

РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

**ЧАСОПИС ЗА ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ РАДНОГ
И СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА**



**Број 1/2010
Београд**

РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права

Година XIV

Издавач

Удружење за радно право и социјално осигурање Србије

За издавача

Проф. др Бранко Лубарда, председник Удружења

Главни и одговорни уредник

Проф. др Александар Петровић

Заменик главног и одговорног уредника

Доц. др Горан Обрадовић

Чланови редакционог одбора из земље

Проф. др Бранко Лубарда, Правни факултет Универзитета у Београду, проф. др Предраг Јовановић, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, проф. др Радоје Брковић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, проф. др Сенад Јашаревић, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, проф. др Мијал Стојановић, Правни факултет Универзитета у Приштини, др Боса Ненадић, судија Уставног суда Републике Србије, Предраг Трифуновић, судија Врховног суда Републике Србије, доц. др Горан Обрадовић, Правни факултет Универзитета у Нишу.

Чланови редакционог одбора из иностранства

Prof. Dr Zvone Vodovnik, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Republika Slovenija, проф. др Жељко Мирјанић, Правни факултет Универзитета у Бања Луци, Република Српска, проф. др Тодор Каламатиев, Правни факултет Универзитета у Скопљу, Република Македонија, doc. dr Etelka Korpić-Horvat, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Republika Slovenija, doc. dr Darja Senčur Peček, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Republika Slovenija

Штампа: ПУНТА Ниш

Техничка обрада: Ненад Милошевић

Тираж: 100

Претплата за 2011. годину износи 1000,00 за правна и физичка лица
Претплата се врши на текући рачун Удружења за радно право и социјално осигурање Србије, број: 345-10050-13 Панонска банка АД Нови Сад, уз назнаку „претплата за часопис Радно и социјално право“.

Излази два пута годишње

Свако копирање, умножавање, објављивање и дистрибуирање целине или делова текста из ове публикације, без претходне писане сагласности издавача, представља повреду ауторског права и кривично је дело.

Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, Светозара Марковића 79/1, тел. 011/36 15 077, факс 011/36 15 154, urs.radnopravo@gmail.com

САДРЖАЈ

<i>Предраг Трифуновић</i> ПРАВА ЗАПОСЛЕНИХ И УСТАВНА ЖАЛБА	1
<i>Проф. др Драган Јовашевић</i> <i>Проф. др Борислав Петровић</i> ПРИМЕНА КАЗНЕ РАДА У ЈАВНОМ ИНТЕРЕСУ КАО ВРСТА АЛТЕРНАТИВНИХ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА.....	17
<i>Проф. др Миомира Костић</i> СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА ОСТАРЕЛИХ ЉУДИ КОД НАС	41
<i>Мр Саша Перишић</i> МЕНАџМЕНТ ЗДРАВСТВЕНОГ СИСТЕМА	65
<i>Радмила Букумирић-Катић</i> ПРИМЕНА ЗАКОНА О СПРЕЧАВАЊУ ЗЛОСТАВЉАЊА НА РАДУ	81
<i>Проф. др Сенад Јашаревић</i> Приказ књиге: Боривоје Шундерић, СОЦИЈАЛНО ПРАВО	105
<i>Проф. др Бранко Лубарда</i> ПОРУКЕ САВЕТОВАЊА.....	113

Предраг Трифуновић
судија Врховног суда Србије

Изворни научни чланак*
UDK: 349.2:331.1]:342.565.2

ПРАВА ЗАПОСЛЕНИХ И УСТАВНА ЖАЛБА

Апстракт: аутор у раду, кроз примере из праксе обрађује могућности заштите права запослених путем уставне жалбе, анализирајући позитивно правна решења из нашег и упоредног права.

Кључне речи: права из радног односа, заштита права, уставна жалба.

* Рад примљен: 1.3.2010.
Рад прихваћен: 26.3.2010.

Увод

За међународну заједницу сва права су подједнако важна. Европска конвенција о људским правима штити основна, људска и политичка права, а Европска социјална повеља економско-социјална права. Ипак, међународна заштита економско-социјалних права је много слабија, јер она превасходно зависи од економске развијености државе, глобалних финансијских токова и политичке ситуације, па су зато она често неутужива.

