~~~~  
Evropska Agencija za rekonstrukciju.

13 Reuter, P. (2009) The unintended consequences of drug policies, RAND Europe, prepared for the European Commission. <http://bit.ly/RWCX9H>

14 Braithwaite J. Crime, Shame and Reintegration. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

2. RASPOLOŽIVE OPCIJE

2.1. Analitički okvir

Pošto smo konstantovali da je aktuelni (prohibicioni) vid regulacije proizvodnje i trgovine marihuanom kako nedelotvoran, tako i sam po sebi generator novih i neplaniranih problema, na red, po svojoj prirodi, dolazi razmatranje mogućih alternativa istom, kao i pronalaženje one alternative koja bi u konkretnom kontekstu Republike Srbije imala najpovoljnije efekte. Uz činjenicu da, kao što smo u prethodnom delu rada pokazali, problem neadekvatne regulacije kanabisa ima temeljan i višestran uticaj na društvo, proizvođači brojne posledice kako institucionalne i ekonomske, tako i zdravstvene i moralne prirode, i kriterijumi koji će biti korišćeni u svrhu procene najadekvatnijeg legislativnog rešenja moraju biti jednako sveobuhvatni. Stoga ćemo različite legislativne alternative posmatrati kroz prizmu njihove: (I) delotvornosti, kao osnovnog cilja, odnosno mogućnosti konkretnog legislativnog rešenja da dovede do željenih rezultata koji će u kontekstu regulacije kanabisa biti (1) zaštita i unapređenje javnog zdravlja, (2) smanjenje za kanabis i narkotike vezanog kriminaliteta, (3) unapređenje javne bezbednosti i razvoja, (4) zaštita mladih i ugroženih i (5) zaštita ljudskih prava, uz poseban osvrt na očuvanje moralne autonomije pojedinca (6) ekonomska dobit društva; (II) efikasnost, koja na osnovu analize troškova kako finansijske, tako i društvene prirode, utvrđuje koje posledice dato rešenje ima po svoju ciljnu grupu, a kakvu po šire društvo i obezbeđuje proporcionalnost između mogućih dobiti sa jedne i negativnih posledica, kao i nepotrebno opterećenja i ograničenja građana sa druge strane; (III) pravednost, kao tendencija razmatanog rešenja da dovede do društveno ravnomerne raspodele troškova i koristi od sebe samog; (IV) izvodljivost, odnosno mogućnost implementacije i sprovođenja datog rešenja u postojećem političkom, administrativnom i pravnom okviru Republike Srbije; (V) fleksibilnost, odnosno sposobnost da ponudi adekvatna rešenja za najrazličitije probleme bez preterivanja u regulaciji, kao i mogućnost njegove modifikacije ukoliko ista bude neophodna usled novih okolnosti.

2. 2. Procena (evaluacija) alternativa praktične politike

Prateći ekspanziju pokreta za legalizaciju marihuane, počevši od ranih pokreta i hipi supkulture koja se razvila šezdesetih, te pokreta koji su sa drugih ili bez ikakvih ideoloških pretpostavki počeli bitku za regulaciju korišćenja kanabisa, odnosno jednog ili drugog vida relaksacije zakona koji kažnjavaju korisnike, uzgajivače i distributere marihuane, možemo prepoznati nekoliko osnovnih modela koji se koriste kao relevantni.

Mi smo odlučili da predstavimo tri različita modela relaksacije zakona vezanih za upotrebu marihuane koji su primenjivani delimično ili u pot-

punosti u različitim državama i saveznim državama u Sjedinjenim Američkim Državama.

Legalizacija marihuane u medicinske svrhe je najprostranjeniji vid liberalnijeg pristupa korišćenju marihuane. Zaključno sa 15. aprilom 2014, dan nakon što je guverner savezne države Merilend potpisao zakon kojim se marihuana legalizuje u korišćenje u medicinske svrhe, 21 savezna država u SAD ima jedan ili drugi vid legalne marihuane za medicinsku upotrebu.

Kao glavni argumenti za legalizaciju medicinske marihuane se javljaju: a) terapijski učinak koji je potvrđen desetinama studija o pozitivnim uticajima kanabinoida (CBD) i tetrahidrokanabinola (THC) u olakšavanju tegoba nastalih kao posledica različitih oboljenja (multipla skleroza,¹⁵ karcinom,¹⁶ Alchajmerova bolest,¹⁷ epilepsija,¹⁸ glaukom,¹⁹ artritis,²⁰ hepatitis C,²¹ AIDS,²² te psihičke promene kao što su anksioznost ili depresija²³), do pozitivnog uticaja u lečenju drugih bolesti.

Ukoliko govorimo o ekonomskim rezultatima ovakve mere Arcview Market Research je u studiji koju je citirala The National Cannabis Industry Association zaključila da je legalna medicinska marihuana u 2013. godini bila odgovorna za 1,44 milijarde dolara samo u industrijskoj vrednosti. Projektovano tržište za 2014. je 2,34 milijarde dolara. Kalifornija, koja je prva legalizovala medicinsku marihuanu pre 17 godina, stvorila je tržište vredno preko 980 miliona dolara, a samo od poreza na prodaju medicinske marihuane, prihodi Kalifornije će iznositi 105 miliona dolara.²⁴

Kada je u pitanju kriminalitet, studija objavljena 26. marta 2014. pokazuje da u državama koje su legalizovale marihuanu za medicinsku upotrebu,

15 Nature 404, 84-87 (2 March 2000) (<http://bit.ly/1vblvwh>)

16 British Journal of Cancer (2006) 95, 197-203.

<http://bit.ly/1fG4L6H>, Breast Cancer Res Treat. 2011 Aug; 129(1): 37-47. Epub 2010 Sep 22.

<http://1.usa.gov/1lFcW8Q>. Indian J Urol. 2012 Jan-Mar; 28(1): 9-14 <http://1.usa.gov/1jk1jFY>

17 Journal of Molecular Medicine March 2006, Volume 84, Issue 3, pp 253-258.

18 JPET February 2010 vol. 332 no. 2 569-577, <http://bit.ly/1mZbiD3>

19 Sugrue MF (1997) New approaches to antiglaucoma therapy. J Med Chem 40:2793-2809.

20 Mbvundula EC, Bunning RA, and Rainsford KD (2006) Arthritis and cannabinoids: HU-210 and Win-55,212-2 prevent IL-1-induced matrix degradation in bovine articular chondrocytes in-vitro. J Pharm Pharmacol 58: 351-358.

21 Eur J Gastroenterol Hepatol. 2006 Oct;18(10):1057-63.

22 Beal JE, Olson R, Laubenstein L, Morales JO, Bellman P, Yangco B, Lefkowitz L, Plasse TF, and Shepard KV (1995) Dronabinol as a treatment for anorexia associated with weight loss in patients with AIDS. J Pain Symptom Manage 10: 89-97.

23 Witkin JM, Tzavara ET, Davis RJ, Li X, and Nomikos GG (2005) A therapeutic role for cannabinoid CB1 receptor antagonists in major depressive disorders. Trends Pharmacol Sci 26: 609-617.

24 <http://bit.ly/1nPGUKS>

kriminalitet ne samo da ne raste, već i opada.

Jedan od čestih prigovora protivnika legalizacije medicinske marihuane je da će zbog lakše dostupnosti porasti i broj korisnika među adolescentima. To je opovrgnuto u studiji medicinskog fakulteta Univerziteta u Floridi koja pokazuje da ne postoji značajan rast u upotrebi marihuane među adolescentima u godinama nakon uvođenja tog zakona.²⁵

Dekriminalizacija marihuane kao mera liberalizacije je mera gde proizvodnja i distribucija marihuane i dalje ostaju ilegalni, ali se ukidaju mere krivičnog kažnjavanja za posedovanje marihuane za ličnu upotrebu. Količina koja se smatra količinom za ličnu upotrebu varira od države do države koje su sprovele ovakve mere. Ovakva mera može biti de facto ili de jure. Da naglasimo, dekriminalizacija znači ukidanje zatvorskih kazni za prekršioce gde mere kao što su novčane kazne ili obavezno lečenje i dalje ostaju mogućnost. Kao sličnu meru prepoznajemo depenalizaciju, ali u tom slučaju korišćenje ili posedovanje zabranjene supstance i dalje ostaje krivični prekršaj, bez izricanja zatvorske kazne, dok se kod dekriminalizacije gubi krivična priroda prekršaja.

Prednosti ovakvih mera su višestruke, a one se možda i najbolje ogledaju kroz prizmu efikasnosti ovakvih mera po sistem. U slučaju dekriminalizacije marihuane, gde se određena količina smatra legalnom za posedovanje u ličnu upotrebu, kako policijski, tako i sudski i zatvorski sistem imaju priliku da fokusiraju ulaganja svojih resursa, u vidu vremena i novca u procesuiranje i privođenje pravdi proizvođača i distributera kako marihuane, tako i drugih ilegalnih susptanci. Sa stanovišta društva, ova mera takođe ima značajan uticaj jer smanjuje stigmatu kriminaliteta sa korisnika marihuane. Destigmatizacijom korisnika marihuane, kao i drugih ovisnika, veća količina korisnika će pristati na lečenje²⁶Ovakva mera takođe osigurava lakše prepoznavanje maloletnih korisnika, te oslobađa veću količinu sredstava koje mogu da budu usmereni ka prevenciji korišćenja kako marihuane, tako i drugih ilegalnih supstanci.

Jedan od najboljih uporednih primera za dekriminalizaciju jeste primer Portugala, gde je 1. jula 2001. godine na snagu stupio zakon koji je dekriminalizovao korišćenje kako marihuane, tako i opojnih droga kao što su heroin i kokain. Primer Portugala, čijim stopama će 2005. krenuti i Češka Republika može da posluži kao odličan primer onoga što se dešava kada država, kazneno-popravni sistem i zdravstveni sistem prestanu da tretiraju zavisnost kao krivično delo, a počinju da ga posmatraju kao problem koji se tiče javnog zdravlja. U članu 2 (2), zakona je definisano da je količina koja se smatra onom

25 Am J Public Health. 2013 Aug;103(8):1500-6. doi: 10.2105/AJPH.2012.301117. Epub 2013 Jun 13.

26 Van het Loo, van Beusekom, and Kahan, „Decriminalization of drugs in Portugal“, p. 60.

za ličnu upotrebu izmerena kao prosečna količina za pojedinca potrebna za period do 10 dana. Posedovanje većih količina je i dalje kažnjivo, dok zakon ne pravi razliku između „lakih“ i „težih“ droga. Iako je u teoriji kazna za posedovanje administrativna, i iznosi 25 evra i jednu minimalnu nadnicu, ovakve kazne se vrlo retko primenjuju. Efekti ovakve mere su jasno vidljivi – kod korisnika zabranjenih supstanci između 13 i 15 godina došlo je do smanjenja sa 14,1 na 10,6 u periodu od samo 5 godina.²⁷ U starosnom uzrastu od 16 do 18 godina gde su sa 14,1% 1995. godine procenti korisnika skočili na 27,6 u 2001 - nakon mera dekriminalizacije spali su na 21,6% 2006. godine. U periodu od 2001. Do 2006, Portugal beleži najniže brojeve korisnika marihuane, najkorisćenije zabranjene supstance u okviru Evropske unije kada se uzima u obzir lifetime prevalence, odnosno broj stanovnika koji je u nekom trenutku svog života probao marihuanu. U istraživanju 2006. godine 8,2 procenta građana Portugala je reklo da je nekada u životu koristilo marihuanu. Sa druge strane, 7,1% građana Evropske unije je koristilo kanabis jednom u toku te kalendarske godine.²⁸

Švajcarska, Španija, Luksemburg, Italija, kao i Belgija koja je de facto dekriminalizovala marihuanu time što je hapšenje i zatvaranje korisnika marihuane javno odredila kao „nizak prioritet“.

U Sjedinjenim Američkim Državama, zaključno sa 20. aprilom 2014 godine, 17 saveznih država je dekriminalizovalo posedovanje malih količina marihuane.

Što se drugih modela tiče, prepoznamo i modele dekriminalizacije sa dozvoljenom proizvodnjom manjih količina, model koji je usvojila Holandija amandmanom na Opijumski akt 1976, koji dozvoljava kultivaciju manjih količina kanabisa, za ličnu upotrebu ili upotrebu u specijalnim tzv. „kanabis klubovima“. Zabrana i dalje podrazumeva zabranu reklamiranja, trgovine teškim drogama, prodaje kanabisa i njegovih derivata maloletnim licima i prodaju količina većih od 30g.

Legalizacija marihuane - pod legalizacijom marihuane podrazumevamo jedan od više poznatih modela liberalizacije zakona koji se tiču kanabisa. Prepoznamo:

a) Model vladinog monopola, odnosno model u kojem država ne dozvoljava ulaz na tržište privatnim akterima, već zauzima monopol nad proizvodnjom i distribucijom marihuane, u rekreativne ili medicinske svrhe. Negativna posledica ovog modela je njen uticaj na tržište gde može stvoriti velike distorzije, probleme sa dostupnošću i potražnjom i zahteva od države da dalje ulaže sredstva u ograničavanje i kažnjavanje privatnih lica koji krše zabranu proizvodnje i distribucije.

²⁷ Instituto da Droga e da Toxicodpendência de Portugal, Draft 2007 Annual Report, slide 3.

²⁸ Greenwald, Drug Decriminalization in Portugal, p. 22.

b) Model licenciranja prema kojem određeni broj uzgajivača i proizvođača dobija licencu države za bavljenje ovom aktivnošću, slično načinu na koji je regulisana proizvodnja i distribucija alkohola ili cigareta. Ovaj model je primenjen u saveznim državama Kolorado i Vašington u Sjedinjenim Američkim Državama gde su prvi maloprodajni objekti otvoreni 1. januara 2014 godine.

c) Model slobodnog tržišta u kojem je proizvod regulisan samo osnovnim kontrolama kvaliteta koja važi za hranu ili bezalkoholna pića. U ovom slučaju država ima minimalne troškove na kontrolu i regulaciju robe i kvaliteta, a pojedinac dobija najnižu moguću cenu zbog sniženja cene na osnovu konkurencije na tržištu.

Sa ekonomske strane, mera legalizacije marihuane, donosi najveće budžetske prihode državi. U izveštaju ekonomiste Džefrija Mirona, profesora sa Harvarda, koji je kasnije potpisalo više od 300 ekonomista, uključujući i tri dobitnika Nobelove nagrade, navodi se da bi legalizacija marihuane uštedela američkoj federalnoj vladi više od 7,7 milijardi dolara samo odustajanjem od prohibicije i još dodatnih 6,6 milijardi ukoliko bi se oporezovala na isti način kao alkohol ili cigarete.²⁹ Prema izveštaju kompanije ArcView Market Research, tržište marihuane u Sjedinjenim Američkim Državama će u narednih pet godina vredeti 10,2 milijarde dolara,³⁰ a ulaganje u tržište marihuane se smatra jednom od najboljih investicija u narednoj deceniji.³¹ Ekonomska dobit se ogleda u smanjenju potrošnje budžetskih sredstava u procesuiranje i kažnjavanje prekršilaca zakona, ali i u sporednim komercijalnim aktivnostima koje prate meru legalizacije kao što su turizam, industrija hrane, sektor usluga, poljoprivreda, itd.

Kada je u pitanju odnos legalizacije marihuane i stope kriminala, ispostavlja se da se ono što su Boyum i Kleiman predvideli ostvaruje. Naime, Boyum i Kleiman su 2002. u svom radu koji se bavi nedozvoljenim supstancama i kriminalom zaključili da bi regulacijom marihuane na isti način kao što je to urađeno sa alkoholom rezultovalo nižim stopama kriminala.³² Nakon prva tri meseca legalizovane marihuane u Koloradu, Denverska policija je objavila rezultate da je u istom periodu u odnosu na prethodnu godinu broj nasilnih slučajeva opao za 6,9%, a da je broj krivičnih dela vezanih za zločine koji uključuju povredu privatne svojine (krađe, podmetnuti požari, itd.), opao za 11,1%.

²⁹ Miron, The Budgetary Implications of Marijuana Prohibition.

³⁰ <http://bit.ly/1jZR5IF>

³¹ <http://yhoo.it/1iQBxtf>

³² Boyum, David A, and Mark A.R. Kleiman. 2002. "Substance Abuse Policy from a Crime-Control Perspective". In *Crime: Public Policies for Crime Control*, ed. James Q. Wilson and Joan Petersilia, 331- 382. Oakland, California: Institute for Contemporary Studies.

3. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nakon pregleda situacije u Republici Srbiji danas, problema sa kojima se suočava, i uzimajući u obzir sve činioce kada je u pitanju zakonska regulativa kao i uporedna praksa i drugačiji modeli regulacije upotrebe, proizvodnje i distribucije kanabisa i derivata kanabisa, viđenih kroz uporednu praksu ili idealtipske modele, dolazimo do zaključka da je preporučeni model koji bi, po našem mišljenju, uzimajući u obzir institucije koje postoje, zajedno sa društvenim i ekonomskim činiocima u Republici Srbiji, bio legalizacija po modelu slobodnog tržišta. Smatramo da bi ovaj model, zajedno sa svim svojim prednostima, po svakom od kriterijuma iz analitičkog okvira, a uzimajući u obzir uporednu praksu i primere koje smo imali priliku da ispitamo, naučne radove koji potvrđuju tvrdnju da je štetnost marihuane pri korišćenju u rekreativne svrhe manja od one koju nosi korišćenje supstanci koje su na isti način regulisane, kao što su alkohol ili duvanski proizvodi, te terapeutsko dejstvo kanabisa i njegovih derivata koje je potvrđeno u stotinama studija najrelevantnijih institucija, gledajući potencijalne benefite na javno zdravlje i opadajuće stope zavisnosti i zloupotrebe u državama gde su mere dekriminalizacije uvedene, ekonomske benefite koji ovakvu meru prate, te fleksibilnost koju ovakva mera nosi.

Smatramo da bi legalizacijom marihuane i regulacijom distribucije i proizvodnje iste po modelu slobodnog tržišta, ne samo princip pravednosti bio ispunjen, već bi uz daleko manje stope kriminala koje prate liberalniji stav prema proizvodnji, distribuciji i korišćenju marihuane Republika Srbija bila i jedna od država koje će nastaviti trend liberalnijeg i iskrenijeg odnosa ka korišćenju marihuane i odnosa prema građanima koji je koriste, bilo u medicinske ili rekreativne svrhe. Ovakva mera, koja bi pružila i veću priliku onima koji se bave prevencijom bolesti zavisnosti, kao i policijskim, sudskim i kazneno-popravnim institucijama priliku da se fokusiraju na probleme u društvu koji mnogo više zavređuju njihovu pažnju od kanabisa.

Model slobodnog tržišta legalne marihuane koji zagovaramo predstavlja sjajnu priliku za Republiku Srbiju da modernom politikom krene u razvoj nove industrije koja po svim dosadašnjim pokazateljima ima veoma svetlu budućnost. Smatramo da bi benefiti ovakvog poteza mogli da budu vidljivi već u prvim mesecima nakon uvođenja mere, a da bi se uvođenjem ovakve politike Republika Srbija uspešno pozicionirala kao jedna od vodećih zemalja u reformi propalog sistema prohibicije marihuane koji se napušta širom planete.

4. BIBLIOGRAFIJA

- UNODC (2013) 2013 World Drug Report <http://bit.ly/1nU6p1p>
- Kilmer, B. and Pacula, R. (2009) Estimating the size of the global drug market: A demand-side approach, RAND Corporation. <http://bit.ly/1sTkXdu>
- UNODC (2008) 2008 World Drug Report, p.212. <http://bit.ly/QO9Zre>
- Rolls, S. et al. (2012) The Alternative World Drug Report, Count the Costs initiative. www.countthecosts.org;
<http://bit.ly/1iQBvuZ>
<http://bit.ly/1n29m8e>
- Istraživanje o korišćenju droga u odrasloj populaciji, 2006, Global fond za borbu protiv malarije, tuberkuloze i HIV/AIDS
- Istraživanje o zloupotrebi alkohola i drugih droga među mladima u Republici Srbiji, 2005, Evropska Agencija za rekonstrukciju
- Reuter, P. (2009) The unintended consequences of drug policies, RAND Europe, prepared for the European Commission <http://bit.ly/1jNE3iP>
- Braithwaite J. Crime, Shame and Reintegration. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Ivanović, M. (2011). Narkomanija kao društvena igra, Beograd Nature 404, 84-87
- British Journal of Cancer (2006) 95, 197-203
- Breast Cancer Res Treat. 2011 Aug;129(1):37-47
- Indian J Urol. 2012 Jan-Mar; 28(1): 9-14
- Journal of Molecular Medicine March 2006, Volume 84, Issue 3, pp 253-258
- JPET February 2010 vol. 332 no. 2 569-577
- Sugrue MF (1997) New approaches to antiglaucoma therapy. J Med Chem 40:2793-2809
- Mbvundula EC, Bunning RA, and Rainsford KD (2006) Arthritis and cannabinoids: HU-210 and Win-55,212-2 prevent IL-1-induced matrix degradation in bovine articular chondrocytes in-vitro. J Pharm Pharmacol 58: 351-358.
- Eur J Gastroenterol Hepatol. 2006 Oct;18(10):1057-63.
- Beal JE, Olson R, Laubenstein L, Morales JO, Bellman P, Yangco B, Lefkowitz L, Plasse TF, and Shepard KV (1995) Dronabinol as a treatment for anorexia associated with weight loss in patients with AIDS. J Pain Symptom Manage 10: 89-97.
- Witkin JM, Tzavara ET, Davis RJ, Li X, and Nomikos GG (2005) A therapeutic role for cannabinoid CB1 receptor antagonists in major depressive disorders. Trends Pharmacol Sci 26: 609-617.
- <http://bit.ly/1nPGUKS>
- Am J Public Health. 2013 Aug;103(8):1500-6
- Van het Loo, van Beusekom, and Kahan, „Decriminalization of drugs in Portugal“, p. 60
- Instituto da Droga e da Toxicoddependência de Portugal, Draft 2007 Annual Report, slide 3.
- Greenwald, Drug Decriminalization in Portugal, p. 22
- Miron, The Budgetary Implications of Marijuana Prohibition
<http://bit.ly/1jZR51F>
- <http://yhoo.it/1iQBxtf>
- Boyum, David A, and Mark A. R. Kleiman. 2002. “Substance Abuse Policy from a Crime-Control Perspective”. In Crime: Public Policies for Crime Control, ed. James Q. Wilson and Joan Petersilia, 331- 382. Oakland, California: Institute for Contemporary Studies.
<http://bit.ly/1gt0Ctj>

ALEKSANDAR KOVAČEVIĆ, JOVANA PANIĆ

Registrovana istopolna partnerstva

Primena evropske prakse u Republici Srbiji

Beograd, 2014. godine

SADRŽAJ

UVOD 68

1. OPIS PROBLEMA 70

2. RASPOLOŽIVE OPCIJE 73

2.1. Francuska 74

2.2. Slovenija 75

2.3. Hrvatska 75

2.4. Grčka 76

2.5. Mađarska 76

2.6. Austrija 77

2.7. Praksa Evropske unije 78

3. INICIJATIVE U SRBIJI 80

3.1. Mogućnosti primene evolutivne prakse u Republici Srbiji 80

4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE 81

5. DODACI 84

6. BIBLIOGRAFIJA 84

POŠTOVANJE LJUDSKIH PRAVA PREPOZNATO JE KAO JEDAN OD TEMELJA SVAKE PRAVNE DRŽAVE I DEMOKRATSKI UREĐENE ZEMLJE. DISKRIMINACIJA PREMA PRIPADNICIMA LGBT ZAJEDNICE DANAS PREDSTAVLJA VELIKI PROBLEM U ZEMLJAMA ŠIROM SVETA. ONA SE ISPOLJAVA NA RAZLIČITE NAČINE: OSPORAVANJEM PRAVA NA SLOBODNO OKUPLJANJE, OGRANIČAVANJEM ODREĐENIH SOCIJALNIH I EKONOMSKIH PRAVA ITD. DEFINISANJE BRAKA KAO ZAJEDNICE IZMEĐU MUŠKARCA I ŽENE PREDSTAVLJA JEDAN OD OBLIKA DISKRIMINACIJE. BUDUĆI DA JE U VEĆINI ZEMALJA BRAK OVAKO DEFINISAN, DRŽAVE PRONALAZE RAZLIČITE NAČINE DA SE IZBORE SA OVIM PROBLEMOM. NEKE SU OMOGUĆILE PRISTUP BRAKU ZA ISTOSPOLNE PAROVE, DOK NEKE UVODE INSTITUT REGISTROVANOG PARTNERSTVA. REGISTROVANA ISTOPOLNA PARTNERSTVA PREDSTAVLJAJU ALTERNATIVU BRAKU I KAO TAKVA NE PREDSTAVLJAJU OTKLANJANJE DISKRIMINACIJE, VEĆ SAMO NJENO UBLAŽAVANJE. STOGA SU ONA UGLAVNOM KORAK PRE UKIDANJA SVAKOG VIDA DISKRIMINACIJE, ODNOSNO KORAK PRE LEGALIZACIJE ISTOPOLNIH BRAKOVA. OVAJ RAD IMA ZA CILJ DA KOMPARATIVNIM METODOM POKAŽE EVOLUTIVNU PRAKSU ZEMALJA ČLANICA SAVETA EVROPE, BUDUĆI DA JE REPUBLIKA SRBIJA KAO ZEMLJA ČLANICA SAVETA EVROPE I POTPISNICA EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA U OBAVEZI DA KONSTANTNO RADI NA UNAPREĐIVANJU LJUDSKIH I GRAĐANSKIH PRAVA, KAO I NA OTKLANJANJU SVIH VIDOVA DISKRIMINACIJE. KONAČNO, AUTORI, KORISTEĆI SUDSKU PRAKSU I PREPORUKE MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA, DAJU POSEBAN SET PREPORUKA U PRAVCU SMANJIVANJA DISKRIMINACIJE PREMA PRIPADNICIMA LGBT ZAJEDNICE.

UVOD

Moderna država počiva na principima vladavine prava, stabilnosti institucija, poštovanju demokratije i poštovanju ljudskih i manjinskih prava. Od kraja Drugog svetskog rata međunarodna zajednica aktivno je radila na garantovanju i unapređivanju ljudskih prava. To su „ona subjektivna prava koje ljudsko biće ima nezavisno od volje države i zakonodavca, bez diskriminacije i bez obzira na eventualne zasluge, samim tim što je ljudsko biće.“¹ Internaciona-

1 V. Dimitrijević, M. Paunović, V. Đerić „Ljudska prava- udžbenik“, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997, str. 26.

lizaciji pojma ljudskih prava doprinela je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima proklamovana 1948. godine. „Ona predstavlja do sada najpotpuniju kodifikaciju prirodnog prava koja je učinjena u jurističkoj istoriji. Po broju i sadržini ljudskih prava, Univerzalna deklaracija predstavlja skup svih prava koja su se u prošlosti beležila bilo u poveljama i deklaracijama različitih naroda u različitim vremenima, bilo u misaonim opusima značajnih filozofa i pravnika ovog ili onog veka.“² Osim u Univerzalnoj deklaraciji, ljudska prava garantovana su i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Ova konvencija doneta je 1953. godine u okviru Saveta Evrope, a Republika Srbija ju je potpisala i ratifikovala nakon pristupanja Savetu Evrope 2003. godine. Potpisujući ovu Konvenciju, Republika Srbija obavezala se da će garantovati i štiti prava proklamovana u njima. Ratifikacija ovakvih međunarodnih dokumenata nesumnjivo predstavlja veliki korak u unapređivanju ljudskih prava, ali i dalje nije garancija da će se ona poštovati. To se dobro pokazalo na primeru Srbije, a posebno kada su u pitanju prava LGBT zajednice. LGBT populacija u Srbiji se susreće sa ogromnim problemom, a to je atmosfera konstantnog neprihvatanja postojanja te zajednice u srpskom društvu. Društvo je negativno nastrojeno i prema onima koji pripadaju ovoj zajednici i prema onima koji se bore za prava LGBT zajednice. Iako formalno garantuje sva prava, Republika Srbija ostavlja nepokrivenom čitavu jednu sferu, a to je sfera porodičnih odnosa u istopolnim zajednicama. Ovo je oblast koja nije regulisana nijednim zakonskim propisom. Nepostojanje zakonodavnog okvira o istopolnim zajednicama sa sobom nosi veliki broj problema praktične prirode poput nemogućnosti nasleđivanja ili podele imovine, nije im omogućeno zajedničko porodično zdravstveno osiguranje, kao ni zajedničko podnošenje porezne prijave.³ Pored ovih problema, LGBT zajednica se nalazi i na meti ekstremističkih grupa. Ovo je najvidljivije u vreme kada se održava Nedelja ponosa, a huligani i vlasti najavljuju „rat na obroncima Beograda“. Prva Parada ponosa održana je 2010. godine,⁴ a vlasti je najčešće zloupotrebljavaju u svrhu opravdavanja zabrana narednih Parada. Nakon 2010. godine, sve Parade ponosa bile su zabranjene sa argumentom „prevelikog bezbednosnog rizika“.⁵ Ove zabrane donete su uprkos odluci Ustavnog suda Srbije da je zabrana iz 2009. godine neustavna. Nezadovoljstvo odlukama državnih vlasti konačno je ispoljeno 2013. godine, kada su organizatori Nedelje ponosa rešili da prošetaju ulicama Beograda, veće pre nego što

2 Doc. dr Dejan Milenković, „Javna uprava - odabrane teme“ Fakultet Političkih Nauka, Čigoga štampa, Beograd 2013, str. 31.

3 Detaljan spisak prava i beneficija koje nisu dostupne istopolnim parovima dostupan na <http://bit.ly/1jk3YiX>, 28. mart 2014.

4 <http://bit.ly/1iZnz6q>, poslednji put posećeno 28. marta 2014.

5 <http://bit.ly/RWGZyV>, poslednji put posećeno 28. marta 2014.

je Parada ponosa trebalo da se održi.⁶ Čini se da se o problemima LGBT zajednice otvoreno govori jedino u periodu neposredno pre i posle Nedelje ponosa. Stoga ne čudi što rezultati istraživanja „Ljudska bezbednost i LGBT zajednica“ pokazuju da se pripadnici zajednice osećaju nebezbedno, da imaju utisak kao da su pod konstatnom pretnjom nasiljem i da među njima vlada veliko nepoverenje u državne institucije. Osim toga, visok procenat ispitanih oseća nemogućnost da ostvari neka od svojih elementarnih ljudskih prava, a znatan broj odgovora ukazuje da ispitanici često trpe psihičko ili fizičko nasilje zbog svoje seksualne orijentacije, odnosno prisilu da ne otkrivaju svoje opredeljenje.⁷

Ovaj rad namenjen je kako donosiocima odluka, tako i ostalim aktivnim članovima društva, udruženjima građana, novinarima i aktivnim pojedincima. Njegov cilj je da ukaže na jedan od problema sa kojim se suočavaju pripadnicima LGBT zajednice i da komparativnim metodom pokaže praksu zemalja članica Saveta Evrope, koje se bore sa istim problemom. Budući da je Republika Srbija potpisnica Evropske konvencije za ljudska prava, kao i država kandidat za članstvo u EU, poseban osvrt se pravi na zemlje iz regiona i zemlje članice EU. Na kraju rada, nabrojane su preporuke za ostvarivanje napretka u ovoj oblasti, oslanjajući se na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava i prilagođavajući preporuke koje su donele Evropska unija i Savet Evrope.

1. OPIS PROBLEMA

Odredbama člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima, koju je ratifikovala i potpisala Republika Srbija jasno se definiše da „svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske“ i „javna vlast se ne meša u vršenje ovog prava, osim ako je to mešanje predviđeno zakonom i ako je to neophodna mera u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, ekonomske dobrobiti zemlje, sprečavanje nereda ili sprečavanje zločina, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i sloboda drugih“⁸ (aut. pod.). Problem nastaje onog momenta kada su pripadnici LGBT populacije zatražili i bili odbijeni od njihovih nacionalnih institucija da sklope brak odnosno da registruju svoje partnerstvo. Kako su iscrpili sve pravne instrumente, oni su se obratili Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu koji je pogledu ovog problema pozitivno odgovorio na njihove zahteve u dva slučaja. Za potrebe definisanja ovog problema poslužićemo se ovim sudskim presudama.

⁶ <http://bit.ly/RWH7hL>, poslednji put posećeno 28. marta 2014. godine.

⁷ Istraživanje Kvirija centra dostupno na <http://pescanik.net/2013/09/drzava-ne-uliva-poverenje/>, poslednji put posećeno 28. marta 2014. godine.

⁸ Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 8. dostupno na: <http://bit.ly/1nPMP2i>

Kako bismo došli do valjanih rezultata pored pomenutog člana 8, na kratko ćemo se osvrnuti na članove 12 i 14 ove konvencije. Član 12 u ograničenom tumačenju bi mogao da ograniči, ako ne i da zabrani pravo LGBT populacije na registrovanje zajedničkog partnerstva, u ovom slučaju braka, budući da brak definiše kao zajednicu muškarca i žene. Međutim, u članu 14 se jasno navodi da „uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status“.⁹ Sada ćemo se upustiti u tumačenje ovih sudskim presuda.

Prvi zabeležen slučaj kada je Evropski sud za ljudska prava u Strazburu zagarantovao pravo na registrovanje partnerstva je slučaj Schalk i Kopf protiv Austrije. Naime, njih dvojica su istopolni par koji već nekoliko godina živi u stabilnoj zajednici u glavnom gradu Austrije. Onog momenta kada su zatražili od vlasti da im dozvoli da zasnuju bračnu zajednicu naišli su negativan odgovor uz tumačenje da se „brak jedino može zasnovati između dve osobe suprotnog pola“.¹⁰ Ustavni sud Austrije je odbio njihov zahtev iako su oni naveli da onemogućavanje njihovog braka od strane vlasti predstavlja kršenje njihovog prava na privatni i porodični život kao i principa nediskriminacije. Ustavni sud je naveo da nigde u nacionalnom zakonodavstvu i nigde u Evropskoj konvenciji ne stoji zagarantovano pravo na sklapanje istopolnog braka. Zaštitu svog prava je ovaj gej par morao da zatraži pred Evropskim sudom za ljudska prava koji je u vezi ovog slučaja odlučio na sledeći način. Sud je presudio da nema kršenja člana 12 (prava na brak) i člana 14 (zabrana diskriminacije) a sve to u vezi sa članom 8 koji garantuje pravo osobama na privatni i porodični život. Kao ključni argument je navedeno da u današnjem društvu rađanje dece više nije odlučujući element u građanskom braku, što zapravo predstavlja da nemogućnost rađanja (u istopolnom braku) ne sme da predstavlja razlog zbog kojeg se ovakav brak ne može sklopiti. Međutim, konvencija ipak ne navodi da se državi kao obaveza nameće garantovanje prava na istopolni brak budući da između država članica Saveta Evrope ne postoji konsenzus u pogledu garantovanja ovog prava. Sud je u pogledu ovog člana Konvencije zaključio da je najbolje da države sagledaju i procene potrebe društva u ovoj oblasti i da na osnovu toga donesu odluku da li će ili ne dozvoliti vršenje ovog prava. Zaključak u vezi sa ovim članom je bio da Vlada Austrije nema obavezu da garantuje ovo pravo te da nije bilo kršenja ovog člana.

U vezi sa članovima 14 i 8 pomenute konvencije Sud dolazi do sledećeg

⁹ Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 14. dostupno na: <http://bit.ly/1nPMP2i>

¹⁰ Schalk and Kopf v. Austria (application no. 30141/04), dostupno na: <http://bit.ly/QOfNkA>, (24.februar 2014.).

zaključka. Istopolna zajednica se u vezi sa ovim članovima ne može posmatrati samo kao privatni život njenih konzumenata nego postepeno prerasta u porodični život što se jednači sa vanbračnom zajednicom partnera različitog pola koji takođe žive u stabilnom partnerstvu.¹¹ Ipak u zaključku suda stoji da država nije obavezna da garantuje osobama istog pola pravo na sklapanje braka tako da sud nije mogao da izvede obavezu da država mora to da garantuje na osnovu člana 14 a u vezi sa članom 8. Stupanjem na snagu Zakona o registrovanim partnerstvima otvorena je mogućnost zakonske registracije ovakvog partnerstva, ali zadatak suda nije bilo da se utvrdi da li je bilo kršenja pomenutih članova ranije. Sud je zaključio da je ovo pravo postepeno evoluiralo što odgovara slučaju Austrije i da se Vladi Austrije ne može zameriti što nije donela ovaj zakon ranije. Ovo je uvod u priznavanje registrovanog partnerstva kao oblika zakonske zajednice između pripadnika LGBT populacije. Ipak, sud je zaključio da nije bilo kršenja člana 14 a u vezi sa članom 8.

Druga presuda se tiče slučaja Vallianatos i drugi protiv Grčke i odnosi se na zakon koji je regulisao pravo na sklapanje građanske zajednice. Naime, četiri gej para i nevladina organizacija su podneli zahtev Evropskom sudu za ljudska prava u kome su naveli da im je pomenutim zakonom prekršeno pravo na sklapanje građanske zajednice (registrovanog partnerstva) koje se ovim zakonom garantuje samo pripadnicima različitog pola. Sud je ponudio sličnu argumentaciju iz prethodne presude navodeći takođe da je savremenom dobu došlo do promena u životu ljudi i da se na brak ne može više gledati kako se gledalo na tradicionalan način. Isključivanje istopolnih zajednica iz oblika građanskih zajednica je po zaključku suda bio oblik diskriminacije u vezi sa članom 14 u skladu sa članom 8 Konvencije onemogućava pripadnicima LGBT populacije da regulišu svoje odnose.¹² S tim u vezi, Sud je zaključio da je u ovom slučaju došlo do kršenja člana 14 a u vezi sa članom 8 pomenute Konvencije.

Ove dve presude predstavljaju prekretnicu u priznavanju prava na registrovano istopolno partnerstvo. Kako je ove presude doneo Evropski sud za ljudska prava na osnovu Evropske konvencije dolazimo do zaključka da je obaveza naše države koja je potpisnica ove konvencije da donese sličan zakon kojim bi regulisao ovu oblast. S obzirom na to da su ove promene prisutne u našem društvu i da se u poslednje vreme susrećemo sa zahtevima pripadnika LGBT populacije ka definisanju njihovog prava na porodični život, dolazimo do zaključka da se radi o politički relevantnom problemu i da bi donošenje zakona koji bi regulisao odnos između pripadnika istog pola dovelo do regulisanja situacije na ovom polju, a samim tim i do

11 Schalk and Kopf v. Austria (application no. 30141/04), dostupno na: <http://bit.ly/QOfNkA>.

12 Vallianatos and others v. Greece (Applications nos. 29381/09 and 32684/09), dostupno na: <http://bit.ly/1lIKmb9>.

zadovoljavanja elementarnih prava pripadnika ove zajednice. Sa druge strane naše zakonodavstvo mora prihvatiti evropsku praksu i omogućiti primenu ovog prava gde bi Zakon o registrovanim partnerstvima bio početni čin.

Potpisivanjem i ratifikacijom Evropske konvencije o ljudskim pravima, Republika Srbija se obavezala da će svoje zakonske propise donositi u skladu sa konvencijom i da će oblasti koje nisu predviđene zakonodavstvom naknadno urediti. Danas smo svedoci da Republika Srbija nije učinila ništa na polju obezbeđivanja jednakih prava pripadnicima LGBT populacije u pogledu definisanja njihovog porodičnog života zaštićenog zakonom. Ovo dokazuje član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, na koju se pozivamo u radu.

Republika Srbija kao potpisnica ove Konvencije, koja je ratifikovana u formi međunarodnog ugovora, prihvatila je da u svoje nacionalno zakonodavstvo unese uredbe kojom bi omogućila zaštitu ovako definisanih prava.

Porodični odnosi u Republici Srbiji definisani su Porodičnim zakonom. U ovom zakonu i bračna i vanbračna zajednica se definišu kao zajednice između muškarca i žene.¹³ Ovaj zakon ne govori ništa o istopolnim zajednicama. Ustav Republike Srbije takođe govori o braku kao zajednici muškarca i žene. Ovakvo viđenje braka zakonodavstva Republike Srbije posebno je naglašen u Izveštaju Saveta Evrope iz 2010.¹⁴ Međutim, kako mr Marko Milovanović navodi u svojoj Analizi pravnog poretka Republike Srbije „Član 62 Ustava polazi od definicije braka kao zajednice muškarca i žene. To ne znači, kako se ponekad čuje u javnosti, da on zabranjuje usvajanje drugačije definicije braka putem zakona, koja bi obuhvatala parove istog pola, već da je to jedina definicija braka koja je Ustavom zaštićena.“ Ovakvim tumačenjem dolazimo do zaključka da ne postoje zakonske prepreke za donošenje pravnog akta kojim bi se regulisali istopolni odnosi.