Приближавајући се Европској Унији и хармонизујући правни систем, наша земља је половином године ратификовала ревидирану Европску социјалну повељу¹ чији је циљ заштита основних економских и социјалних права запослених (право на рад, правичне услове рада, безбедне и здраве услове, правичну накнаду, образовање запослених, социјално осигурање, информисање, достојанство на раду, становање, колективно преговарање, заштита деце, омладине, жена, инвалида, заштита потраживања у случају инсолвентности итд. – 31 право).

Митровдански устав, коме су била позната решења из тада нератификоване Европске социјалне повеље, отишао је и корак даље. Штитећи запослене и нормирајући да „свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радних односа“, Устав је за разлику од Повеље изричит: „Нико се тих права не може одрећи“ (члан 60. став 4. Устава РС).

Нови Закон о раду у делу који се односи на права запослених не садржи одредбу о немогућности одрицања од радничко-социјалних права. Такво правило нису садржавали ни ранији Устави ни прописи о раду.

Да цитирана одредба Митровданског устава (2006. година) није само руководна идеја (начело), већ правна норма заповедног карактера говоре нам одлуке Уставног суда Србије поводом изјављених уставних жалби запослених. Уставни суд је чак то правило применио и на однос (изјаву о одрицању) који је настао пре ступања на снагу новог Устава.

Изложимо пример из праксе:

Пре ступања на снагу новог Закона о раду запослени и послодавац закључују споразум о престанку радног односа. Предмет споразума

¹ „Службени гласник – Међународни уговори“, бр. 42/09 од 29.5.2009. године

представља и изјава запосленог којом се одрриче дела непримљене отпремнине (део исплаћен пре престанка). Он се пријављује Заводу за тржиште рада и одмах остварује право на новчану накнаду за време привремене незапослености. Такве споразуме закључило је више стотина запослених. Предузеће (некада веома успешно) не успева да се консолидује нити приватизује и да започне производњу. Потресају га незадовољство, штрајкови и немогућности реализације судских одлука (потраживања). У таквој ситуацији коју карактерише социјална беда радници по престанку радног односа подносе тужбе тражећи поништај (неки утврђење ништавости) споразума у делу који се односи на одрицање од отпремнине.

Нижестепени судови сматрају да су тужбени захтеви неосноани јер су запослени тужиоци свесно без мана воље (заблуде или преваре) опростили дуг послодавцу. Судске одлуке не садрже мотиве у погледу опраштања дуга па се може претпоставити да су запослени желели да што пре остваре право на материјално обезбеђење од државе јер у предузећу које не ради не остварују зараду; да су на путу проналаска новог посла; да желе опоравак и консолидацију предузећа у коме су провели године; или да се ради о другим добротним разлозима. Републички тужилац не прихвата иницијативу тужилаца за усвајање захтева за заштиту законитости, а Врховни суд страначки захтев за заштиту законитости одбацује као недозвољен. Радници подносе уставну жалбу сматрајући да им је повређено право на правно средство из члана 60. став 4. Устава (кога се нису могли одрећи). Уставни суд усваја уставну жалбу, поништава одлуке другостепеног суда и Врховног суда о одбачају захтева за заштиту законитости и налаже доношење нових.

У таквој ситуацији спорно је да ли Уставни суд може да поништи одлуку у поступку по уставној жалби или може само да поништи одлуку другог државног органа, а не и суда; ако то може да учини да ли су у конкретним ситуацијама (радним споровима) донете правилне одлуке.

О уставној жалби

Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајамчена Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту². Када је

² Члан 170. Устава РС

уставна жалба основана Уставни суд може поништити појединачни акт, односно забранити даље вршење или наредити вршење одређене радње и одредити да се отклоне штетне последице у одређеном року.³

Од више спорних питања концентришимо се само на синтагму „појединачна акта или радње државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења“; прецизније да ли се под појединачним актом или радњом државног органа подразумевају акти управе (што није спорно) или се под тим појмом подразумевају и судски акти.

Уставни суд сматра да и судска одлука може бити предмет уставне жалбе, без обзира што судове Устав у члану 142. не дефинише као државне органе. Такав закључак посредно произили из члана 20. Устава, по коме „при ограничењу људских и мањинских права сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права“, као и из члана 36. по коме се јемчи једнака заштита пред судовима и другим државним органима. Иако Уставни суд није судски орган и није изнад Врховног касационог суда у хијерархији судова, судска одлука може бити нападнута уставном жалбом јер је „поштовање људских права и основних слобода највише начело“. Уставни суд не преиспитује чињенична стања нити правилност примене материјалног права у потпуности већ само у обиму који је нужан за утврђење да ли је повређено неко људско или мањинско право⁴.