2. RASPOLOŽIVE OPCJE

U ovom radu fokusiraćemo se na praksu koja je razvijena u zemljama članicama Saveta Evrope, budući da je Evropska konvencija o ljudskim pravima jedan od pravnih dokumenata na koje se pozivamo, a koji je Republika Srbija potpisala i ratifikovala. U zemljama članicama ne postoji jedinstvena praksa po pitanju istopolnih zajednica. Savet Evrope u svom Izveštaju¹⁵ klasifikuje dosadašnju praksu u tri grupe:

- ▶ zemlje u kojima postoje istopolni brakovi
- ▶ zemlje u kojima postoje registrovana partnerstva
- ▶ zemlje u kojima postoji neka vrsta vanbračne kohabitacije.

13 Vidi Porodični zakon (Sl. glasnik RS br 18/20005).

14 Dostupno na <http://bit.ly/1lIL5Jl>.

15 <http://bit.ly/1nPO15U>, poslednji put posećeno 31. marta 2014.

Kada se radi o brojevima, deset zemalja Saveta Evrope legalizovalo je istopolne brakove. Te zemlje su: Belgija, Danska, Island, Holandija, Norveška, Portugal, Švedska, Španija, Velika Britanija i Francuska. Velika Britanija i Francuska su to uradile u 2013. godini, a pre toga su u ovim državama postojala registrovana partnerstva. Jedanaest zemalja članica Saveta Evrope poznaje institut registrovanog partnerstva. To su: Češka, Finska, Austrija, Luksemburg, Irska, Andora, Mađarska, Švajcarska, Slovenija, Lihtenštajn, Nemačka. U grupi zemalja u kojima postoji neka vrsta vanbračne kohabitacije nalazi se Hrvatska.

Dvadeset i pet ostalih zemalja članica Saveta Evrope ne priznaju nijednu od navedenih vrsta istopolnih zajednica. Te zemlje su: Albanija, Jermenija, Azerbejdžan, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Kipar, Estonija, Gruzija, Grčka, Italija, Letonija, Litvanija, Moldavija, Monako, Crna Gora, Poljska, Rumunija, Rusija, San Marino, Srbija, Slovačka, Makedonija, Turska i Ukrajina. U osam zemalja čak je izričito naglašeno da je brak rezervisan samo za parove različitog pola. To su zemlje: Bugarska, Letonija, Litvanija, Moldavija, Crna Gora, Srbija, Ukrajina, Rumunija i Hrvatska.

U nastavku rada predstavljena je praksa različitih zemalja članica Saveta Evrope, sa posebnim osvrtom na zemlje u regionu.

2.1. Francuska

Inicijative za legalizaciju istopolnih brakova u Francuskoj datiraju još od 2004. godine. Pre toga, 1999. godine na snagu je stupio Zakon o registrovanim partnerstvima ili Pacte Civil de Solidarite (PACS). Ovaj zakon bio je namenjen i parovima različitog i parovima istog pola. Međutim, statistike su pokazivale da ovaj zakon češće koriste heteroseksualni parovi, uglavnom zbog lakšeg raskidanja registrovanog partnerstva u odnosu na brak. Godine 2006. Parlament je doneo Izveštaj o porodici i pravima deteta¹⁶ u kome se preporučuje proširivanje nekih prava koja su bila garantovana PACS-om, ali i prohibicija brakova, usvajanja i pristupa medicinskoj oplodnji za istopolne parove. Ustavni sud Francuske je na zahtev brojnih LGBT organizacija u Francuskoj razmatrao ustavnost prohibicije istopolnih brakova. Godine 2011. Ustavni sud je doneo odluku da prohibicija nije neustavna, ali da je na Parlamentu da odluči o legalizaciji istopolnih brakova.¹⁷ Nakon što je 2011. godine većina glasala protiv istopolnih brakova, oni se u Francuskoj, konačno, legalizuju u aprilu 2013. godine. Ovome je svakako doprineo i pozitivan stav javnog mnjenja. U Francuskoj je još pre

16 <http://bit.ly/1iZs2Gp>, poslednji put posećeno 29. marta 2014.

17 <http://bit.ly/1oUONfr>, poslednji put posećeno 29. marta 2014.

PACS-a većina građana podržavala istopolne brakove.¹⁸ Po najnovijim anketama, 61% ispitanih podržava istopolne brakove, a 50% podržava i usvajanje za istopolne brakove.

2.2. Slovenija

Slovenija pripada grupi zemalja koje poznaju institut registrovanog partnerstva. Zakon o registrovanim partnerstvima donet je 2006. godine. On se, za razliku od PACS-a, odnosio samo na istopolne parove i bavio se finansijskim pitanjima (pravo na pristup imovini i penziji partnera). Ovakav zakon donet je nakon što je 2004. godine u drugom čitanju odbačen Nacrt zakona koji je garantovao sva prava i obaveze koje proističu iz braka, osim prava na usvajanje dece. Od 2009. godine u Sloveniji se govori o legalizaciji istopolnih brakova. To je bilo planirano učiniti donošenjem novog Porodičnog zakona kojim bi istopolnim parovima bili dozvoljeni brak i usvajanje dece. Sa brojnim amandmanima, Porodični zakon je usvojen 2011. godine. Pokret „Građanska inicijativa za Porodicu i Prava deteta“ pozvao je na referendum, gde je većina glasala protiv Zakona.¹⁹

2.3. Hrvatska

Za razliku od Slovenije u kojoj postoje registrovana partnerstva, u Hrvatskoj se priznaju neregistrovane kohabitacije, koje karakterišu ograničena prava i obaveze. Neregistrovane kohabitacije postoje od 2003. godine i slične su vanbračnim zajednicama koje postoje u drugim državama. Sličnost se ogleda u tome što se status neregistrovane kohabitacije priznaje partnerima nakon tri godine zajedničkog života. Razlika se pravi prilikom ostvarivanja prava i obaveza, koje se u slučaju neregistrovane kohabitacije tiču finansijske podrške po raskidu kohabitacije, ali ne i usvajanja dece i ostalih prava koja se garantuju vanbračnim partnerima po Obiteljskom zakonu.²⁰ U novembru 2013. godine predstavljen je prvi Nacrt zakona o životnim partnerstvima.²¹ Po ovom zakonu životni partneri izjednačeni su sa bračnim partnerima u ostvarivanju svih prava osim prava na pristup usvajanju dece. Zakon se našao ispred članova hrvatskog Sabora u februaru 2014. U Hrvatskoj je bila pokrenuta i inicijativa za izmenu ustavne definicije braka. Postavljeno pitanje na referendumu glasilo

18 Vidi više na <http://bit.ly/1n2fFsp>, poslednji put posećeno 29. marta 2014.

19 <http://bit.ly/1lvTqcd>, poslednji put posećeno 29. marta 2014.

20 Obiteljski zakon dostupan na <http://www.zakon.hr/z/88/Obiteljski-zakon>, poslednji put posećeno 30. marta 2014.

21 Videti Nacrt zakona na <http://bit.ly/1hP6QPp>, poslednji put posećeno 31. marta 2014.

je: “Jeste li za to da se u Ustav Republike Hrvatske unese odredba po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca?”. Potvrđan odgovor dalo je 64% izašlih građana.

2.4. Grčka

Prvi pokušaj legalizacije istopolnih brakova u Grčkoj proistekao je iz odluke organa izvršne vlasti. Naime, gradonačelnik malog egejskog ostrva Tilos je na svoju ruku venčao jedan lezbejski i jedan gej par i time pokrenuo inicijativu za rešavanje ovog problema. U izjavi za BBC učesnica ove ceremonije Evangelia Vlami je rekla da „od ovog dana diskriminacija uperena protiv pripadnika gej populacije opada. Mi smo uradili to da ohrabrimo druge pripadnike gej populacije da zauzmu stav.“²² Međutim ovaj potez je izazvao niz negativnih reakcija u Grčkoj. Kritike su došle od strane Grčke pravoslavne crkve, a tadašnji ministar pravde je akt sklapanja braka proglasio nelegalnim. Gradonačelnik Tilosa je optužen za prekoračenje ovlašćenja. On se branio stavom da ne može verovati da neko može biti procesuiran zbog zaštite ljudskih prava.

Nakon ovih događaja se počelo sa zakonskim reformama. Već pred kraj 2008. godine se donosi zakonski amandman koji se pripadnicima omogućuju ista prava pripadnicima kohabirajućih heteroseksualnih parova u vezi sa odredbama koje regulišu pravo razvoda, pravo staranja o vanbračno rođenoj deci i u vezi sa pravom bračnih drugova da dodaju prezime svojih supružnika.²³ Ovaj zakonski amandman je naišao na negativnu reakciju pripadnika LGBT zajednice koja je želela da proglasi neustavnim budući da predstavlja kršenje ljudskih prava jer se ne tiče pripadnika gej populacije. Međutim, prema oceni dr Mršević ovaj amandman predstavlja prvi, mada mali korak ka budućem, očekivanom priznanju istopolnih zajednica.²⁴ Ipak do željenog priznanja nije još uvek došlo.

2.5. Mađarska

Situacija u Mađarskoj je krajnje zanimljiva sa stanovišta uporedne prakse. Naime, Mađarski sistem porodičnog prava trenutno ima dva tipa trajnih partnerskih institucija. Prvi je brak koji je regulisan Porodičnim zakonom i koji dozvoljava samo sklapanje braka između muškaraca i žena. Druga instituci-

22 BBC News „Greece sees first gay marriage“, 3.jun 2008., dostupno na <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7432949.stm>, 31.mart 2014.

23 Zorica Mršević, “Ka demokratskom društvu- istopolne porodice”, Institut društvenih nauka, Beograd 2009, str. 119.

24 Ibid str.119.

ja je kohabitacija (tzv. životno partnerstvo) iz Građanskog zakonika.²⁵ Ustavni sud se još 1995. bavio ovim pitanjem i ponudio je vladi tri opcije i to da donese rodno neutralnu definiciju kohabitacije, da promeni sve propise koji se odnose na kohabitaciju umetanjem odredbe o istopolnom braku ili da donese zakon o registrovanim partnerstvima. Mađarska vlada se odlučila za rodno neutralnu definiciju kohabitacije.²⁶ U decembru 2007. godine Mađarska usvaja zakon o domaćem partnerstvu koji je uključivao registrovanje partnerstava kod pripadnika svih seksualnih orijentacija. Ustavni sud Mađarske je osporio ovaj zakon samo petnaestak dana pred stupanje na snagu. Razlog zbog kojeg je Ustavni sud osporio ovaj zakon bio je sledeći: „novi zakon je neustavan jer daje ista prava (bračna prava, prim. aut.) nevenčanim heteroseksualnim parovima kao i venčanim, degradirajući tako instituciju braka“.²⁷ Mađarska vlada je ubrzo promenila zakonski predlog izbacivši pravo heteroseksualnim parovima na zasnivanje registrovanog partnerstva. Mađarski zakon ne sadrži pravo homoseksualnih parova na usvajanje dece, pravo asistiranje oplodnje i uzimanja prezimena bračnog druga.²⁸ U pogledu legalizacije istopolnih brakova u članu L novog Ustava Mađarske jasno stoji da je brak zajednica muškarca i žene.²⁹ Dakle, u pogledu ostvarenih prava za pripadnike gej populacije Mađarska je znatno napredovala te je moguće da će u narednom periodu doći do eventualne promene ovog spornog člana Ustava i uspostavljanja pune slobode i priznanja istopolnih brakova.

2.6. Austrija

Čuveni slučaj Schalk i Kopf protiv Austrije je prvi u uporednoj evropskoj praksi koji je otvorio put priznavanju prava pripadnicima istog pola na zasnivanje zajednice. U Austriji je 2008. godine donet Zakon o registrovanim partnerstvima kojim je omogućeno pripadnicima istog pola da registruju partnerstvo, ali oni nisu imali pravo usvajanja dece i veštačke oplodnje.³⁰ Ustavni sud Austrije je međutim u januaru 2013. godine proglasio određene delove ovog zakona za pogrešno interpretirane ili pak neustavne. Ovo se pre svega tiče same ceremonije sklapanja partnerstva koja je bila dosta slična sa ceremonijom u slučaju da se radi o heteroseksualnom braku. Konkretno životni partneri moraju

25 Ibid, str.124.

26 Ibid, str.125.

27 Hungarian court annuls domestic partners law, dostupno na <http://www.towleroad.com/2008/12/hungarian-court.html>, (31.mart 2014.).

28 Zorica Mršević, “Ka demokratskom društvu- istopolne porodice”, Institut društvenih nauka, Beograd 2009, str. 128.

29 The fundamental law of Hungary, article L, dostupno na <http://bit.ly/1g9Rj1l>, (31.mart 2014.).

30 Austria's parliament legalises civil unions, dostupno na <http://bit.ly/1jNM2wp>, (31.mart 2014.).

međusobno jedno drugom reći reč „da“, što nije prethodno planirano. Takođe ni zabrana svedoka nije mogla opstati. Vlasti moraju „pratiocima“ obezbediti poseban položaj ukoliko par izrazi zelju. Sudije ustavnog suda su naložile zakonodavcu da ukine zabranu sklapanja partnerstva izvan službenih prostorija. Homoseksualni parovi su partnerstvo jedino mogli sklopiti unutar službenih prostorija, što prema mišljenju sudija nije u skladu sa principom ravnopravnosti.³¹ U presudi X i ostali protiv Austrije je odlučeno da partner u registrovanom partnerstvu ima pravo da usvoji biološko dete drugo partnera sa kojim je sklopio partnerstvo odnosno da nije došlo do kršenja člana 14. u vezi sa članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima u slučajevima kao u gorepomenutoj situaciji.³² Ovim zakonom, sudskim presudama i odlukama Vrhovnog suda Austrije je dosta učinjeno ka ostvarenju prava pripadnika gej populacije.

2.7. Praksa Evropske Unije

Imajući u vidu da je Republika Srbija početkom 2014. godine otvorila pregovore o pristupanju Evropskoj Uniji, praksa Unije postaje jako bitnom za budući rad u oblasti istopolnih zajednica.

„Parlament EU nastoji na ravnopravnosti i boljem tretmanu za istopolno orijentisane osobe u 27 zemalja članica EU (sada 28, prim. aut.). Parlament je 14. januara 2009. usvojio izveštaj kojim se požuruju države članice da priznaju ili istopolni brak ili registrovano partnerstvo, a osudio je homofoban govor mržnje od strane političara i religioznih lidera. Izveštaj takođe poziva Evropsku komisiju da predloži zakone kojima bi se kriminalizovali antigej zločini, garantovalo pravo slobodnog kretanja u okvirima Evropske unije za istopolne parove i obezbeđivao azil za osobe koje su izložene antigej progону u svojim zemljama.“³³

Evropski parlament je, takođe, doneo Deklaraciju o ravnopravnoj priznatosti građanskog partnerstva.³⁴ Deklaracija je bila doneta nakon neravnopravnog tretmana u priznavanju instituta koji postoje u Velikoj Britaniji i Francuskoj. U tom trenutku obe zemlje priznaju registrovana partnerstva, međutim, britansko partnerstvo nije priznato u Francuskoj, dok francusko jeste u Velikoj Britaniji. Ono što je činilo diskriminaciju još većom bilo je to što je britansko partnerstvo, iako nije bilo priznato, predstavljalo prepreku za registraciju po francuskom zakonu. U praksi to je značilo da ko želi da sklopi

31 Österreich: Homo-Paare müssen "Ja" sagen dürfen, dostupno na <http://bit.ly/11FnV2n>, (31.mart 2014.).

32 X and others v. Austria, dostupno na <http://bit.ly/1vbWbar>, (31.mart 2014.).

33 Zorica Mršević, „Ka demokratskom društvu - istopolne porodice“, Institut društvenih nauka, Beograd 2009, str. 102.

34 Written declaration, dostupno na <http://bit.ly/RHcbl6>, poslednji put posećeno 30. marta 2014.

partnerstvo po francuskom PACS-u, najpre mora da raskine britansko partnerstvo. Stoga ova Deklaracija poziva evropske zemlje da kreiraju različite mehanizme za priznavanje istopolnih zajednica koje su nastale u drugim zemljama Evropske unije.

Pored Deklaracije o ravnopravnoj priznatosti građanskog partnerstva, Evropska Komisija je 2008. donela i tzv. Antidiskriminacionu direktivu.³⁵ Cilj Antidiskriminacione direktive bio je da pruži uputstvo o tome kako postići jednak tretman prema svim građanima bez obzira na religiju, starosno doba, invaliditet ili seksualnu orijentaciju. Direktiva je izazvala različite reakcije u organizacijama koje se bave ljudskim pravim. Dok se neke boje da istopolnim parovima neće biti pružena ista zaštita kao heteroseksualnim parovima, druge poput ILGA Europe u potpunosti podržavaju sprovođenje Direktive.³⁶

Treba pomenuti i da je Evropska unija u članu 6 Ugovora o Evropskoj uniji Ugovora iz Lisabona izjavila da će pristupiti Evropskoj konvenciji za ljudska prava.³⁷ U Ugovoru se navodi da on „predviđa da osnovna prava, onako kako su zajemčena Evropskom konvencijom i kako proističu iz zajedničke ustavne tradicije država članica, predstavljaju opšte načelo prava EU koje njeni pravosudni organi štite“. Evropska unija još uvek nije pristupila Evropskoj konvenciji za ljudska prava, što znači da se obaveze država članica da registruju istopolne zajednice još uvek neće promeniti, budući da je zaštita porodičnog života u nadležnosti država članica, a ne EU.

Profesorica Vesna Knežević Predić naglašava da je Ugovorom iz Lisabona priznata ista pravna snaga Povelji o osnovnim pravima EU kao osnivačkim ugovorima. Povelja je usvojena 2000. godine u Nici, a prilagođena je 2007. u Strazburu. Na ovaj način je preciziran pravni karakter Povelje.³⁸

35 Anti discrimination Directive, dostupno na <http://bit.ly/1iZtRDf>, poslednji put posećeno 30. marta 2014.

36 Više o stavu ILGA Europe na <http://bit.ly/RHcbl6>, poslednji put posećeno 30. marta 2014.

37 Član 6, stavovi 2 i 3, dostupno na <http://bit.ly/T8F76R>, poslednji put posećeno 30. marta 2014.

38 Dr Vesna Knežević Predić, dr Zoran Radivojević „Pravna priroda Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru“, str. 4.

3. INICIJATIVE U SRBIJI

Godine 2010. Labris je pokrenuo inicijativu za izradu modela zakona o registrovanim partnerstvima. Model zakona³⁹ uradili su pravni stručnjaci, nakon čega je pokrenuta i medijska kampanja. Ciljevi ove kampanje bili su:

- ▶ informisanje javnosti
- ▶ otvaranje javne diskusije o istopolnim zajednicama
- ▶ upoznavanje predstavnika/ca organa vlasti sa predloženim modelom zakona.⁴⁰

Model zakona nije se našao na dnevnom redu u Narodnoj skupštini Republike Srbije, a od političke elite stiže se utisak da je ovo problem koji će još dugo čekati rešenje.⁴¹

3.1. Mogućnosti primene evropske prakse u Republici Srbiji

U analizi koju je uradio Saša Gajin,⁴² a koja prethodi Modelu zakona o istopolnim zajednicama, navode se mogućnosti koje stoje na raspolaganju zakonodavcu u Republici Srbiji. One zavise od odluke zakonodavca da li će istopolnim parovima dozvoliti sklapanje brakova i tako garantovati ista prava koja su garantovana heteroseksualnim parovima ili će pak suziti opus garantovanih prava kroz legalizaciju registrovanih partnerstava ili neregistrovane kohabitacije. U slučaju da se srpski zakonodavac odluči za legalizaciju registrovanih partnerstava prema ovoj analizi trebalo bi razmatrati sledeće:

Da li će u registrovano partnerstvo ulaziti samo homoseksualni parovi ili će to biti omogućeno svima. „Ovo može imati različite efekte u različitim društvima. U društvu gde postoji briga oko podrivanja ustanove braka, dozvoljavanje registrovanja partnerstava istopolnim parovima može biti smatrano pretnjom. U društvima u kojima postoji briga oko omogućavanja jednakog

39 Model zakona dostupan je na <http://labris.org.rs/ljubavjezakon/wp-content/uploads/2013/06/Model-zakona-o-istopolnim-zajednicama-1.pdf>, poslednji put posećeno 31. marta 2014.

40 O kampanji videti više na <http://labris.org.rs/ljubavjezakon/o-kampanji/>, poslednji put posećeno 30. marta 2014.

41 Predsednik (tadašnjeg) skupštinskog Odbora za ljudska i manjinska prava Meho Omerović izjavio je: „U Srbiji lica istog pola mogu da žive u vanbračnoj zajednici, koja je po zakonu izjednačena sa bračnom. Međutim ne mislim da naša zemlja treba da bude poligon za ispitivanje zakona EU. Kad se u moćnoj Francuskoj, koja ima dugu tradiciju poštovanja ljudskih prava, dešavaju ovakvi protesti protiv istopolnih brakova, onda ne vidim zašto bismo mi usvajali zakon koji postoji samo u nekoliko država Unije” preuzeto sa <http://www.cks.org.rs/2013/05/srbija-istopolne-zajednice/>, poslednji put posećeno 31. marta 2014.