Супротно овој аргументацији судије Врховног суда једнодушно сматрају да судска одлука не може да буде преиспитивана од стране Уставног суда по уставној жалби⁵ јер је то преиспитивање у директној супротности са чланом 145. став 3. Устава по коме су судске одлуке обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле; у ставу 4. по којој судску одлуку може преиспитати само надлежни суд у законом прописаном поступку; члану 143. ставу 4. по коме је Врховни касациони суд највиши суд у Републици и члану 22. Устава по коме свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајамчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале. Грађани имају право и да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајамчених уставом. Поступање Уставног суда (поништење судских

³ Члан 89. став 2. Закона о Уставном суду – „Службени гласник РС“, бр. 109/2007

⁴ Студија израђена по налогу Европске агенције за реконструкцију стр. 37, необјављено

⁵ Закључак Опште седнице Врховног суда Србије од 28.10.2009. године, усвојен једногласно

одлука по уставној жалби) супротно је и члану 3. став 2. и 3. Закона о судијама који понавља уставно правило из члана 145.

Није спорно да је суд несумњиво државни орган иако је одредница „државни“ изостала из дефиниције редовних судова у Уставу, јер Закон о уређењу судова судове третира као „органа државне власти“ (члан 1.). Али изједначавање органа управе и судова као државних органа није довољно да се код садашњих уставних решења дозволи поништење или укидање судских одлука од стране Уставног суда. Као што је изложено Устав је забранио свима, осим редовним судовима преиспитивање судских одлука. Одредба члана 145. став 3. и 4. је по својој природи заповедна. Та заповест је јасна и она се не може друкчије тумачити него онако како гласи.

Није спорна ни тврдња Уставног суда да поштовање људских права представља врхунско начело у упоредном праву. Али, притом се заборавља да се заштита људских и мањинских права по нашем Уставу врши пред редовним судовима (цитирани члан 22.). Осим тога, људска и мањинска права (њихова заштита) нису једино врхунско начело. Примера ради општи мир, заједничко добро, једнакост, слобода, правда, представљају врхунске принципе садржане у Универзалној декларацији о правима човека и међународним стандардима, који су донети после усвајања декларације. Принцип поштовања људских и мањинских права и слобода је универзалан и важи за све демократске земље, па се у свим земљама не поништавају и не укидају судске одлуке од стране Уставних судова или других органа који обављају судијске функције под другим називом.

У упоредном праву у погледу могућности поништања или укидања одлука од стране Уставног суда постоје значајне разлике. Многе земље сматрају да се поштовање људских и мањинских права може адекватно, стручно и правично обезбедити кроз судску власт редовних судова и то кроз најмање двостепеност у суђењу, а у важним и сложеним стварима и кроз суђење у трећем степену (жалба или ревизија суду трећег степена). Тој групи земаља припада и наша земља. Тамо где постоји могућност улагања уставне жалбе против судских одлука (Немачка, Шпанија, Чешка, Македонија, Албанија) изричито је нормирано у Уставу или у законским текстовима који прописују надлежност Уставних судова. Нашем уставотворцу су била позната решења из упоредног права (у време стварања Устава, преведен је и Основни закон Немачке), али тај модел није прихваћен у Уставу.

Инспирација за постојећу праксу очигледно је нађена у немачком праву, али се притом занемарују ненамерно најмање две битне чињенице. Прва је, да је немачки Савезни уставни суд по члану 92. Основног закона Немачке (Устава) највиши суд у систему судске власти и да судска власт припада судијама (члан 92.) за разлику од нашег Уставног суда који није судски орган; и друго, по немачком Уставу уставна жалба је допуштена против аката и радњи јавних власти, која је дефинисана као законодавца, управна и судска. Како је дакле Уставни суд Немачке судски највиши орган то он може да преиспитује одлуке земаљских (редовних и специјализованих) судова. Сметња за такво преиспитивање у нашем правном систему је наредба из члана 145. Устава (одредбе Устава се морају посматрати по својој логичној повезаности).