42 <http://labris.org.rs/ljubavjezakon/wp-content/uploads/2013/06/Model-zakona-o-istopolnim-zajednicama-1.pdf>, poslednji put posećeno 30. marta 2014.

položaja gej i strejt parova bez izazivanja besa manjine (ili većine) koja se protiv gej brakovima, omogućavanje registrovanog partnerstva za sve je svakako bolji kompromis. U Francuskoj, na primer, podaci navode povećan broj registrovanih partnerstava među strejt parovima i smanjenje broja brakova.⁴³

Drugo pitanje koje se nameće je na koji način uskladiti prava koja proilaze iz registrovanih partnerstava i iz braka. „Kako izgleda, postoji veza između obezbeđivanja većeg obima prava registrovanim partnerima kada je registrovano partnerstvo dozvoljeno samo istopolnim parovima. Suštinsko pitanje je, dakle, da li srpski zakonodavac želi da napravi odvojene institute, a da obezbedi jednaka prava, ili da napravi institut koji bi imao manje prava i obaveza u odnosu na brak. Naravno, na zakonodavcu bi bilo da izabere da li da kreira institut samo za istopolne parove sa vrlo malo prava, ali to bi se kosilo sa logikom i moglo bi da bude u suprotnosti sa principima koji se trenutno razvijaju kroz slučajeve Evropskog suda za ljudska prava“.⁴⁴

4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Prilikom definisanja preporuka se prevashodno moramo osvrnuti na zaključke koje su na ovom polju donela međunarodna tela poput Saveta Evrope, parlamentarne skupštine Saveta Evrope, Evropskog suda za ljudska prava, komesara za ljudska prava Saveta Evrope.

Parlamentarna skupština Saveta Evrope je donela preporuke Savetu Ministara:

1. obezbediti redovno praćenja preporuka o merama borbe protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta kao i sprovođenje povremene kontrole implementacije;
2. posvećivanje posebne pažnje pitanju zakonodavstva o tzv. homoseksualnoj propagandi i obezbediti da Savet Evrope opominje države članice da moraju da poštuju preporuke koje dolaze od strane Venecijanske komisije u vezi sa njihovim mišljenjem o ovoj materiji;
3. obezbediti da aktivnosti iz oblasti mladih, jednakosti, ljudskog dostojanstva i interkulturalnog dijaloga, uključujući religijsku dimenziju postanu ključno pitanje nediskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta;
4. intenzivirati borbu protiv homofobije i transfobije sa posebnim naglaskom na prevenciju u školama i sportu;
5. napraviti model onlajn obuke borbe protiv homofobije, transfobije i diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta za

43 Ibid.

44 Ibid.

policiju, tužioce i sudstvo koja bi se kasnije mogla prilagoditi na nacionalni nivo;

6. eksplicitno uključiti seksualnu orijentaciju i rodni identitet u sve potonje konvencije kao zabranjeni oblik diskriminacije;
7. razmotriti izvodljivost zajedničke akcije Agencije Evropske unije za osnovna prava (AOP) kako bi se osiguralo prikupljanje uporedivih podataka i informacija o položaju LGBT osoba iz svih država članica Saveta Evrope;
8. obezbediti da se presude Evropskog suda za ljudska prava uključujući i one koje se tiču diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta efikasno sprovode bez odlaganja uključujući i usvajanje opštih mera kojim bi se sprečila naredna kršenja.⁴⁵

Ovih osam preporuka predstavljaju najnoviji dokument Parlamentarne skupštine Saveta Evrope iz ove materije. Prilikom definisanja ovog prava pojedini autori tumačeći članove Evropske konvencije o ljudskim pravima su došli do sledećih zaključaka:

1. pravo na brak je rodno neutralno;
2. istopolne zajednice su zaštićene pod okriljem porodičnog života;
3. istopolne zajednice su uporedive sa heteroseksualnim zajednicama.⁴⁶

Na osnovu ovih tumačenja se lako može doći do uspostavljanja seta preporuka koja se tiču prevashodno zaštite prava pripadnika LGBT populacije i to posebno njihovog prava na sklapanje registrovanog partnerstva kao oblika zakonski regulisane zajednice između pripadnika istog pola kao polaznog okvira za regulisanje njihovog prava na sklapanje bračne zajednice kao što je slučaj kod pripadnika različitog pola.

Od posebnog značaja su i preporuke komesara za ljudska prava koje ćemo navesti u narednim redovima. Te preporuke su sadržane u sledećim oblastima:

1. Pravni standardi i njihova primena;
2. Zaštita: nasilje i azil;
3. Učešće: slobode okupljanja, izražavanja i udruživanja;
4. Stavovi i percepcije;
5. Privatnost: priznavanje roda i porodični život;

45 Recommendation 2021 (2013), Tackling discrimination on the grounds of sexual orientation and gender identity, Parlamentarna skupština Saveta Evrope, dostupno na: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20011&Language=EN>;

46 Emmanuelle, BribosiaSame et al., Sex Marriage - Building an Argument before the European Court of Human Rights in Light of the U.S. Experience, Berkeley Journal of International Law, 2013, str. 7-10. dostupno na: <https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/149243/1/samesexmarriageBribosiaRoriveVandenEynde.pdf>;

6. Pristup zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i zapošljavanju;
7. Istraživanja i prikupljanje podataka.⁴⁷

Gore pomenute oblasti mogu da predstavljaju polaznu osnovu na kojoj treba graditi sistem u Republici Srbiji. Pošto smo predlogom ove politike ograničeni na Zakon o registrovanim partnerstvima baziraćemo se na oblast stavova i percepcije, pravnih standarda i oblast privatnosti i dati preporuke u pomenutih oblastima.

U oblasti pravnih standarda i njihove primene i privatnosti predlažemo:

1. donošenje Zakona o registrovanim istopolnim partnerstvima;
2. Usklađivanje sa ovim zakonom zakona iz oblasti porodičnih odnosa (sa posebnim osvrtom na roditeljsko pravo, odnosno nosioce roditeljskog prava i pravo deteta) naslednog prava (izjednačavanje registrovanih partnera sa bračnim drugovima) i zakona iz oblasti socijalne i zdravstvene zaštite;
3. obučavanje službi lokalne administracije za postupanje po ovom zakonu;
4. dopuna naziva člana 15 Ustava koji bi trebao da glasi „ravnopravnost polova i sloboda seksualne orijentacije“ i dopuna sadržine člana kojim bi se dalje jemčila sloboda seksualne orijentacije;
5. dopuna člana 21 Ustava u delu gde se nabrajaju zabranjeni oblici diskriminacije i zabranom diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije;
6. poštovanje privatnosti i porodičnog života u skladu sa članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima;
7. poštovanje evolutivnog toka u Evropi u vezi sa razvijanjem ovog prava;
8. poštovanje preporuka Saveta Evrope, Evropskog suda za ljudska prava, Venecijanske komisije i komesara za ljudska prava u vezi sa ostvarivanjem prava iz ove oblasti.

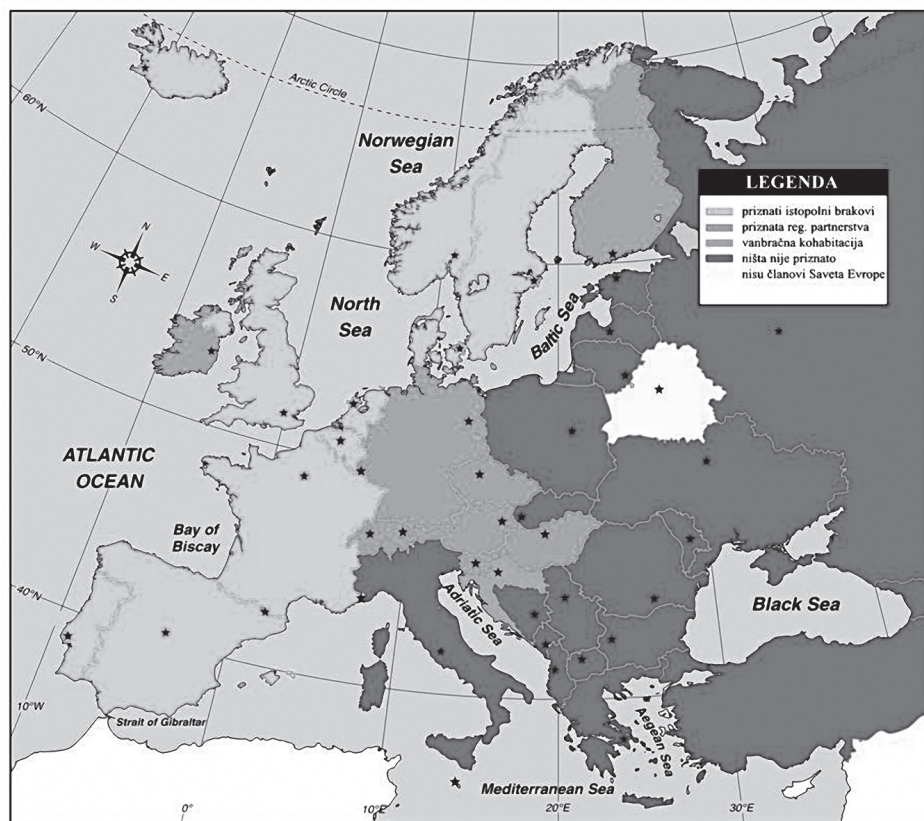
U oblasti stavova i percepcija preporučujemo da se preduzme sledeće:

1. javno zauzimanje čvrstih stavova u pogledu motivisanja građana na prihvatanje forme registrovanog partnerstva za pripadnike gej populacije gde bi oblast bila definisana tako da uključi pripadnike celokupne populacije;
2. javno izveštavanje o prihvatljivosti ove forme partnerstva.

47 Izveštaj evropskog komesara za ljudska prava za 2011. Diskriminacija po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta u Evropi, str. 9-12.

5. DODACI

POSTUPANJE ZEMALJA ČLANICA SAVETA EVROPE PREMA ZAHTEVIMA HOMOSEKSUALNIH PAROVA U VEZI SA PRIZAVANJEM PRAVA NA SUŽIVOT



6. BIBLIOGRAFIJA

V. Dimitrijević, M. Paunović, V. Đerić
“Ljudska prava- udžbenik”, Beogradski
centar za ljudska prava, Beograd, 1997.

Doc. dr Dejan Milenković, “Javna upra-
va- odabrane teme” Fakultet političkih
nauka, Čigoja štampa, Beograd 2013.

Zorica Mršević, “Ka demokratskom
društvu- istopolne porodice”, Institut
društvenih nauka, Beograd, 2009.

dr Vesna Knežević Predić, dr Zoran Ra-
divojević “Pravna priroda Evropske unije
prema Lisabonskom ugovoru”, 2013.

Evropska konvencija o ljudskim pravima,
član 8. dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf.

Schalk and Kopf v. Austria (application
no. 30141/04), dostupno na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-3177341-3531361#{"itemid":\["003-3177341-3531361"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-3177341-3531361#{).

Vallianatos and others v. Greece (Applications
nos. 29381/09 and 32684/09), dostupno na:
[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-4560420-5508777#{"itemid":\["003-4560420-5508777"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-4560420-5508777#{)

mr Marko Milanović “Analiza pravnog po-
retka Republike Srbije u pogledu poštovanja
načela jednakosti i zabrane diskriminacije
po osnovu seksualne orijentacije u poro-
dičnopравnim odnosima”, Labris, 2010.

Discrimination on grounds of sexual
orientation and gender identity in Euro-
pe, Council of Europe, dostupno na http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/LGBTStudy2011_en.pdf

Odluku Ustavnog suda Srbije videti na
<http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/Uz-5284-2011.pdf>

Model zakona o registrovanim partnerstvima
dostupan je na <http://labris.org.rs/ljubavje-zakon/wp-content/uploads/2013/06/Model-zakona-o-istopolnim-zajednicama-1.pdf>

Nacrt zakona o životnim partnerstvima
dostupan je na <http://bit.ly/1nUk0j1>

Porodični zakon, Službeni glasnik br.
18/2005, 72/2011, dostupno na <http://www.zakon.co.rs/porodicni-zakon.html>

Obiteljski zakon, dostupno na <http://www.zakon.hr/z/88/Obiteljski-zakon>

Lisabonski ugovor, član 6, stavovi 2 i 3,
dostupno na http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.ENG

Written declaration, dostupno na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+W-DECL+P6-DCL-2008-0076+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>

Anti discrimination Directive, dostupno na
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:EN:PDF>

Istraživanje javnog mnjenja u Francu-
skoj dostupno na http://www.bva.fr/data/sondage/sondage_fiche/1456/fichier_bva_pour_le_parisien-aujourd-hui_en_france_-_les_catholiques_francais_et_les_evolution_societalesdc37e.pdf

Istraživanje Kvirija centra dostu-
pno na <http://pescanik.net/2013/09/drzava-ne-uliva-poverenje/>;

Odluka Ustavnog suda Francuske o ustavno-
sti prohibicije istopolnih brakova dostupna
na http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/201092_QP_Cen201092qpc.pdf

Recommendation 2021 (2013), Tackling
discrimination on the grounds of sexual
orientation and gender identity, Parlamen-
tarna skupština Saveta Evrope, dostupno
na: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20011&Language=EN>

Emmanuelle, BribosiaSame et al., Sex
Marriage - Building an Argument befo-
re the European Court of Human Rights
in Light of the U.S. Experience, Berkeley
Journal of International Law, 2013, str.
7-10. dostupno na: https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/149243/1/samesex_marriageBribosiaRoriveVandenEynde.pdf

Hungarian court annuls domestic partners
law, dostupno na <http://www.towleroad.com/2008/12/hungarian-court.html>

The fundamental law of Hungary, artic-
le L, dostupno na <http://bit.ly/1lvUHQl>

<http://www.blic.rs/Vesti/Svet/313920/Referendum-u-Sloveniji-Homoseksualni-parovi-ne-mogu-da-usvajaju-decu>

http://www.ilgaeurope.org/home/how_we_work/european_institutions/anti_discrimination_law/why_ilga_europe_support

<http://www.cks.org.rs/2013/05/srbija-istopolne-zajednice/>

<http://www.pinknews.co.uk/2009/12/10/austrias-parliament-legalises-civil-unions/>

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/7432949.stm>

[http://www.b92.net/info/komen-
tari.php?nav_id=758871](http://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=758871)

[http://www.b92.net/info/vesti/index.
php?yyyy=2010&mm=10&dd=10&nav_
id=464299](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=10&dd=10&nav_id=464299)

NIKOLA MILINKOVIĆ, MARKO HORG, IVAN M. KUTLAROVIĆ

Nasilje na sportskim priredbama

Problemi zakonodavnog okvira i primene zakona

Beograd, 2014. godine

SADRŽAJ

1. UVOD	88
2. OPIS PROBLEMA	89
2.1. Konvencija Saveta Evrope	93
2.2. Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama	96
2.3. Zakon o privatnom obezbeđenju	101
2.4. Krivični zakonik	105
2.5. Zakon o sportu	107
3. RASPOLOŽIVE OPCIJE	108
3.1. Engleska	109
3.1.1 Zakon o fudbalskim gledaocima (Football Spectators Act)	109
3.1.2 Zakon o neredima na fudbalskim utakmicama (Football Disorder Act)	109
3.2. Italija, Švajcarska i Nemačka	112
3.3. Primena u Srbiji	113
4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	115
5. BIBLIOGRAFIJA	117

NASILJE NA SPORTSKIM PRIREDBAMA PREDSTAVLJA JEDAN OD NAJVEĆIH PROBLEMA DANAS U SPORTU, ŠIROM PLANETE. SA NJIM SE BORE I RAZVIJENE I NERAZVIJENE ZEMLJE, I BOGATE I SIROMAŠNE. OVAJ PROBLEM NASTAJE USLED RAZLIČITIH UZROKA, SAGLASNO ODGOVARAJUĆEM POLITIČKOM, DRUŠTVENOM, EKONOMSKOM I KULTURNOM AMBIJENTU ZEMLJE. ALI ZAJEDNIČKO MU JE TO DA UDALJAVA PUBLIKU SA SPORTSKIH PRIREDBI, UGROŽAVA BEZBEDNOST SVIH UČESNIKA SPORTSKIH DEŠAVANJA I PRIČINJAVA VELIKU MATERIJALNU ŠTETU. DRŽAVE SU NA RAZLIČITE NAČINE POKUŠAVALE DA SE IZBORE SA OVIM PROBLEMOM, PRI ČEMU SU NEKE USPELE DA GA ISKORENE, DRUGE DA GA KONTROLIŠU, DOK SE NEKE ZEMLJE I DALJE OZBILJNO BORE PROTIV OVOG PROBLEMA. OVAJ RAD PREDSTAVLJA SVOJEVRSTAN APEL NA ŠIRU JAVNOST U SRBIJI, ALI I NA DONOSIOCE ODLUKA, O OZBILJNOSTI I POSLEDICAMA OVOG PROBLEMA. NAPRAVLJEN JE PRIKAZ ZAKONSKOG OKVIRA REPUBLIKE SRBIJE SA POSEBNIM KRITIKAMA U PRAVCU POBOLJŠANJA KVALITETA I FUNKCIONISANJA PRAVNOG SISTEMA. TAKOĐE JE DAT UVID U TO KAKO SU NEKE ZEMLJE EVROPE UREDILE OBLAST SPREČAVANJA NASILJA I NEDOLIČNOG PONAŠANJA NA SPORTSKIM PRIREDBAMA I NA KOJI NAČIN I SA KOLIKO USPEHA SPROVODE DOK NESENE MERE. NA KRAJU JE DAT POSEBAN SET PREPORUKA OD STRANE AUTORA U PRAVCU POBOLJŠANJA CELOKUPNOG DRUŠTVENOG, ZAKONODAVNOG, PRAVNOG I POLITIČKOG ŽIVOTA U SRBIJI.

1. UVOD

Sport predstavlja univerzalno sredstvo u kreiranju i ostvarivanju vrednosti, u razvijanju kohezije jedne zajednice, njime se ostvaruju osnovna ljudska prava i slobode, jača ekonomija, podstiče i pospešuje zdravlje građana. Međutim, sportske priredbe su u današnje vreme sve više praćene negativnim fenomenom - nasiljem, čiju pojavu sociolozi i psiholozi različito tumače: da li je ono neminovno, postoji li oduvek ili je novina u poslednjih nekoliko decenija. Uprkos činjenici da je sport u različitim oblicima oduvek postojao, nasilje na sportskim priredbama drastični intenzitet dobija tek u XX veku, pre svega zbog sve veće popularizacije i komercijalizacije sporta. Usled novih tehnologija i savremene tehnike, sportski prenos dobijaju globalni karakter, čime uticaj na javno mnjenje dobija na snazi.¹ Nasilje je

¹ Milenković, Dejan, Todorčić, Vladimir, *Pravni okvir za sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama*, Centar za novu politiku, Beograd, 2011., str. 7.

postalo sastavni deo sporta i problem mnogih evropskih zemalja.

Nasilje na sportskim priredbama je najviše povezano sa ekipnim sportovima, pre svega fudbalom i košarkom. Sedamdesetih godina XX veka, nasilje na sportskim priredbama u Engleskoj postaje ozbiljan problem, koji nije ništa manje zahvatio ni ostale zemlje Evrope.

Izrada ovog rada podrazumevala je analizu zvaničnih dokumenata koji definišu ovu oblast i onih koji se nje posredno tiču tj. celokupnog pravnog okvira neposredno i posredno vezanog za temu o kojoj je reč. Takođe, analiziran je jedan broj međunarodnih dokumenata, kao i onih donetih od strane EU, koji zahtevaju usaglašavanje u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, i pravilnika međunarodnih saveza tj. međunarodni nivo regulisanja problema. U kontekstu rada institucija i (ne)primenjivanja pravnog okvira intervjuisani su zvanični predstavnici institucija, stručnjaci i novinari. Neizostavan deo predloga praktične politike je i istraživanje dokumenata i načina rešavanja ovog problema od strane drugih država koje su ga uspešno rešile ili makar ublažile. Ovo ističemo jer se mnogi stručnjaci spore oko toga da li je i Engleska, za koju se smatra da je rešila problem nasilja u sportu, rešila taj problem u potpunosti. S obzirom na trenutnu poziciju Srbije i u odnosu na nju, mi uzimamo da nekoliko država taj problem jeste rešilo, stoga će jedan deo preporuka biti zasnovan upravo na komparativnoj analizi.

2. OPIS PROBLEMA

U nedemokratskim društvima vlast aktivno koristi sportsko nasilje kako bi vršila uticaj na javno mnjenje. Tako je bilo i u Srbiji, i u zemljama u okruženju početkom 1990-ih, gde je došlo do naglog porasta nasilja na fudbalskim tribinama usled raspada sistema vrednosti, jačanja desničarskih i militantnih organizacija. Kao i u slučaju drugih država nastalih na području bivše Jugoslavije, ratno nasleđe je bitno odredilo i opredelilo i celokupno društvo u Srbiji. Sukobi i nasilje u sportu su postojali i pre raspada zajedničke zemlje, ali oni znatno menjaju svoju dimenziju nakon devedesetih godina XX veka dobijajući na intenzitetu. Mnogi stručnjaci se slažu oko jednog konkretnog događaja nakon kojeg nasilje na sportskim priredbama (na ovim prostorima) postaje ozbiljan bezbednosni, politički i društveni problem, i to je sukob navijača Dinama i Crvene zvezde na stadionu „Maksimir“ u Zagrebu 1990. godine. Ovaj događaj bio je jasan pokazatelj da je politika počela da se reflektuje i na stadione. Sport uprkos svojim prvobitnim funkcijama povezivanja, jačanja vrednosti komunikacije, izazova, tolerancije, različitosti po raznim osnovama (političkoj, kulturnoj, rasnoj, seksualnoj itd.) i ljudskih prava, lepote i timske igri, na ovim prostorima je postao arena za brojne interesne grupe i od devedestih godina se sve više koristi u političke svrhe. Nastupanjem političkih promena u Srbiji

2000. godine, direktne veze između kriminala, politike i sporta, izgubile su na intenzitetu. One, ipak, nikada nisu stvarno prekinute, odnosno i dalje su važan faktor kada se govori o ovoj temi. Nasilje u sportu nije novi fenomen, već činjenica sa kojom se građani Srbije suočavaju skoro svakodnevno, jer se ono prenosi sa stadiona u mnoge sfere života, te vidimo nasilje prouzrokovano delovanjem navijačkih grupa i kada se sportske priredbe ne održavaju, kao na primer tuče u lokalima u neposrednoj blizini, obračuni u školskim dvorištima, ili ubistva. Sport i nakon demokratskih promena i dalje jeste vrlo unosan posao, a uz nerešeno pitanje vlasništva sportskih klubova vodi zadovoljavanju brojnih ličnih interesa. Navijači se koriste od strane političara uz izazivanje nereda kao glavni instrument u interesnim borbama. Javnosti u Srbiji nije nepoznato da čitave grupe navijača i njihove vođe uživaju brojne privilegije, te da je takvim grupacijama navijanje postalo unosan posao. Hijerarhijski organizovane, one su u stanju da utiču na upravu i politiku svog kluba. Navijači, i pre svega grupe koje sebe nazivaju vođama navijača su sve manje zapravo navijači u nekom pozitivnom smislu, naročito ako uzmemo u obzir da su počeli da okupljaju veliki broj mladića iz siromašnih slojeva društva, stvarajući od njih huligane i navijače u Srbiji koji su neefikasni u školi ili na poslu, odrasli u nestabilnoj porodici, zavisnici od alkohola i droge, siledžije, rasisti, šovinisti.²

Zloupotreba navijača od strane političara postaje svakodnevica srpskog društva nakon raspada bivše Jugoslavije i korišćenja navijača kao u paravojnim formacijama. Veza navijača sa politikom je jasna i nezaobilazna kada se istakne njihovo najavljanje odlaska tadašnjeg lidera Slobodana Miloševića sa političke scene, i velike uloge u svrgavanju vlasti 5. oktobra 2000. godine, jer uostalom oni jesu i čine jedan deo izbornog tela. „Valja primetiti da su neke vođe navijača bile u obezbeđenju pojedinih političkih lidera [...] navijačke grupe se često koriste kao glasačke mašine, te stoga političari ozbiljno računaju na njih kao izvor glasova i često ih štite od krivičnog progona i javne osude.“³

„Sukobi navijača, bakljade, govor mržnje, uništavanje imovine i objekata pre, tokom i nakon završetka sportskih događaja u Srbiji, danas su veoma česta pojava. Sve ove, ali i brojne druge pojave, čine 'korpus' nasilničkog i drugih oblika protivpravnog ponašanja na sportskim manifestacijama.“⁴ Na primer, divljanje i neprimereno ponašanje pre i na početku utakmice dovelo je do

2 Nenad Đurđević, "Krivična odgovornost za nasilje i nedolično ponašanje na sportskim priredbama u Republici Srbiji", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 2/2010., str. 285-308.

3 Misić, Zoran, Kešetović, Želimir, *Huligani u Srbiji u trouglu sporta, politike i kriminala*, Teorijsko stručni časopis MUP RS – Bezbednost, Beograd, 2012., str. 110.

4 Milenković, Dejan, Todorović, Vladimir, *Pravni okvir za sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama*, Centar za novu politiku, Beograd, 2011, str. 6.

prekida utakmice fudbalske reprezentacije Srbije protiv reprezentacije Italije u Đenovi 2010. godine. Pre početka utakmice došlo je do napada na golmana reprezentacije Srbije, dok su tokom utakmice ubacivani predmeti na teren, uništavana imovina i oprema na stadionu, što je dovelo do stanja sveopšteg haosa, o kojem su izvestili i mnogi evropski mediji. Takođe, 2012. Godine, nakon završetka utakmice fudbalskog kluba (FK) Partizan i FK Sloboda, kada su igrači Partizana prišli južnoj tribini stadiona, da se zahvale navijačima na podršci, došlo je do fizičkog napada na jednog od fudbalera od strane navijača, posle čega nije usledila nikakva reakcija policije. U nizu brojnih incidenata, onaj koji se izdvaja kao nesvakidašnji, takođe se desiona utakmici Trećeg kola kvalifikacija za Ligu šampiona između Partizana i bugarskog tima Ludogorec, kada je vođa navijača Partizana ušao na teren (krivično delo), prišao kapitenu tima za koji navija i skinuo mu kapitensku traku. Reakcija nije usledila ni od redarskih službi, a ni od policije. Septembra 2013. godine, posle poraza od FK Voždovac, navijači Crvene zvezde su vršili pritisak na igrače i tražili im da skinu dresove, što su nakon niza uvreda, napada i gađanja raznim predmetima, igrači i uradili.

Utakmica koja je ipak obeležila 2013. godinu uz prenos svetskih medija bila je 145. večiti derbi 2. novembra 2013. godine, između FK Partizan i FK Crvena zvezda, kada su dve frakcije navijača Partizana ušle u sukob, gađajući se pirotehničkim sredstvima, i na južnoj tribini izazvali nekoliko požara koristeći navijačke rekvizite, što je kulminiralo ogromnim plamenom na tom delu tribine. Navijači su pokušali i da spreče vatrogasce da ugase vatru. Nemili događaj je sutradan u javnosti dočekan sa nevericom i sramotom za celo društvo. Usledilo je svakodnevno pisanje medija o ovom problemu, ali i reakcija vlasti, čiji su predstavnici zahtevali hitan odgovor i najavljivali jaču borbu protiv nasilja u sportu.

Iako ključni, navedeni incidenti predstavljaju samo deo brojnih problema koji se događaju na sportskim priredbama u Srbiji. Incidenti nisu vezani samo za fudbalske, već se dešavaju i na ostalim sportskim terenima u Srbiji, ali u manjem intenzitetu i obimu. Frapantan je podatak da je u jednom demokratskom društvu kakvo je Srbija, zabeleženo čak 7 smrtnih slučajeva u periodu od 2003. do 2008. Godine.⁵ Sledeće, 2009. Godine je u sukobu sa navijačima, pre održavanja utakmice između FK Partizan i francuskog tima Tuluz, francuski državljanin i navijač Tuluza podlegao povredama koje je zadobio u tuči sa navijačima Partizana.

Sa ovako postavljenim okvirom, moramo se osvrnuti i na činjenicu da su ipak posle demokratskih promena koje su nastupile, vlasti činile različite pokušaje da suzbiju nasilje u sportu. Zbog toga bismo na ovom mestu istakli

5 Milenković, Dejan, Todorović, Vladimir, *Pravni okvir za sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama*, Centar za novu politiku, Beograd, 2011, str. 6-7.

da je pristup rešavanju problema u svim zemljama koje su se sa istim problemom suočavale morao da podrazumeva izbor između dvaju rešenja: revizije postojećih zakona u državi, koji nisu neposredno u vezi ali jesu posredno povezani sa problemom nasilja u sportu i donošenja novih, posebnih zakona koji se direktno odnose na ove probleme. Srbija se i tu suočavala sa jednim nedostatkom, a to je da nije imala donete važne zakone koji regulišu problem nasilja u sportu, i što kao zemlja koja je kasno doživela političke promene nije imala rešeno pitanje pravosuđa. Uprkos tome, 2003. godine je u Srbiji donet za našu temu važan zakon - Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, koji definiše obaveze organizatora sportske priredbe i propisuje mere za sprečavanje nasilja. Pored tog zakona koji je od najveće važnosti, na ovu oblast odnose se i Zakon o sportu, donet 2011. godine i Krivični zakonik iz 2005. godine. Prva *Strategija razvoja sporta u Republici Srbiji za period od 2009. do 2013. godine* doneta je 2008. godine, dok je 2013. godine doneta, i u Službenom glasniku zajedno sa Akcionim planom objavljena, Nacionalna strategija za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama za period od 2013. do 2018. godine. Vlada Republike Srbije je donela Odluku o obrazovanju Saveta za sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja u sportu 2009. godine, a 2011. novu Odluku o obrazovanju Nacionalnog saveta za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca na sportskim priredbama i dala ovom telu široka ovlašćenja.

Sve ovo ukazuje na jedan mnogo širi problem sa kojim se suočava društvo u Republici Srbiji. Stoga je ideja ovog rada da se ukaže na problem ***nasilja na sportskim priredbama u kontekstu zakonodavnog okvira i njegove nepriemljivosti***, i da bude jedinstven apel javnosti i vlastima da rešenje jednog broja strukturnih problema zakonodavnog i institucionalnog okvira vodi rešavanju problema nasilja povezanog sa sportom uopšte. Navijanje u Srbiji je odavno prestalo da bude samo to. Radom je izbegnuto preširoko tumačenje problema. Imajući u vidu obim problema nasilja u sportu i to da je u vezi sa raznim segmentima društva, rad zastupa tezu da problem nasilja u sportu postoji, da njegovo efikasno rešavanje zahteva uključenost celokupne javnosti, ali uz mišljenje da je koren problema na terenima, odnosno samim sportskim priredbama. Ovakav pristup je samim tim najviše okrenut analizi zakonodavnog okvira, uz naglasak da se u većini zemalja sa ovim problemom dolazilo do istog zaključka, da „...problem ne leži u nepostojanju, već u neimplementaciji ili lošoj implementaciji pravnog okvira, koji u značajnoj meri zavisi od funkcionisanja institucija sistema”.⁶

Društveno neprihvatljivo ponašanje navijača, uz rast i širenje nasil-

⁶ Milenković, Dejan, Todorović, Vladimir, *Pravni okvir za sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama*, Centar za novu politiku, Beograd, 2011., str. 8.

ja predstavlja sistemski problem koji nije neposredno povezan samo sa navijačkim grupama. Problem prožima mnoge državne i društvene strukture. Pored sportskih klubova, organa javne uprave i sportskih saveza, tiče se i sportista koji su često žrtve nasilja, ali i građana i javnosti uopšte gde je uočen kao sveprisutan i loše regulisan. Samim tim, bavljenje ovim problemom podrazumeva donošenje seta zakona koji će na adekvatan način rešiti ovaj problem.

2.1. Konvencija Saveta Evrope

Valja napomenuti na samom početku dokument Saveta Evrope koji se bavi problemom navijača i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. Ova evropska organizacija, čiji je Srbija član, je 19. avgusta 1985. godine donela Evropsku konvenciju o nasilju i nedoličnog ponašanja gledalaca na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama, koju su potpisale sve države članice. Povod za donošenje ovakve konvencije je bila tragedija na stadionu „Heysel“ u Briselu, kada je na meču finala Kupa šampiona između FK Liverpula i FK Juventusa 39 navijača izgubilo život, dok je nekoliko stotina njih povređeno.⁷

Već na samom početku, u preambuli dokumenta, Savet Evrope je stavio u fokus nasilje na sportskim manifestacijama, posebno na fudbalskim utakmicama, izrazivši zabrinutost zbog porasta nasilja i nedoličnog ponašanja širom Evrope. Potpisnici su se složili da je nasilje postalo prateća pojava sportskih zbivanja sa velikim posledicama, društvenim, finansijskim, kulturnim i drugim. Upravo su iz tog razloga države članice obavezale da će odlučnije preduzeti akciju protiv sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca na sportskim manifestacijama i da će raditi na zajedničkoj saradnji.

Potpisivanjem (ratifikovanjem) ovog sporazuma, strane ugovornice su se obavezale da će koordinisanom akcijom i međusobnom saradnjom, državnih i drugih službi, da primenjuju ovu Konvenciju, ne samo na fudbalskim priredbama već i u drugim sportovima, ako za tim postoji potreba.

Strane ugovornice su se ratifikacijom Konvencije, obavezale da će utvrditi i sprovesti određen broj mera za sprečavanje i suzbijanje nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca od kojih su najvažnije:

1. obezbeđivanje adekvatnih sredstava javnog reda kako u neposrednoj blizini i unutar stadiona, tako i na prilaznim putevima koje koriste gledaoci;
2. olakšati saradnju i razmenu odgovarajućih informacija između policijskih snaga različitih mesta;
3. primeniti ili usvajanje zakona kojima se predviđa da oni za koje se utvrdi da su krivi za prestupe u vezi sa nasiljem ili nedoličnim ponašanjem gledalaca budu adekvatno sankcionisani;

⁷ Više informacija o ovom događaju na: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/768380.stm.

4. podsticati koordinaciju u organizovanju putnih aranžmana uz saradnju klubova i organizacija navijača, kako bi se potencijalni izgređnici sprečili da prisustvuju utakmicama;
5. obezbediti takve arhitektonske i fizičke karakteristike stadiona koje će osigurati bezbednost gledalaca, onemogućiti lako izbijanje nereda među gledaocima, obezbediti efikasno kontrolisanje mase, sadržati odgovarajuće prepreke ili ogradu i omogućavati delovanje snaga bezbednosti i policije;
6. efikasno odvojiti grupe protivničkih navijača i nameniti posebne tribine grupama gostujućih navijača uz strogo kontrolisanu prodaju ulaznica;
7. onoliko koliko to dozvoljava zakon, onemogućiti pristup poznatim ili potencijalnim izgređnicima ili onim licima koja su pod uticajem alkohola ili droge;
8. zabraniti unošenje alkoholnih pića na stadione i ograničiti i/ili zabraniti prodaju i distribuciju alkoholnih pića na stadionima;
9. obezbediti kontrolu tako da gledaoci na stadione ne unose predmete koji se mogu upotrebiti u nasilnim postupcima, kao i petarde i slične naprave i dr.;
10. preduzeti odgovarajuće socijalne i vaspitne mere, posebno popularisanjem sportskih ideala kroz obrazovne i druge kampanje, zastupanjem ideje ferpleja, najpre među mladima, radi većeg uzajamnog poštovanja i gledalaca i sportista, ali i podsticanjem većeg aktivnog učešća u sportu.⁸

Konvencija ostavlja slobodu državama potpisnicama, ali i zainteresovanim nacionalnim sportskim organima da u saradnji sa odgovarajućim institucijama utvrde koje su utakmice „plodno tle“ za izbijanje nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca.

Posebna pažnja je posvećena postupanju sa izgređnicima i naglašava da će ugovornice u skladu sa svojim zakonima gledaoce koji počine čin nasilja ili krivično delo krivično da gone u skladu sa zakonom, a gostujuće navijače izručiti u zemlju prebivališta.

Konvencija takođe daje preporuku da ugovornice sarađuju sa nacionalnim sportskim organizacijama, sportskim savezima i upravama klubova u organizacionom i tehničkom smislu u cilju adekvatnog obezbeđenja sportskih objekata, učesnika sportske priredbe kao i bezbednosti gledalaca i sprečavanja nasilja među njima. („...posebno onih stadiona koji se koriste za utakmice za koje se pretpostavlja da će privući veliku, odnosno nedisciplinovanu masu gledalaca, te da podstiču svoje nacionalne sportske organizacije na stalno razmatranje vlastitih propisa kako bi se kontrolisali faktori koji mogu dovesti do ispoljavanja nasilja od strane igrača, odnosno gledalaca“).

⁸European Convention on spectator violence and misbehaviour at sports events in particular at football matches, *European treaty series* – No. 120, *Spectator violence*, 19. 8. 1985

Za svrhu ove Konvencije obrazuje se Stalni komitet, koga čine jedan ili više predstavnika svake strane ugovornice, pri čemu svaka strana ima jedan glas. Stalni komitet je nadležan za praćenje Konvencije.

Stalni komitet je 2003. godine doneo važnu preporuku u vezi sa sprovođenjem ove Konvencije. Reč je o Preporuci br. R 2003 (1) o ulozi socijalnih i edukativnih mera u prevenciji nasilja u sportu (sa Priručnikom o sprečavanju nasilja u sportu). Komitet ministara Saveta Evrope, iste godine, doneo je još jednu važnu preporuku koja je posredno u vezi sa sprečavanjem nasilja u sportu. Reč je o Preporuci R 2003 (6) o prevenciji rasizma, ksenofobije i rasne netolerancije u sportu, kojom Komitet ministara preporučuje državama članicama preduzimanje niza mera u cilju suzbijanja ovih negativnih pojava u sportu i na sportskim priredbama.

Kao što se može videti, Konvencijom je predviđen čitav niz raznorodnih mera koje države, odnosno strane ugovornice treba da obezbede, počev od krivičnopравnih i upravnih, do organizacionih, tehničkih pa i socijalnih i vaspitnih. Da bi ove mere bile uspešno i sprovedene, svaka strana ugovornica (država koja ju je ratifikovala) treba da obezbedi odgovarajuću koordinaciju između različitih državnih organa (parlamenta, vlade i organa državne uprave, posebnih organizacija, sudova, tužilaštva pa i sportskih klubova i njihovih vlasnika), ako želi da obezbedi zadovoljavajuću implementaciju, odnosno sprovođenje mera koja konvencija nalaže. Čini se da upravo ovaj oblik koordinacije najviše i nedostaje u većini zemalja potpisnica, te i u Srbiji, koje se i danas susreću sa nasiljem na sportskim priredbama.

S druge strane, za sprečavanje nereda na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama, veoma su važni dokumenti međunarodnih nevladinih sportskih organizacija i asocijacija. Svakako se izdvaja Evropska fudbalska unija (UEFA – Union of European Football Association), koja svojim merama koje predlaže u pravilniku kažnjava fudbalske klubove i nacionalne saveze, sa ciljem sprečavanja nasilja i nedoličnog ponašanja. Disciplinski pravilnik ove organizacije se sa većim ili manjim izmenama koristi kao dobar osnov za pisanje disciplinskih pravilnika evropskih fudbalskih saveza. Fudbalski savez Srbije je uz neznatne izmene napisao svoj Disciplinski pravilnik koji: „...uređuje odgovornost klubova, igrača, fudbalskih radnika, fudbalskih i stručnih udruženja, koji prekrše pravila fudbalske igre i sportskog ponašanja, ili se ogreše o Statut i pravilnik Fudbalskog saveza Srbije, propisuju disciplinske mere za učinjene povrede, postupak i organe za pokretanje i vođenje disciplinskog postupka...“⁹

⁹Disciplinski pravilnik Fudbalskog saveza Srbije, član 1., dostupno na <http://www.fss.rs/index.php?id=1225>

Već je rečeno da je problem divljanja navijača i nedoličnog ponašanja globalni problem, te da on muči mnoge države. U Evropi je nekoliko zemalja preduzelo ozbiljne mere radi sprečavanja nasilničkog i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, sa posebnim akcentom na fudbalske utakmice. Među njima se izdvajaju V. Britanija, Švedska i Belgija. Zemlje bivše Jugoslavije takođe su se prihvatile ovog nezavidnog zadatka, ali čini se, sa malo uspeha.

Nakon donošenja već pomenutog Zakona o sprečavanju nasilja na sportskim priredbama 2003. godine, Republika Srbija je u kontekstu bavljenja problemom nedoličnog ponašanja na stadionima predložila mere organizatora sportske priredbe, koje treba da budu preduzete u cilju sprečavanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama.

Poredovog zakona, zakoni koji se takođe bave navedenim problemom su već pomenuti Krivični zakonik, donet 2005. godine sa posebnim izmenama i dopunama 2011. godine i Zakon o sportu, donet 2011. godine. Uz njih, po našem mišljenju važna su još dva zakona, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti iz 2009. godine i Zakon o privatnom obezbeđenju koji je izglasan u parlamentu 2013. godine.