Очигледно је да је уставотворац имао у виду суштинску разлику између суда и органа управе. Управа извршава Закон о државном интересу са дужношћу да их не вређа имајући слободу иницијативе⁶. Суд примењује закон тумачећи право, решавајући спор између странака и кажњавајући кривце, вреднујући и процењујући људска понашања; управни поступци су углавном једностраначки и карактерише их неједнакост странака и хијерархија. Не решавају спорове, па због неједнаког положаја учесника, могућности грешка самовоље и повреде права је израженија.

Осим тога, да је уставотворац хтео преиспитивање судских одлука у поступку по уставној жалби, изричито би то нормирао као што је то учинио ранији Закон о Савезном уставном суду (члан 129.)⁷. Очигледно то није свесно учинио сматрајући да кроз двостепеност у редовном суђењу и тростепеност у најсложенијим стварима обезбеђује довољну заштиту људских и мањинских права у редовној судској процедури.

Дакле, Устав је водио рачуна о правној природи уставне жалбе и суштини уставног судовања: да је примарни циљ Уставног суда заштита Устава од поступака законодавне и извршне власти и да је уставно судство брана од самовоље, арбитривности, произвољности, незаконитог поступања, првенствено законодавног органа и органа управе⁸. Уставна је жалба индивидуално и супсидијарно правно средства грађана наспрам и против државе⁹, а не правно средство на основу кога се решава спор између странака.

6 Др Слободан Јовановић – „О држави“, стр. 225

7 „Службени лист СРЈ“, бр. 30/92

8 др Ратко Марковић – „Уставно право“, 2009, стр. 660

9 мр Владимир Ђурић – „Уставна жалба“, 2001, стр. 25

Зоран Ивошевић, сматра да судска одлука не може уопште бити предмет уставне жалбе из разлога који су напред изнети. Он посебно подвлачи да се Уставни суд не бави само анализом уставних одредби већ тумачи прописе из области материјалног грађанског и кривичног права, по којима у сувереном вршењу судске власти суди редован или специјализован суд. Због непостојања прописане процедуре у потпуности игнорише странку из оспорених судских одлука која није поднела уставну жалбу; не обавештава је о покренутом поступку; не омогућује јој изјашњење у уставној жалби, не позива на расправу и недоставља јој одлуку¹⁰.

Из одлука Уставног суда произилази да се он понаша као инстанциони суд четвртог степена, и да поништава судске одлуке, па и највишег (Врховног суда). Ако је Врховни суд највиши суд у Републици по самом Уставу, како било ко (па и Уставни суд) може његову одлуку поништити. Измена његове одлуке дозвољена је једино шефу државе и парламенту у кривичним стварима (члан 145. став 4. – помиловање и амнестија).

На саветовању у Врњачкој Бањи изнет је податак да је до сада изјављено 3.700 уставних жалби, па имајући у виду олакшан приступ Уставном суду (свако може да поднесе уставну жалбу) у условима садашњих друштвено-економских прилика очигледно је да ће Уставни суд бити затрпан „овом врстом предмета“. Већину људских и мањинских права из Устава (чл. 23-81) конкретизују посебни закони и у случају повреде субјективних права штите их редовни судови у имовинским, радним, породичним, наследним и другим споровима, па би по установљеној уставносудској пракси готово свака одлука редовног суда могла бити предмет преиспитивања.

Тешко је раздвојити чињенична и материјално-правна питања од питања да ли постоји или не постоји повреда људског или мањинског права, јер основна права конкретизују посебни закони. У погледу законитости, одлука је или сагласна или несагласна праву. Пошто су та питања нераскидиво повезана неосновано је становиште Уставног суда да се у поступку по уставној жалби не испитује правилност целе судске одлуке. Када се поништи судска одлука, она се потпуно, а не делимично уклања из правног живота.

10 др Зоран Ивошевић – Лист „Данас“ од 24.7.2009. године

О повреди права на отпремнину-правну заштиту

И под условом да је становиште Уставног суда основано (да се могу преиспитивати судске одлуке у поступку по уставној жалби), анализирајмо да ли је Уставни суд у случајевима који следе правилно одлучио, и да ли је у конкретним предметима повређено право на правну заштиту у радном спору.