2.2. Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama

Ovaj zakon se bavi utvrđivanjem mera za sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, i u vezi sa sportskim priredbama. Pored toga, definiše obaveze organizatora sportske priredbe i ovlašćenja nadležnih organa u sprovođenju tih mera, kao i kontrole i preduzetih mera za sprečavanje nedoličnog ponašanja gledalaca. Organizator sportske priredbe vrši kontrolu nad sprovođenjem mera koje utvrđuje ovaj zakon. Dalje, u njemu se definišu različiti pojmovi, među kojima su najznačajniji – sportska priredba, organizatori i učesnici sportske priredbe. Sportska priredba podrazumeva sportska takmičenja i sportske manifestacije. Pod pojmom organizatora se podrazumeva sportski savez, sportsko društvo, sportska organizacija – klub ili druga pravna ili fizička lica koja organizuju ili vrše određeni posao u orgnaizovanju sportske priredbe. Vreme održavanja sportske priredbe obuhvata period od dva sata pre i dva sata nakon sportske priredbe ili četiri sata u slučaju priredbe visokog rizika.¹⁰

Pod nasiljem i nedoličnim ponašanjem na sportskim priredbama, u smislu ovog zakona, smatra se:

¹⁰ Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, član 2. Službeni glasnik republike Srbije, dostupan na: <http://www.mup.gov.rs/domino/zakoni.nsf/Zakon%20o%20sprecavanju%20nasilja%20na%20sportskim%20manifestacijama.pdf>.

1) fizički napad na učesnike sportske priredbe, odnosno fizički obračun između učesnika na sportskoj priredbi; 2) bacanje predmeta na sportski teren ili u gledalište; 3) unošenje u sportski objekat obeležja kojima se vređaju nacionalna, rasna, verska ili druga osećanja ili na drugi način izaziva mržnja ili netrpeljivosti koja može da dovede do fizičkih sukoba; 4) oštećivanje sportskog objekta, opreme, uređaja i instalacija na sportskom objektu na kome se održava sportska priredba; 5) izazivanje nereda ili uništavanje imovine prilikom dolaska, odnosno odlaska sa sportske priredbe ili u sportskom objektu, remećenje toka sportske priredbe, ugrožavanje bezbednosti učesnika sportske priredbe ili trećih lica; 6) neovlašćeni ulazak na sportski teren, odnosno u službene prostorije i službene prolaze sportskog objekta ili u deo gledališta sportskog objekta koji je namenjen protivničkim navijačima; 7) pokušaj unošenja, odnosno unošenje u sportski objekat, posedovanje ili upotreba alkohola ili drugih opojnih sredstava; 8) pokušaj unošenja, odnosno unošenje u sportski objekat ili korišćenje pirotehničkih sredstava i drugih predmeta i sredstava kojima može da se ugrozi bezbednost učesnika u sportskoj priredbi ili ometa njen tok; 9) paljenje navijačkih rekvizita ili drugih predmeta; 10) nošenje navijačkih šalova, kapa ili drugih predmeta u nameri da se skriva identitet lica.¹¹

Drugi deo Zakona se bavi konkretnim merama za sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja i one su podeljene na četiri grupe: preventivne mere, mere koje preduzima organizator, mere koje se preduzimaju na sportskim priredbama povećanog rizika i mere koje preduzimaju nadležni organi.

Preventivne mere u cilju sprečavanja ili smanjenja rizika izbijanja nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca preduzimaju sportski savezi, sportska društva, sportske organizacije – klubovi koji su dužni da: podstiču organizovanje i dobro ponašanje svojih navijača i njihovih klubova, vrše odgovarajuće informisanje istih, koordinišu aktivnosti sa klubovima svojih navijača prilikom gostovanja; uredi sportskim pravilima koje su sportske priredbe rizične i koje mere organizatori sportskih priredbi i učesnici moraju da preduzmu, u skladu sa zakonom i drugim propisima, na sportskim priredbama visokog rizika; preduzmu druge mere i aktivnosti, u skladu sa zakonom, propisima donetim na osnovu zakona i sportskim pravilima; podstiču pozitivno ponašanje i delovanje igrača i službenih lica pre, za vreme i nakon održavanja sportske priredbe.

Mere koje se preduzimaju na sportskim priredbama su mere koje preduzima organizator sportske priredbe u vezi sa redarskom službom, u vezi sa saradnjom sa ministarstvom i sa obezbeđenjem prisustva odgovarajuće službe

¹¹ Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, član 2. Službeni glasnik republike Srbije.

pomoći (medicinske pomoći, vatrogasnih jedinica i dr); mere koje preduzima redarska služba i mere koje preduzima redar kao pojedinac.

Dužnost organizatora sportske priredbe je da obrazuje odgovarajuću redarsku službu ili da angažuje pravno lice ili preduzetnika radi obavljanja poslova fizičkog obezbeđenja i održavanja reda na sportskoj priredbi. Za obavljanje poslova fizičkog obezbeđenja i održavanja reda na sportskoj priredbi može se angažovati, kao redar, samo lice koje je prošlo program obuke Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), koji definiše i formuliše ministar unutrašnjih poslova. Organizator je dužan da ostvari saradnju sa MUP-om, kao i da obezbedi prisustvo odgovarajuće službe medicinske pomoći, kao i da ostvari saradnju, a po potrebi preduzme mere da obezbedi prisustvo drugih nadležnih organa i organizacija, javnih službi i javnih preduzeća (inspeksijske i komunalne službe i dr.).

Dužnost redarske službe na sportskoj priredbi je da: zabrani pristup objektu na kome se održava sportska priredba licima koja su pod dejstvom alkohola ili drugih opojnih sredstava, ili se iz njihovog ponašanja može zaključiti da su skloni nasilnom ili nedoličnom ponašanju; odvoji gostujuće navijače usmeravanjem na posebne ulaze i izlaze iz sportskog objekta i u poseban deo gledališta koji je za njih određen; obezbedi da gledalac sedi na tačno određenom mestu; onemogući ulazak gledalaca na sportski teren i spreči njihov prelazak iz jednog dela gledališta namenjen navijačima jednog kluba u drugi; onemogući unošenje ili prodaju alkoholnih pića u sportskom objektu; onemogući unošenje u sportski objekat predmeta koji se mogu upotrebiti u nasilničkim postupanjima (pirotehnička sredstva, motke, flaše i sl.), odnosno kojima se može ometati tok sportske priredbe (ogledala, laserski pokazivači, zvučni uređaji veće snage, transparenti ili obeležja kojima se podstiče rasna, verska, nacionalna ili druga netrpeljivost i mržnja, odnosno čiji je sadržaj uvredljiv ili nepristojan i sl.); onemogući unošenje u sportski objekat i isticanje navijačkih simbola koji su većih dimenzija i mogu ometati rad službenih lica, osim zastava, šalova, kapa i dresova sa obeležjima kluba; upozori, odnosno udalji gledaoca koji svojim ponašanjem ili propuštanjem određene radnje može izazvati nasilje na sportskoj priredbi, ugroziti bezbednost učesnika sportske priredbe ili ometati njen tok; ne dozvoli pristup sportskom objektu, licu kome je izrečena mera bezbednosti, odnosno zaštitna mera zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama.

Posebno ovlašćenje utvrđeno zakonom je ovlašćenje redara da upotrebi fizičku snagu, ako na drugi način ne može da odbije istovremeni protivpravni napad od sebe ili od drugog lica ili napad usmeren na oštećenje ili uništavanje imovine, sredstava i opreme koji se dostavlja nadležnoj policijskoj upravi.

Mere koje se preduzimaju na sportskim priredbama povećanog rizika su mere koje se preduzimaju kada nadležni sportski savez Republike Srbije,

odnosno organizator sportske priredbe, proglasi sportsku priredbu kao sportsku priredbu sa povećanim rizikom na osnovu akta nadležnog sportskog saveza ili na preporuku ministarstva kada posebne okolnosti ukazuju da na njoj može doći do nasilja ili nedoličnog ponašanja gledalaca. Misli se najpre na mere koje se najviše odnose na organizatora sportske priredbe i podeljene su na nekoliko grupa. Prva se odnosi na saradnju organizatora sa drugim organima i licima; druga na prodaju i distribuciju ulaznica; treća na uslove koje mora da zadovoljava sportski objekat, a četvrta se odnosi na gostujući sportski klub.

Organizator sportske priredbe je najpre dužan da: ostvari saradnju s predstavnicima klubova navijača radi međusobne razmene informacija; o svim informacijama koje poseduje u vezi sa sportskom priredbom, obavesti odmah, a najkasnije 48 sati pre početka sportske priredbe, Ministarstvo unutrašnjih poslova i druge nadležne organe, nadležni sportski savez i druge zainteresovane sportske organizacije, a po potrebi i sportiste koji učestvuju na sportskoj priredbi; odredi odgovorno lice zaduženo za sprovođenje mera propisanih ovim zakonom i saradnju sa nadležnim ministarstvom i postupaju po nalogima tog ministarstva.

Organizator je zatim dužan da u saradnji sa sportskim klubovima učestvuje na sportskoj priredbi i klubovima njihovih navijača obezbedi vođenje evidencije o identitetu lica kojima se ulaznice prodaju, odnosno ustupaju preko klubova navijača, kao i da te evidencije dostavi ministarstvu; obezbedi da se ulaznice prodaju isključivo licima koja poseduju identifikacioni dokument (lična karta, putna isprava i dr.); da obezbedi da se jednom licu ne može prodati više od sedam ulaznica; da onemogući ulazak licu koje ne poseduje identifikacioni dokument odnosno licima mlađim od 16 godina koja nisu u pratnji roditelja ili staratelja; zabrani preprodaju ulaznica. Na dan održavanja sportske priredbe ulaznice se prodaju samo u sportskom objektu u kome se sportka priredba održava ili njegovoj neposrednoj okolini.

Obaveza koja se odnosi na sportski objekat podrazumeva: odgovarajuće ograde ispred sportskog objekta za usmeravanje i razdvajanje protivničkih grupa navijača; odgovarajuće ograde za sprečavanje ulaska gledalaca na sportski teren; odgovarajuće ograde za razdvajanje protivničkih grupa navijača; odgovarajući broj jasno i vidljivo obeleženih ulaza i izlaza prema svim delovima gledališta; odgovarajuća numerisana sedišta koja se ne mogu odvaliti samo korišćenjem fizičke snage; odgovarajući prostor za dežurnog sudiju, javnog tužioca i ovlašćeno lice ministarstva, nadležno za održavanje javnog reda i mira na sportskoj priredbi, sa kojeg imaju jasan pregled sportskog terena i gledališta i pristup odgovarajućoj opremi za praćenje; tehničku opremu za praćenje i snimanje ulaska i ponašanja gledalaca na sportskom objektu; odgovarajuću prostoriju za bezbedno zadržavanje učesnika sportske priredbe koji se protivpravno ponaša, kao i lica kojem je izrečena mera bezbednosti, odnos-

no zaštitna mera zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama, a zatečeno je na sportskom objektu; prostoriju za pružanje hitne medicinske pomoći; odgovarajući broj muških i ženskih mokrih čvorova u svim delovima gledališta; prostor za bezbedan smeštaj prevoznih sredstava gostujućih ekipa; sistem javnog razglasa; odgovarajuće osvetljenje ukoliko se sportska priredba održava u večernjim časovima, kao i obezbeđeno neprekidno napajanje električnom energijom. Bliže uslove i njihovu ispunjenost utvrđuje nadležni sportski savez, odnosno asocijacija klubova, uz prethodno pribavljeno mišljenje ministarstva nadležnog za poslove sporta i saglasnost Ministarstva.

Obaveze gostujućeg sportskog kluba koji učestvuje na sportskoj priredbi povećanog rizika su da: najkasnije tri dana pre organizovanog polaska navijača na sportsku priredbu obavesti organizatora sportske priredbe o svim elementima bitnim za prijem kluba i njegovih navijača (dan i vreme polaska, procena broja navijača koji dolaze, način prevoza, mesto boravka ili okupljanja, imena vođa navijača i sl.); ostvari saradnju sa klubom svojih navijača i učestvuje u organizaciji njihovog dolaska i odlaska sa sportske priredbe; obezbedi raspodelu karata za svoje navijače koje je dobio od organizatora sportske priredbe; preduzme druge potrebne mere da klub i njegovi navijači ne budu uzrok nasilja i nereda na sportskoj priredbi.

Poslednja grupa mera jesu mere koje preduzimaju nadležni državni organi. Ministarstvo prilikom održavanja sportskih priredbi povećanog rizika može da naloži preduzimanje svih potrebnih mera za sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca, a naročito da: naloži grupama navijača kretanje određenim pravcem prilikom dolaska, odnosno odlaska iz sportskog objekta; naloži organizatoru sportske priredbe otklanjanje uočenih nedostataka sportskog objekta ili propusta u organizaciji - posebno ako se radi o uočenim nedostacima u toku sportske priredbe, a koji u značajnoj meri mogu ugroziti bezbednost učesnika sportske priredbe; spreči dolazak u mesto odigravanja sportske priredbe ili zabrani ulazak na sportsku priredbu, odnosno udalji sa sportskog objekta lice iz čijeg se ponašanja može zaključiti da je sklon nasilničkom i nedoličnom ponašanju. Ministarstvo pred sportsku priredbu povećanog rizika najmanje 24 časa pre njenog početka vrši pregled sportskog objekta na kome će se sportska priredba održati i ostvaruje uvid u organizacione pripreme. Ako organizator sportske priredbe ne postupi po nalogima Ministarstva, a zbog uočenih nedostataka u značajnoj meri može biti ugrožena bezbednost učesnika sportske priredbe, ministarstvo može zabraniti održavanje sportske priredbe. Takođe, zakon zabranjuje prodaju ili konzumiranje alkoholnih pića u sportskom objektu ina udaljenosti do jednog kilometra od njega u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu, a u ostalim mestima do 300 metara za vreme održavanje sportske priredbe.

Iako je ovaj zakon pretrpeo brojne izmene i dopune, ključne probleme ipak nije rešio. Nedostaci i sporne odredbe ovog zakona su pre svega one koje se odnose na organizatora sportske priredbe. Zakon je propustio da reguliše obavezu saradnje organizatora sportske priredbe i policije tj. njihove konkretne nadležnosti. Zarad bezbednosti se partnerstvo između policije i organizatora mora precizirati. Dalje, zakon se ne bavi nekim ključnim pitanjima koje bi dovele do smanjenja nasilja, niti predviđa obavezu vođenja evidencije lica koja kupuju karte za sportsku priredbu, pa je do danas slučaj da jedno lice može da kupi sedam karata. Ovo je problem koji se mora rešiti novom zakonskom odredbom kojom će da propiše mogućnost kupovine samo jedne karte, i to uvidom u identifikacioni dokument. Preduslov za ovakav pristup su i izmene i dopune Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Isto tako, ni lice organizatora, niti rukovodilac policije, nisu ovlašćeni da zadrže grupu domaćih ili gostujućih navijača u sportskom objektu, do odlaska druge grupe navijača.

Ovaj zakon je propustio da reguliše i neka druga pitanja. Recimo, redarska služba je dužna prema Zakonu da zabrani pristup licu pod dejstvom alkohola ili opojnih droga, i isto tako da onemogući unošenje zakonom definisanih predmeta na stadion. Zbog nemogućnosti da legitimišu ova lica, što je osnov za obe ove odredbe, ne postoji ni način na koji bi se zabrana od strane redara sprovodila. Oba ova propusta, međutim, rešio je novi Zakon o privatnom obezbeđenju. Pa ipak, ključni problem i dalje ostaje. Da bi se sve do sada navedeno sprovelo u delo, potrebno je izvršiti izmene i dopune Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, omogućiti vođenje evidencije i efikasno sprovesti legitimisanje.

2.3. Zakon o privatnom obezbeđenju

Zakon koji je dugo očekivan, a takođe od velike važnosti za oblast sprečavanja nasilja na sportskim priredbama, jeste Zakon o privatnom obezbeđenju, koji je usvojila Narodna skupština Republike Srbije novembra 2013. godine. Srbija je do donošenja ovoga zakona bila jedina zemlja u regionu koja nije zakonski regulisala ovaj sektor. Donošenjem ovog zakona otvorena je nova oblast za regulisanje koja još mora da se razvija i unapređuje da bi se na adekvatan način izborila sa svim izazovima i problemima, a da bi Srbija ispunila sve evropske standarde u ovoj oblasti. U kontekstu sprečavanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, ovaj zakon donosi novinu u smislu definisanjaprirodnog obezbeđenja: ko može da vrši usluge privatnog obezbeđenja na sportskim priredbama, na koji način i sa kojim ovlašćenjima.

Zakon, na samom početku, pored uvodnih odredbi, definiše i pojmove koji su bitni za datu oblast. Treba pomenutinekoliko pojmova koji su najopštiji, i veoma korisni zaneke druge oblasti. To su, pre svega: *korisnik usluga*

- organizacija ili lice koji koriste usluge privatnog obezbeđenja; *pravno lice za privatno obezbeđenje* - privredno društvo koje obavlja delatnost privatnog obezbeđenja pod uslovima iz ovog zakona; *preduzetnik za privatno obezbeđenje* - službenik obezbeđenja koji samostalno obavlja delatnost privatnog obezbeđenja pod uslovima iz ovog zakona i koji je, u skladu sa propisima, registrovan kao preduzetnik; *procena rizika* - analiza i ocena u zaštiti lica, imovine i poslovanja. Dalje, zakon se bavi određivanjem poslova privatnog obezbeđenja. Između ostalih, svakako treba izdvojiti: "Pravna lica i preduzetnici za privatno obezbeđenje, pod uslovima propisanim ovim zakonom, mogu imati licencu za poslove zaštite lica i imovine fizičkim i tehničkim sredstvima, kao i poslove održavanja reda na javnim skupovima, zaštite lica i imovine fizičkim i tehničkim sredstvima i drugim mestima okupljanja građana u delu koji nije u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova".¹²

Zakon u nastavku uvodi licence za vršenje poslova privatnog obezbeđenja koje izdaje Minisarstvo unutrašnjih poslova Rebublike Srbije. Za vršenje poslova privatnog obezbeđenja pravnom licu ili preduzetniku Ministarstvo može izdati, imeđu ostalog, i licencu za vršenje poslova fizičko-tehničke zaštite lica i imovine i održavanje reda na sportskim priredbama, javnim skupovima i drugim mestima na kojima se okupljaju građani. Licence za vršenje poslova privatnog obezbeđenja mogu se izdati pravnom licu, odnosno preduzetniku koji ispunjava opšte uslove za dobijanje svake od utvrđenih vrsta licenci, odnosno koji: 1) je upisan u registar privrednih subjekata u Republici Srbiji, sa odgovarajućom šifrom delatnosti; 2) ima akt o sistematizaciji radnih mesta, sa opisom poslova i ovlašćenjima zaposlenih za svako radno mesto; 3) ima akt koji bliže propisuje izgled uniforme koju nose službenici obezbeđenja i izgled znaka; 4) ima odgovorno lice: koje je državljanin Republike Srbije; koje je punoletno; koje je psihofizički sposobno za vršenje poslova, što dokazuje lekarskim uverenjem od nadležne zdravstvene ustanove; koje ima najmanje srednju stručnu spremu; koje je prošlo odgovarajuću bezbednosnu proveru; koje ima licencu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, koja se izdaje fizičkom licu; 5) poseduje odgovarajući prostor; 6) poseduje poseban prostor za smeštaj oružja i municije, u skladu sa propisima o uslovima za smeštaj i čuvanje oružja i zaštitu od požara, ukoliko poslove privatnog obezbeđenja obavlja sa oružjem.

Posebni uslovi koje treba da ispuni pravno lice, odnosno preduzetnik, od važnosti za našu temu, da bi dobili: *Licencu za vršenje poslova fizičko-tehničke zaštite lica i imovine i održavanje reda na sportskim priredbama, javnim skupovima i drugim mestima na kojima se okupljaju građani* - jesu da imaju najmanje

¹²Zakon o privatnom obezbeđenju republike Srbije, Službeni glasnik republike Srbije, dostupan na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2013/1866-13.pdf>.