Наиме, усвајајући уставну жалбу¹¹, а имајући у виду време настанка спорног односа, Уставни суд цитира Закон о радним односима („Службени гласник РС“, бр. 55/96) који је важио у време престанка радног односа и права радника у случају престанка због увођења технолошких и економско-организационих промена и одредбе ЗОО о допуштености уговорне обавезе (предмету). Закључује да је у парничном поступку повређено право подносиоца на „правну заштиту“ из члана 60. став 4. сада важећег Устава, јер је приликом престанка радног односа исплаћен мањи износ отпремнине од онога што је запосленом припадало; и „да исплата отпремнине представља један од законом утврђених облика правне заштите запосленог у случају престанка радног односа, кога се запослени не може одрећи“. Примену новог Устава на раније односе Уставни суд образлаже на следећи начин: „Иако је оспорена пресуда окружног суда донета након ступања на снагу Устава, то је другостепени суд повредио право подносиоца уставне жалбе на правну заштиту у случају престанка радног односа, јер је прихватио правно становиште првостепеног суда да је оспореном изјавом подносилац уставне жалбе извршила отпуст дуга према послодавцу“. По оцени Уставног суда „окружни суд је био дужан да у поступку по жалби донесе одлуку којом ће отклонити повреду права подносиоца уставне жалбе“.

Чини се да Уставни суд погрешно правно резонује из најмање три разлога:

Прво, правни однос је настао (изјава о одрицању) 2001. године када ранији Републички устав¹² није уопште садржавао норму о немогућности одрицања од вршења економско-социјалних (радничких) права (чл. 35-39). Такво правилно не садржи ни ревидирана социјална повеља. Примењујући нови Устав на раније засноване односе повређен је принцип забране ретроактивности садржан у члану 197. новог Устава. Улазећи „у прошлост“ Уставни суд је поступао као што Европски суд поступа у споровима ради накнаде штете због повреда члана 6. Конвенција и суђења у разумном року. Наиме, по владајућој пракси Европског суда

¹¹ Уж. 33/07

¹² „Службени гласник РС“, бр. 1/90

због чињенице да парница није окончана ни после ратификације Повеље о људским и мањинским правима Европски суд анализира трајање поступка, понашање странака и рад суда као државног органа, не само у периоду после 2004. године (моменат ратификације) него и понашање свих учесника у поступку пре тог датума (од тужбе до окончања судског извршног поступка). Али за Европски суд је доминантно, осим сложености предмета, превасходно понашање учесника и поступање судова после ратификације Повеље (од тога зависи висина накнаде штете ако је представка основана).

Ова поређења нису умесна јер се код суђења које дуго траје (повреда разумног рока) анализира правна ситуација која је у току и зато је могућна примена нових правила. Али, у случају одрицања од вршења неких економско-социјалних права ситуација је свршена моментом давања изјаве. То није ситуација у току и зато се на једну свршену ситуацију не могу применити друкчија правна правила садржана у Уставу (или другим прописима) који нису били на снази у моменту када је одређена правна ситуација свршена. Осим тога, опште је познато да се пуноважност уговора (и уопште изјаве воље) цени према моменту закључења уговора - сагласности воља.

Друго, и под условом да је правни однос настао у време важења новог Устава, изјава о одрицању од отпремнине не улази у појам „одрицања од правне заштите“. Правна заштита је као што ћемо видети један од два елемента субјективног права и представља право субјекта на тужбу, приговоре и друге алтернативне видове заштите коју објективно право признаје. У радном праву субјективна права запослених штите осим судова, инспекцијски органи (инспектор рада и управна инспекција), Агенција за мирно решавањ спорова, арбитража, синдикат, а у одређеним случајевима предвиђени су и водови интерне заштите (поступци пред државним органима).

Треће, и под условом да је одрицање од права недозвољено, изјава о одрицању пријема дела доспелог потраживања суштински не представља одрицање од права већ опрост дуга.