deset zaposlenih službenika obezbeđenja sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje poslova odgovornog lica za zaštitu ili Licencom za vršenje osnovnih poslova službenika obezbeđenja - bez oružja ili Licencom za vršenje specijalističkih poslova službenika obezbeđenja - sa oružjem; *Licencu za vršenje poslova planiranja sistema tehničke zaštite* - jesu da imaju najmanje jednog zaposlenog sa srednjim obrazovanjem tehničke struke, sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje poslova planiranja sistema tehničke zaštite; *Licencu za vršenje poslova projektovanja i nadzora nad izvođenjem sistema tehničke zaštite* - jesu da imaju najmanje jednog zaposlenog sa visokim obrazovanjem u polju tehničko-tehnoloških nauka, sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje poslova projektovanja i nadzora nad izvođenjem sistema tehničke zaštite; *Licencu za vršenje poslova montaže, puštanja u rad i održavanja sistema tehničke zaštite i obuke korisnika* - jesu da ima najmanje jednog zaposlenog sa srednjim obrazovanjem tehničke struke i sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje poslova montaže, puštanja u rad, održavanja sistema tehničke zaštite i obuke korisnika.

Poseban deo zakona je posvećen poslovima redarske službe, koja između ostalog može vršiti poslove održanja reda na sportskim priredbama. Službenici obezbeđenja koji vrše redarsku službu ne mogu da nose oružje. Ako pravno lice ili preduzetnik angažuju za privatno obezbeđenje javnog skupa/sportske priredbe više od tri redara, dužni su da naprave poseban plan obezbeđenja koji organizator skupa, zajedno sa prijavom, dostavlja policijskoj upravi sa sedištem na teritoriji na kojoj se zakazuje i održava javni skup. Plan obezbeđenja mora da sadrži broj i raspored angažovanih redara, ovlašćenja redara, podatke o odgovornom licu koje će rukovoditi redarskom službom za vreme održavanja javnog skupa i sredstva komunikacije sa njim. Dalje, svi redari tokom vršenja posla moraju biti u uniformi i opremljeni jednoobraznim jaknama ili prslucima sa svetloodbojnim trakama i natpisom „Redar“, „Steward“ ili „Security“. Redar postupa po naređenju ovlašćenog policijskog službenika u skladu sa Planom obezbeđenja. Redari koji vrše poslove tokom održavanja sportskih priredbi postupaju u skladu sa ovim zakonom i propisima kojim se uređuje sprečavanje nasilja na sportskim priredbama. Ovlašćenja službenika obezbeđenja su taksativno navedena u Zakonu. Za vreme vršenja poslova fizičke zaštite, službenik obezbeđenja je ovlašćen da:

1. proveri identitet lica koje ulazi ili izlazi iz objekta ili prostora koji se obezbeđuje i u samom štićenom prostoru (vrši se uvidom u ličnu kartu ili drugi identifikacioni dokument sa fotografijom izdat od nadležnih državnih organa);

2. pregleda lice ili vozilo na ulazu ili izlazu iz objekta ili prostora i u samom šticienom prostoru (smatra se vizuelni uvid u sadržaj odeće i stvari koje lice nosi sa sobom ili vozila u kojem dolazi);
3. zabrani neovlašćenim licima ulaz i pristup u objekat ili prostor koji se obezbeđuje;
4. naredi licu da se udalji iz objekta ili prostora koji se obezbeđuje, ako se lice tu neovlašćeno nalazi;
5. upozori lice koje svojim ponašanjem ili propuštanjem dužne radnje može ugroziti svoju bezbednost, bezbednost drugih ili izazvati oštećenje i uništenje imovine;
6. privremeno zadrži lice koje je zatekao u objektu ili prostoru u vršenju krivičnog dela i težih prekršaja narušavanja javnog reda i mira, do dolaska policije;
7. upotrebi sledeća sredstva prinude: (1) sredstva za vezivanje, (2) fizičku snagu, (3) posebno dresirane pse, (4) vatreno oružje, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje upotreba oružja od strane ovlašćenog policijskog službenika.

Primenjivanje svih mera mora biti srazmerno zakonitom cilju njihove upotrebe i izvršeno na način kojim se ne vređa dostojanstvo, ugled, čast ili drugo zagarantovano ljudsko pravo. Službenik obezbeđenja mora tokom vršenja poslova obezbeđenja kod sebe imati odgovarajuću legitimaciju, koju mora pružiti na uvid u slučaju da je policija zatraži. Legitimaciju izdaje nadležno ministarstvo, koje takođe vrši i nadzor nad sprovođenjem ovoga zakona. Na kraju, Zakon određuje kaznene mere za neispunjavanje ili kršenje obaveza iz odredbi ovog zakona.

Ovaj zakon je veoma važan za datu oblast, i doneo je vrlo važnu promenu koja predstavlja osnovu sistemskog rešavanja postojećih problema. Napokon su celovitim zakonskim rešenjem definisani odnosi u sektoru privatnog obezbeđenja i definisan je službenik obezbeđenja. Pritom su jasno definisane licence u toj oblasti i tačno utvrđena ovlašćenja službenika. Ipak dve stvari predstavljaju problem kod ovog zakona, sa jedne strane vlasništvo obezbeđenja i sa druge nadzor nad radom firme koje se ovom delatnošću bave. Kada je vlasništvo u pitanju, zakonom nije rešen problem na koji je odavno ukazivano, a tiče se mogućnosti da kriminalci budu vlasnici privatnih firmi za obezbeđenje. Licence za bavljenje poslovima privatnog obezbeđenja su predviđene za zaposlene u firmi i odgovorna lica, ali obavezu nemaju vlasnici firmi. Glavni problem i dalje predstavlja neuvođenje diskriminacionog faktora u zakon, ali ono što se ipak pominje u odredbi Zakona je “odgovarajuća provera”, iako ne možemo sa sigurnošću znati na šta je zakonodavac tačno mislio. Izmene i dopune postojećeg zakona bi morale uvesti i definisati diskriminacioni faktor.

Nadzor takođe predstavlja problem usled činjenice da je Zakon predvideo da nadzor vrši Ministarstvo unutrašnjih poslova, bez prethodno izvršene sistematizacije mesta i osnivanja nekog novog odeljenja za taj posao, što je, recimo, današnja praksa Hrvatske i Bugarske. Davanje novih zadataka radnicima MUP-a koji se bave drugim delatnostima dovešće do zapostavljanja novih aktivnosti. Stoga je u ovom kontekstu nova sistematizacija i prenos budžetskih sredstava ključna za osnivanje novog odeljenja u okviru Ministarstva koje bi se bavilo nadzorom rada firme za privatno obezbeđenje.

Za nasilje na sportskim priredbama ipak su od najveće važnosti odredbe koje se odnose na prikupljanje podataka o građanima. Privatno obezbeđenje je prvenstveno dobilo ovašćenje da legitimisane¹³, a osobi koja odbije da bude legitimisana zabrani ulazak u šticieni prostor.¹⁴ Zakon o privatnom obezbeđenju u Republici Srbiji se dugo čekao i u Evropi pored Albanije samo Srbija do nedavno nije regulisala tu oblast. Donošenje Zakona svakako predstavlja korak napred, naročito kada se u obzir uzmu odredbe koje su dobre i svakako predstavljaju deo sistemskog pristupa rešavanju problema nasilja na sportskim priredbama.

2.4. Krivični zakonik

Članom 344a Krivičnog zakonika definisano je krivično delo *nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi i javnom skupu* („Sl. glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013). Ono je prvi put uvedeno Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz septembra 2009. godine, da bi njegova formulacija bila upotpunjena novom izmenom i dopunom u decembru iste godine. Danas ova formulacija glasi: „Ko fizički napadne ili se fizički obračunava sa učesnicima sportske priredbe ili javnog skupa, vrši nasilje ili oštećuje imovinu veće vrednosti prilikom dolaska ili odlaska sa sportske priredbe ili javnog skupa, unese u sportski objekat ili baca na sportski teren, među gledaoce ili učesnike javnog skupa predmete, pirotehnička sredstva ili druge eksplozivne, zapaljive ili škodljive supstance koje mogu da izazovu telesne povrede ili ugroze zdravlje učesnika sportske priredbe ili javnog skupa, neovlašćeno uđe na sportski teren ili deo gledališta namenjen protivničkim navijačima i izazove nasilje, oštećuje sportski objekat, njegovu opremu, uređaje i instalacije, svojim ponašanjem ili parolama na sportskoj priredbi ili javnom skupu izaziva nacionalnu, rasnu, versku ili drugu

13 Zakon o privatnom obezbeđenju, član 46, Službeni glasnik republike Srbije, dostupan na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2013/1866-13.pdf>.

14 Zakon o privatnom obezbeđenju, član 47, Službeni glasnik republike Srbije, dostupan na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2013/1866-13.pdf>.

mržnju ili netrpeljivost zasnovanu na nekom diskriminatornom osnovu usled čega dođe do nasilja ili fizičkog obračuna sa učesnicima, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina i novčanom kaznom.“ Veće kazne, od jedne do osam godina zatvora, propisane su ukoliko je krivično delo izvršeno od strane grupe, dok je za vođu takve grupe koji izvrši ovo krivično delo propisana kazna od tri do dvanaest godina zatvora. Takođe, težim oblikom krivičnog dela nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi i javnom skupu se smatra situacija u kojoj je „došlo do nereda u kome je nekom licu naneta teška telesna povreda ili je oštećena imovina veće vrednosti“, i za to je propisana zatvorska kazna od dve do deset godina. Svakom licu koje učini neki oblik ovog krivičnog dela se obavezno izriče i mera zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama. Ovim članom se utvrđuje i poseban oblik krivičnog dela za čijeg se izvršioca smatra službeno ili odgovorno lice koje pri organizovanju sportske priredbe ili javnog skupa ne preduzme mere obezbeđenja potrebne za sprečavanje ili onemogućavanje nereda koji dovodi do toga da „budu ugroženi život ili telo većeg broja ljudi ili imovina veće vrednosti“. Propisana kazna za ovaj oblik je tri meseca do tri godina zatvora i novčana kazna.¹⁵

Kritike koje se mogu uputiti na račun ovog zakona odnose se delimično na njegovu sadržinu, a većim delom na neodgovarajuću primenu. Postoji veoma veliki broj slučajeva u kojima su se kršile odredbe ovoga zakona, ali nadležni ograni nisu adekvatno reagovali. Nasilje na tribinama (tuče navijača između sebe ali i sa protivničkim navijačima), ubacivanje predmeta na teren, upotreba pirotehničkih sredstava (popularne „bakljade“ su česta pojava na srpskim stadionima), neovlašćen ulazak na sportski teren (utrčavanje navijača radi obračunavanja sa policijom, protivničkim navijačima, sukobljavanje sa sportistima ili uzimanje dresova) su primeri kršenja ove odredbe. Zatim, izazivanje rasne, verske i nacionalne mržnje transparentima, zastavama i barjacima, kao i navijačkim pesmama se više smatraju delom „navijačkog folklor“ nego kršenjem odredbi Krivičnog zakonika. Napad na učesnike sportske priredbe je takođe česta pojava i najlakše je uočljiva, ali zabeleženi su i slučajevi u kojima ni policija ni redarske službe nisu reagovala. Takođe, Krivični zakonik propušta da definiše mere - kako adekvatno i efikasno postupiti u slučaju kršenja navedenih odredbi. Uzevši u obzir da sportski objekti u Srbiji u većini slučajeva nisu opremljeni video nadzorom veoma je teško u masi pronaći izgređnike koji su prekršili odredbe Zakona.

Takođe, primetna je i nedovoljna saradnja nadležnih organa sa Fudbalskim Savezom Srbije (FSS). Disciplinski pravilnik FSS-a uređuje „odgovornost

¹⁵Krivični zakonik republike Srbije, Službeni glasnik republike Srbije, dostupan na: http://digitalnaagenda.gov.rs/media/docs/krivicni_zakonik.pdf.

klubova, igrača, fudbalskih radnika, fudbalskih i stručnih udruženja...“, pri čemu se dešavaju situacije da ako FSS pokrene postupak ili kazni fudbalski klub zbog nedoličnog ponašanja njihovih navijača ili propusta u organizaciji sportske priredbe, nadležni državni ograni ne pokreću pojedinačne krivične i prekršajne prijave za pojedinačne prekršioce Zakona.

2.5. Zakon o sportu

Važeći Zakon o sportu donet je krajem 2011. godine. Prema članu 1 njime se „uređuju prava i obaveze sportista i ostalih fizičkih lica u sistemu sporta, pitanja vezana za pravni položaj, organizaciju i registraciju pravnih lica u sistemu sporta (u daljem tekstu: organizacije u oblasti sporta), opšti interes i potrebe i interesi građana u oblasti sporta, finansiranje, kategorizacije u oblasti sporta, strategija razvoja sporta u Republici Srbiji, školski sport, sportski objekti, organizovanje sportskih priredaba, nacionalna priznanja i nagrade za poseban doprinos razvoju i afirmaciji sporta, vođenje evidencija, nadzor nad radom organizacija u oblasti sporta i pitanja u vezi sa evidentiranjem i privatizacijom u oblasti sporta“ („Sl. glasnik RS“, br. 24/2011, čl. 1) Sprečavanje negativnih pojava u sportu, među kojima su nasilje i nedolično ponašanje, članom 114 ovog zakona definisano je kao opšti interes, što znači da se za njegovo ostvarenje obezbeđuju sredstva iz budžeta Republike Srbije. („Sl. glasnik RS“, br. 24/2011, čl. 114, st. 1)

Poseban deo Zakona je posvećen sportskim priredbama, a konkretno član 157 navodi određene obaveze organizatora koje su bitne za sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama:

1. osiguranje nesmetanog i bezbednog održavanja sportske priredbe;
2. preduzimanje mera koje omogućavaju predupređenje rizika nastanka štete za sportiste, gledaoce i druge učesnike sportske priredbe i treća lica (upozorenja, isticanje zabrana, davanje obaveštenja i uputstava i sl.), kao i mere kojima se na povećane rizike utiče (bezbednost sportskog objekta, ispravnost i adekvatnost instalirane i druge opreme, obezbeđenje hitne medicinske pomoći, odvijanje manifestacije u skladu sa propozicijama i dr.);
3. preduzimanje potrebnih bezbednosnih mera za sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, u skladu sa zakonom i sportskim pravilima;
4. prijavljivanje održavanja sportske priredbe u skladu sa propisima kojima se uređuje javno okupljanje građana;
5. odgovornost za štetu koja nastane sportistima, gledaocima i drugim učesnicima sportske priredbe i trećim licima zbog nepoštovanja navedenih obaveza, u skladu sa opštim pravilima o odgovornosti za prouzrokovano štetu

Zakon o sportu je dugoočekivani zakon, i iako je njegovim donošenjem uređena važna oblast, ipak mu se mora uputiti nekoliko kritika za određen broj odredbi. U kontekstu sprečavanja nasilja na sportskim priredbama ovaj zakon je premalo pažnje posvetio problemu bezbednosti. Zakon o sportu uvodi lica zadužena za bezbednost u klubovima, ali ne precizira ko ih postavlja, pravilnik po kome rade, koje su njihove konkretne nadležnosti i zadaci, osim: „staranje o bezbednosti, redu i sigurnosti na sportskim priredbama i u sportskim objektima“ (čl. 25).

Obaveze organizatora dodatno su precizirane članom 157 Zakona. Navedeno je da je organizator obavezan da, „osigura nesmetano i bezbedno održavanje sportske priredbe“, ali i „preduzme mere koje omogućavaju predupređenje rizika nastanka štete za sportiste, gledaoce i druge učesnike sportske priredbe i treća lica“. Navedene su mere „upozorenja, isticanja zabrana, davanja obaveštenja i uputstava“, kao i „mere kojima se na povećane rizike utiče“. Nijedna od ovih mere nije detaljno definisana i precizirana, što ostavlja prostor za slobodnije i fleksibilnije tumačenje Zakona.

„Mere (bezbednosti)‘ mogle su biti bliže određene i članom 3, na isti način na koji je definisano šta se u smislu Zakona smatra, recimo, ‘sportskom priredbom’, a ko predstavlja ‘organizatora sportske priredbe’. Tako Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama (ZSNiNP) predviđa ‘preventivne mere’, te ‘mere koje se preduzimaju na sportskim priredbama’ i posebno izdvaja ‘mere koje se preduzimaju na sportskim priredbama povećanog rizika’ (čl. 7-16). Ako je Zakon o sportu sistemski, a jeste, onda se moralo računati i sa ranije usvojenom srodnom regulativom, što je svakako i ZSNiNP”.¹⁶

3. RASPOLOŽIVE OPCJE

Kao što smo već napomenuli, borba protiv nasilja na stadionima i sprečavanje nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama je međunarodni problem, odnosno postoji i u mnogim drugim zemljama. Države na različite načine pokušavaju da reše ovaj problem, uzimajući u obzir ekonomske, društvene, političke i kulturne ambijente i u saglasnosti sa tradicijom i vrednostima svog društva. U daljem tekstu prikazaćemo nekoliko pozitivnim primera zakonskih uređenja u Evropskim zemljama, pri čemu ćemo napraviti i kratka poređenja sa Srbijom.

¹⁶ Savković, Marko, Novi zakon o sportu: premalo pažnje poslećeno bezbednosti?, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2011.

3.1. Engleska

Engleskim klubovima je nakon pomenutih incidenata na Heysel stadionu, određena zabrana učestvovanja na evropskim utakmicama u periodu od pet godina. Za to vreme britanska premijerka Margaret Tačer je preduzela niz zakonskih mera kako bi rešila ovaj problem koji je predstavljao ozbiljan problem u društvu. Nekoliko zakona je važno pomenuti, pri čemu su se oni razvijali i unapređivali tokom godina.

3.1.1 Zakon o fudbalskim gledaocima (*Football Spectators Act*)¹⁷

Među prvim zakonima koji je donet u cilju borbe protiv nasilja na sportskim priredbama je Zakon o fudbalskim gledaocima (*Football Spectators Act*) iz 1989. godine. Na samom početku, Zakon definiše neke osnovne pojmove koji se koriste u daljem tekstu. Među najvažnijima su: ovlašćeni gledalac – osoba koja ima pravo da posmatra sportsku priredbu; odgovorno osoblje – lica koje upravljaju prostorijama na kojima se odigrava meč ili učestvuju u njegovoj organizaciji; Nacionalna šema fudbalskog članstva (*National Football Membership Scheme*) – dokument koji sadrži popis svih lica koja mogu da prisustvuju fudbalskim utakmicama.

Dalji tekst Zakona se bavi uspostavljanjem tela koje reguliše sprovođenje ovog zakona i u potpunosti je odgovorno parlamentu i u bliskoj saradnji sa ministarstvom. To telo se po ovom zakonu naziva Uprava za fudbalsko članstvo (*The Football Membership Authority*). Danas je to ime promenjeno u Uprava za bezbednost na sportskim terenima (*Sports Grounds Safety Authority*). Lica koja se nedolično ponašaju na sportskoj priredbi biće uhapšena i udaljena sa mesta odigravanja utakmice. U zavisnosti od težine prekršaja biće im izrečena ili novčana kazna ili kazna zatvora. Glavna posledica takvog ponašanja je uklanjanje sa liste gledalaca kojima je dozvoljeno da posećuju sportske priredbe (Nacionalna šema fudbalskog članstva).

3.1.2 Zakon o neredima na fudbalskim utakmicama (*Football Disorder Act*)¹⁸

Drugi zakon koji je od velike važnosti za borbu protiv nasilja na sportskim priredbama u Engleskoj je Zakon o neredima na fudbalskim utakmicama iz 1999. i 2000. godine. Veoma je bitno da se ovaj zakon nadovezuje na već po-

¹⁷ Football Spectators Act, 1989., England and Wales, dostupan na <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/37/contents>.

¹⁸ Football (Offences and Disorder) Act, 1999., England and Wales, dostupan na <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/21/contents>.

menti Zakon o fudbalskim gledaocima i da su u potpunosti usklađeni, kako oko nadležnosti tako i oko izricanja kaznenih mera. Zakon iz 1999. godine se detaljnije bavi zabranama posećivanja internacionalnih utakmica i utakmica u domaćim ligama u Engleskoj, kao i kaznama koje slede ukoliko dođe do povrede Zakona. Lice koje prekrši zakon može dobiti kaznu od nekoliko meseci zabrane posećivanja fudbalskih utakmica do doživotne zabrane. Kontrola se vrši tako što je lice obavezno da se javi u policijsku stanicu u okrugu u kome ima prebivalište, svaki put kada se odigrava fudbalska utakmica. Dalje, kazna za kršenje zakona može biti i lišavanje lica slobode. Za blaže povrede zakona zatvorska kazna je od 3 do 6 godina zatvora, dok je kazna za teže povrede zakona od 5 do 10 godina zatvora. Amandmanske dopune ovog zakona iz 2000. godine detaljnije definišu neke odrednice zakona i predstavljaju dodatak predhodnom zakonu.¹⁹

Engleska je jedan od najboljih primera borbe protiv huligana i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. Nekoliko stvari je vrlo dobro urađeno i može biti od velike koristi za slučaj Srbije. Prvenstveno se radi o usaglašenosti i odlučnosti svih društvenih i političkih aktera da je borba protiv ovog problema neophodna. Ova vrsta konsenzusa nedostaje u Srbiji, iako se posle svakog većeg incidenta na sportskim priredbama u javnosti pojavi priča o potrebi borbe protiv divljanja huligana, to se najčešće završi na nekoliko bombastičnih naslova u štampi. Još jedna loša stvar je što se ovakve situacije u Srbiji često politizuju i koriste za sakupljanje političkih poena. Usklađenost i saradnja svih državnih institucija između sebe ali i sa sportskim klubovima je od vrlo velike važnosti, i ona je u Engleskoj na veoma visokom nivou. Sveobuhvatna uključenost različitih aktera i njihova pravilna koordinacija su još jedan od razloga uspešnosti engleskog modela. Parlament, ministarstva, tužilaštvo, policija, redarske službe i fudbalski klubovi su zajedničkom radom uspeli da svedu nasilje na sportskim priredbama na minimum. U Srbiji je hijerarhija nadležnosti narušena i ne postoji koordinacija između različitih aktera (npr. Fudbalskog saveza Srbije, policije i tužilaštva).

Razvijen sistem kontrole i monitoring gledalaca na stadionima se pokazalo kao odgovarajuća mera. Postavljanje kamera na stadionu i oko njega, kao i kontrola ulaska i izlaska sa stadiona je donela potrebnu meru nadzora za vođenje računa o huliganima. Ove kamere pružaju nadležnima uvid u dešavanja pre, nakon i po završetku sportske priredbe i omogućavaju lakše hvatanje izazivača nereda. Ovakvo rešenje za sada nije moguće u Srbiji zbog zastarele i neodgovarajuće infrastrukture stadiona, koji uglavnom ne ispun-

19 Football Disorder Act, 2000., England and Wales, dostupan na <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/25/contents>.

javaju kriterijume bezbednosti i tehničkih standarda UEFA i FIFA. Zatvorske kazne i višegodišnja zabrana prisustvovanju sportskim priredbama je udaljila najveće izgređnike sa stadiona. Profesionalizacija i edukacija obezbeđenja na sportskim priredbama je još jedno od pozitivnih rešenja koja su urodila plodom. Važan je i prelazak na stadione sa stolicama, što smanjuje rizik od haotičnog kretanja mase. Organizacija sportske priredbe i numeracija mesta kao i stroga kontrola su prateće mere koje daju pozitivan rezultat. Još jedna svakako nezanemarljiva razlika između Engleske i Srbije je da je većina engleskih klubova u privatnom vlasništvu.

Naravno, treba napomenuti da je ipak reč o drugačijem kulturnom i ekonomskom društvu i da se engleska situacija u nekoliko stvari razlikuje od Srbije. Nasilje na stadionima su izazivale desničarske i neonacističke organizacije koje su svoje nezadovoljstvo prema socijalnom stanju ali i netrpeljivost prema policiji i državi izražavali na fudbalskim stadionima. U Srbiji se nasilje na stadionima povezuje ne samo sa desničarskim organizacijama, već i sa kriminalnim, paramilitarnim i političkim organizacijama koje se koriste kao oruđe za politička i državna previranja. Takođe, engleski navijači su divljali ne samo u svojoj zemlji već i po Evropi. Takvo njihovo ponašanje je dovelo da dve najveće tragedije u evropskom fudbalu – na Hejsel i Hilzbro stadionima, kada je nekoliko hiljada navijača bilo povređeno ili izgubilo živote. Sa druge strane navijači/huligani iz Srbije su uglavnom svoje izgrede izazivali u okviru zajedničke države Jugoslavije.

Ali, koliko je ovo ozbiljan problem govori u prilog i činjenica o novim incidentima na engleskim stadionima. Pomenuli bismo samo nekoliko. Na utakmici engleske Premijer lige, 20. oktobra 2013. godine, između FK Totenhema i FK Aston Vile u Londonu, pomoćni sudija je pogođen dimnom bombom zbog čega je meč nakratko bio prekinut.²⁰ Takođe, poznat je i sukob navijača Njukasla (*Newcastle*) sa policijom 14. aprila 2013. godine, nakon premijerligaške utakmice sa Sanderlendom (*Sunderland*).²¹ Na kraju pomenuli bismo i slučaj kada je navijač uleteo na teren u utakmici između gradskih rivala u Mančesteru, Sitija (*Manchester City*) i Junajteda (*Manchester United*), i napao kapitena Junajteda Rija Ferdinanda.²² Ovo su samo neki od sporadičnih sukoba koji se dešavaju širom Engleske, ali razmera nije ni približno velika kao u Srbiji.

20 <http://www.telegraph.co.uk/sport/football/teams/tottenham-hotspur/1039221/Smoke-bomb-thrown-by-Tottenham-fan-hits-linesman-after-Andros-Townsend-opens-scoring-against-Aston-Villa.html>.

21 <http://www.dailymail.co.uk/sport/football/article-2308873/Newcastle-v-Sunderland--fans-clash-police.html>

22 <http://www.theguardian.com/football/2013/jan/04/manchester-city-fan-banned-rio-ferdinand>.

3.2. Italija, Švajcarska i Nemačka

Italijanski navijači su poznati po šarolikim, zanimljivim i maštovitim ko-reografijama i po velikom rivalstvu i animozitetu između suparničkih navijačkih grupa. Italijanski parlament je 2007. godine doneo Zakon o sprečavanju nasilja na fudbalskim mečevima, nakon što je jedan policajac izgubio život u sukobu sa navijačima na meču između Katanje (*Catania*) i Palerma 2. februara.²³ Veliki broj mera je preduzet od tada da se spreči divljanje huligana. Za početak, kontrola kupovine karata od strane gostujućih navijača je pooštrena, pri čemu je izdvojen poseban deo stadiona za njih. Zatim, fudbalski klubovi koji saraduju sa navijačkim grupama koje su poznate po izazivanju incidenata, biće strogo kažnjene novčano – između 20 000€ i 100 000€. Navijači koji ubacuju nedozvoljene objekte na teren (petarde, baklje) biće kažnjeni zatvorom. Takođe, barjaci i zastave koji su vređajućeg karaktera i mogu biti povod za nasilje su zabranjeni. Ljudima koji su osumnjičeni za delo huliganizma može biti zabranjen ulaz na stadion iako nisu osuđeni. Uz to, bezbednosne kamere i rotirajući ulazi, su instalirani na stadionima širom Italije radi lakše kontrole ljudi koji ulaze na stadion. Na svakoj kupljenoj karti piše ime i prezime kupca i broj sedišta.²⁴

Ovaj zakon se pokazao prilično dobrim. Statistički podaci iz 2009. godine pokazuju da se broj navijača na stadionima povećao za 10%, broj uhapšenih je smanjen za 50% (gledajući sve nivoe profesionalnog fudbala), broj povređenih na stadionima se smanjio za 66% i za 40% manje je bilo povređenih policajaca.²⁵

Ali borba protiv nasilja na sportskim priredbama se nije završila na tome. Svake godine Vlada Republike Italije u saradnji sa različitim organizacijama sprovodi medijske kampanje protiv nasilja u sportu, posebno na fudbalskim utakmicama.

Švajcarska je još jedna zemlja koju divljanje huligana, na sportskim priredbama, nije zaobišlo. Federalno političko uređenje Švajcarske ostavlja slobodu kantonima da se bave lokalnom politikom, u šta spada i bezbednost na fudbalskim stadionima i drugim sportskim priredbama. Neke od mera koje kantoni koriste u borbi protiv nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama su: jake policijske snage koje su organizovane da čuvaju red pre, tokom i nakon utakmica; zabrana prodaje alkohola u prodavnicama u okolini stadiona, dva sata pre, tokom i dva sata nakon sportskog događaja; pravila transporta

23 <http://news.bbc.co.uk/sport2/hi/football/6326513.stm>.

24 <http://www.spiegel.de/international/europe/rome-takes-on-the-hooligans-italy-passes-anti-soccer-violence-law-a-475642.html>.

25 <http://www.italymagazine.com/italy/football/hooligan-laws-working>.

gostujućih navijača tačno do stadiona (ova odluka izaziva najviše kontroverzi jer ograničava pravo kretanja); zabranu prisustvovanja sportskim priredbama za one koji prekrše zakonske odredbe, u dužini do 3 godine.

Nemačko fudbalsko prvenstvo se izdvaja kao jedno od najorganizovanijih u Evropi. Ali ipak nije imuno na povremena divljanja navijača na stadionima. Iako se ona najčešće dešavaju u Drugoj ligi, klubovi koji napreduju u Prvu ligu dovode sa sobom i problematične navijače. Nemačka je 2012. značajno pooštrila kazne za narušavanje reda na fudbalskim stadionima, a zabrana prisustvovanja na sportskim priredbama je povećana na čak deset godina, pri čemu izgreznik biva kažnjen i novčano ili kaznom zatvora.

3.3. Primena u Srbiji

Navedene mere, koje koriste evropske zemlje izazvaju različite posledice i koriste se sa više ili manje uspeha. Iako se navedeni primeri i mere koriste u drugim zemljama, sa posebnim društvenim, političkim i ekonomskim karakteristikama, mi ipak smatramo da se neke odredbe mogu efikasno primeniti i kod nas i da mogu da predstavljaju još jedan ozbiljan korak u borbi protiv nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. Italija je primer države koja se godinama, postepeno bori sa problemom huligana na stadionima. Sigurno jedna od najvažnijih mera koje su donele italijanske vlasti je kažnjavanje klubova koji saraduju sa navijačkim grupama koje su poznate po izazivanju incidenata. Tako je prekinuta nit koja je dozvoljavala huliganima da se kriju iza uprava klubova. Ovakva mera može biti od velike koristi na primeru Srbije, gde navijačke grupe umnogome zavise od finansijske podrške koju dobijaju od klubova i njihovih uprava.

Možda i najvažniji aspekt predstavlja edukacija ljudi, koja se u Italiji vrši kroz intenzivne medijske kampanje o sprečavanju nasilja na stadionima. Bilbordi na ulicama, reklame na televiziji i radiju, u saradnji sa poznatim ličnostima i organizacijama civilnog društva za sada pokazuju pozitivne rezultate. U Srbiji je jako važno uticati na svest ljudi o ovom problemu i vremenom je korigovati.

Društveni i politički sukobi, nacionalno, kulturno i religijski podeljenih naroda na Balkanu, su ostavili duboke posledice na svest i razmišljanja ljudi. Militantan, čvrst, odbrambeni stav prema svetu i tendencija ka zajedništvu i grupisanju su se preneli sa celog naroda i na navijačke grupe.

Srbija je svoj zakonski okvir borbe protiv nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, uredila u velikoj meri oslanjajući se na Engleski model. Ono što do sada nije implementirano, ali ni razmatrano je sistem kontrole i koordinacije različitih tela oko sprečavanja ulaska na sportske priredbe ljudima kojima je to zabranjeno, odnosno za koje se zna da predstavljaju opas-

nost po bezbednost gledalaca i učesnika sportske manifestacije. Potrebno je uspostaviti ozbiljan stepen zajedničke saradnje Ministarstva unutrašnjih poslova, Fudbalskog saveza Srbije i redarskih službi na stadionu kako bi se ovaj problem na adekvatan način rešio.

Dalje, Engleska takođe predstavlja i jedan od najboljih modela funkcionisanja i profesionalnog rada redarskih službi na stadionima širom zemlje. Srbija je tek 2013. godine donela Zakon o privatnom obezbeđenju i time prvi put pravno regulisala ovu oblast. Smer u kome bi trebalo dalje da se razvija ovaj zakon je edukacija i profesionalizacija redarskih službi koje se između ostalog koriste i za zaštitu sportskih priredbi. Takođe, treba konkretno urediti oblasti njihovih ovlašćenja i saradnje sa nadležnim organima.

Sve u svemu, Srbija je jedan od specifičnih slučajeva u Evropi kada je reč o nasilju i nedoličnom ponašanju na sportskim priredbama. Problem je veoma složen zbog činjenice da je ono u Srbiji obeleženo nasleđem etničkih konflikata, raspadom političkog sistema, slabim institucijama, tranzicijom društva. Dominantan obrazac nedostatka suočavanja sa prošlošću i odgovornošću za ratne zločine u društvu koje dve decenije nije u stanju da reši probleme tranzicije stvara osećanje beznadežnosti kod mladih ljudi. Pad sistema vrednosti i spora izgradnja demokratskih institucija su u velikoj vezi sa nezaposlenošću, siromaštvom i apatičnom atmosferom gde su mladi marginalizovani. U takvom sistemu duboko zatrovanom korupcijom, bez konzistentne politike države, bez jasne strategije a sa velikim brojem interesa, često i suprotstavljenih rešenje zahteva upravo sistemski pristup. Državni organi često između sebe nisu u stanju da se dogovore (tužilaštvo – policija) i na njihov rad utiču vladajuće strukture u državi narušavajući i princip podele vlasti.

Trenutna situacija je takva da je normativni okvir koji treba da reguliše ovu oblast postavljen na lošim osnovama. Ocena stručnjaka je da su mnogi zakoni usklađeni sa međunarodnim standardima, uz mnoga prepisana rešenja ali da je opet implementacija ključni problem. Država nije puno odmakla u konkretnim koracima koji bi jasno pokazali spremnost da se uhvati u koštac sa problemom i pokrene reforme koje će omogućiti efikasno rešavanje. Dokaz je i ne tako davna izjava ministarke omladine i sporta iz prethodnog sastava vlade, koaj je javna isticala više puta da su presude za nasilje u sportu donete tek u 2,4 posto slučajeva, *de facto* priznajući da godinama ovaj problem nije predstavljao prioritet vlasti.

Jasno je i da su određene mere zakona vrlo rigorozne. Praksa je nažalost pokazala da pravno regulisanje sve obimnijim propisima i strožim kaznama ne garantuje rešavanje problema. S tim u vezi je neefikasno pravosuđe. Pooštrene kazne za nasilje u sportu nisu dovele do velikih promena jer je uzrok porasta nasilja neadekvatno procesuiranje izgređnika. Stoga rešenje treba tražiti u ubrzanju krivičnog i prekršajnog postupka protiv onih koji počinje

nasilje. To podrazumeva i specijalizaciju tužilaca i pripadnika MUP-a kako bi svoje znanje uskladili i kao nosioci funkcija otkrivanja i gonjenja prekršajnih i krivičnih dela, ali i sudija kako bi se došlo i do efikasne i pravične presude.

4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Jedna od početnih preporuka za poboljšanje borbe protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama je zasigurno usaglašavanje svih zakona i podzakonskih akata koji se tiču ovog problema. Za početak je potrebna široka saglasnost i želja celog društva i još važnije - političkih funkcionera, da se otpočne sa sistemskim rešavanjem svih nedostataka koji su navedeni, kako u ovom radu tako i oni koji nisu uočeni od strane autora, a trenutno postoje u praksi. Potrebno je napraviti realan i ostvariv plan za budućnost, a ne samo pokrivati i ispravljati trenutne nedostatke. Jako je bitno izvršiti reviziju zakonodavnog okvira i izmeniti ih na odgovarajući način da budu komplementarni i da se dopunjuju na odgovarajući način, a ne da budu u suprotnosti jedan sa drugim. Kada se sprovedu početne promene i reforme u ovoj oblasti, ne treba stati na tome. Usaglašeni, jasniji i funkcionalniji zakoni treba da se primenjuju na adekvatan način.

Adekvatna reforma sudskog sistema kao i državnog tužilaštva je ono što mora da prati započetu sistemsku borbu protiv huligana i nasilja na sportskim priredbama. Celokupna politička i društvena javnost mora da podrži zacrtane reforme koje su danas u Srbiji apsolutno neophodne i bez kojih se ne može daleko dogurati u borbi protiv svih kriminalnih radnji ali i u procesu evrointegracija. Jedan od glavnih problema u ovoj oblasti su jako dugi sudski procesi. Reforma treba da cilja u pravcu olakšavanja vođenja prekršajnih i krivičnih postupaka i da presude budu brze, efektivne, donesene u skladu sa Ustavom i zakonima. Čest problem predstavljaju i neadekvatne kazne za određene prekršaje ili krivična dela i nejednake kazne za ista prekršajna ili krivična dela. Sudskoj grani vlasti treba obezbediti apsolutnu nezavisnost u radu, bez spoljašnjih pritisaka od izvršne i zakonodavne vlasti, medija, političkih partija ili pojedinačnih funkcionera na vlasti. Javnost u radu sudstva, sudija i tužilaštva je još jedna komponenta bez koje se ne možemo izgraditi kvalitetnije i efikasnije sudstvo.

Od krucijalne je važnosti uspostavljanje odgovarajućeg Odbora kao stalnog tela Narodne skupštine, koji će pratiti sprovođenje reformi i nakon toga sprovođenje novih mera.

Preporuke koji se tiču zakonskog okvira i zahtevaju izemene i dopune su:

Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama

- ▶ regulisati obavezu saradnje organizatora sportske priredbe i policije i izvršiti podelu nadležnosti,
- ▶ vođenje evidencije lica koja kupuju karte za sportsku priredbu, tako da lice može kupiti samo jednu kartu, uvidom u identifikacioni dokument,
- ▶ uskladiti sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, kako bi se omogućilo vođenje evidencije bezbedonosno interesantnih navijača, na osnovu koje se odvija nesmetan rad redarskih službi,
- ▶ odrediti ovlašćeno lice koje će odlučiti o zadržavanju grupe navijača.

Zakon o privatnom obezbeđenju

- ▶ uvesti diskriminacioni faktor za vlasnike firmi za obezbeđenje,
- ▶ sistematizacija MUP-a kako bi se odredilo odeljenje koje će se baviti nadzorom nad radom firmi za privatno obezbeđenje.

Zakon o sportu

- ▶ u skladu sa merama iz ZSNiNP, odrediti način postavljanja lica zadužena za bezbednost, pravilnik njihovog rada, konkretne nadležnosti i zadatke,
- ▶ detaljno definisati i precizirati mere koje je organizator dužan da preduzme.

Poslednja preporuka, ali ništa manje važna je da se mora u Srbiji rešiti pitanje vlasničke strukture klubova. Iako su poznate i jasne prednosti privatizacije klubova, postavlja se pitanje izvodljivosti takvog jednog predloga trenutno. Stoga je za početak daleko važnije u tom slučaju jasno definisati vlasništvo klubova i uspostaviti principe odgovornosti za njihov rad, najpre ukoliko vlasnici jesu poreski obavezni uz redovno izmirivanje njihovih dugova.

5. BIBLIOGRAFIJA

Disciplinski pravilnik Fudbalskog saveza Srbije, dostupan na <http://www.fss.rs/index.php?id=1225>

Football Spectators Act, 1989., England and Wales, dostupan na <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/37/contents>

Football (Offences and Disorder) Act, 1999., England and Wales, dostupan na <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/21/contents>

Football Disorder Act, 2000., England and Wales, dostupan na <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/25/contents>

Krivični zakonik republike Srbije, Službeni glasnik republike Srbije, dostupan na: http://digitalnaagenda.gov.rs/media/docs/krivicni_zakonik.pdf

Milenković, Dejan, Todorović, Vladimir, *Pravni okvir za sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama*, Centar za novu politiku, Beograd, 2011.

Nacionalna strategija za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama za period od 2013 do 2018 Republike Srbije, dostupna na http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

Savković, Marko, *Novi zakon o sportu: premalo pažnje poslećeno bezbednosti*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2011., dostupno na <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/716/Novi-Zakon-o-sportu-premalo-paznje-posveceno.shtml>

Teorijsko stručni časopis Bezbednost, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 2012.

Zakon o privatnom obezbeđenju republike Srbije, Službeni glasnik republike Srbije, dostupan na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2013/1866-13.pdf>

Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, Službeni glasnik republike Srbije, Službeni glasnik republike Srbije, dostupan na: <http://www.mup.gov.rs/domino/zakoni.nsf/Zakon%20o%20sprecavanju%20nasilja%20na%20sportskim%20manifestacijama.pdf>

Zakon o sportu, Službeni glasnik republike Srbije, dostupan na: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sportu.html

<http://news.bbc.co.uk/sport2/hi/football/6326513.stm>

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/768380.stm

<http://www.dailymail.co.uk/sport/football/article-2308873/Newcastle-v-Sunderland--fans-clash-police.html>

<http://www.italymagazine.com/italy/football/hooligan-laws-working>

<http://www.spiegel.de/international/europe/rome-takes-on-the-hooligans-italy-passes-anti-soccer-violence-law-a-475642.html>

<http://www.telegraph.co.uk/sport/football/teams/tottenham-hotspur/10392211/Smoke-bomb-thrown-by-Tottenham-fan-hits-linesman-after-Andros-Townsend-opens-scoring-against-Aston-Villa.html>

<http://www.theguardian.com/football/2013/jan/04/manchester-city-fan-banned-rio-ferdinand>