Наиме, субјективно право по дефиницији (има их више), представља објективним правом признату власт (овлашћење) носица да може захтевати испуњење (давање, чињење, нечињење или трпљење) ради задовољења материјалних или нематеријалних интереса. Из оваквог дефинисања субјективног права произилази да његова феноменолошка структура садржи најмање два елемента: овлашћење (у облигационом праву то је потраживање) и захтев (тражење) које може бити вансудско

(најчешће) или судско (тужба). Смисао уставних правила о забрани одрицања од права је да се носилац субјективног права не може одрећи права као скупа овлашћења и захтева за остваривање права пре настанка конкретних права и обавеза. Да би одрицање произвело правни учинак потребно је да право овлашћење (захтевати потраживање) није доспело. Зато одрицање од наплате доспелог новчаног потраживања (делимично или у целини) не представља одрицање од права, већ опрост дуга из члана 344. ЗОО, која претпоставља изјаву воље повериоца да се неће користити својим правом на наплату и сагласности дужника са том изјавом. Дакле, недозвољена би била изјава у којој би се запослени одрекао неког субјективног социјално-економског права унапред схваћеног као правна нада (оправдано очекивање), а не и када се одрекне пријема доспелог потраживања (потпуно или делимично) у ситуацији када зна његову висину. То у складу са традиционалним правилом да се нико не може натерати да врши своје право. Колико само има запослених који не примају плату док обављају политичке или извршно-управне функције (на коју би иначе имали право).

У конкретном предмету првостепени суд је утврдио да је права воља уговорних страна била, не одрицање од права, него опрост дуга. Погрешно обележавање у праву не шкоди и суд приликом расправљања о правима и обавезама уговорних страна, може да тумачи уговор у смислу члана 99. ЗОО утврђујући заједничку намеру уговорних страна и примењујући правила тумачења. Ако је суд утврдио праву вољу уговарача (у нашем праву није прихваћена као одлучујућа теорија изјаве) онда ни ревизијски суд, а ни Уставни суд не може да утврђује друкчије чињенично стање. Очигледно је да се Уставни суд у овом (као и у претходном) предмету ослања искључиво на теорију изјаве, испитујући (мењајући) чињенично стање.

Повреда права на правно средство

У другом радном спору Уставни суд је својом одлуком¹³, поништио решење Врховног суда ... и одредио да се донесе нова одлука по захтеву за заштиту законитости коју су подносиоци уставне жалбе изјавили против другостепене судске одлуке. Одбацивањем, а не одлучивањем у меритуму Врховни суд је по становишту Уставног суда повредио право подносиоца уставне жалбе на правно средство зајамчено чланом 36. став 2. Устава РС. Ако је странка изјавила захтев за заштиту законитости из

¹³ Уж. 18/2007 од 9.6.2009. године

формално дозвољеног разлога (апсолутно битна повреда из члана 361. став 2. тачка 5.), без обзира шта у разлозима (образложењу) наводи, Врховни суд мора донети мериторну одлуку (одбити или усвојити захтев), а не може га одбацили зато што се одбачају супротставља одредба члана 401. ЗПП која се супсидијарно примењује (о одбачају ревизије као недозвољене).

Ово становиште Уставног суда чини се не може се прихватити.

Наиме, захтев за заштиту законитости из новог ЗПП-а је у правом смислу редуциран у погледу разлога и стварно је „ванредни“ правни лек јер га јавни тужилац, а и странка могу уложити само из два законска разлога и то: против правноснажне пресуде донесене у спору која се односи на уговор о промету непокретности због тога што је уговор по својој садржини и циљу противан јавним прописима, јавном поретку и правилима морала (члан 414.); и због битне повреде одредаба парничног поступка из члана 361. став 2. тачка 5. (ако је противно одредбама закона суд засновао своју одлуку на недозвољеним располагањима странака - члан 3. став 3. ЗПП).

Дакле, захтев за заштиту законитости не може се као раније поднети због више битних повреда одредаба парничног поступка и због погрешне примене материјалног права. У досадашњој судској пракси (више хиљада одлука) Врховни суд је одбацивао захтеве странке за заштиту законитости у следећим случајевима: ако се захтев изјављује због погрешне примене материјалног права; због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања; ако се изјављује због 11 осталих апсолутно битних повреда; или ако се изјављује са позивом на законску битну повреду (члан 361. став 2. тачка 5.), али: или се не даје никакво образложење, или се под том битном повредом наводи у суштини постојање неке друге битне повреде или погрешне примене материјалног права.

Врховни суд сматра да „недозвољено располагање странака“ представља искључиво процесни институт, да се везује за понашање странака у време трајања парнице, и на одлуку која је заснована на њиховој диспозицији (одрицање од захтева, признање и поравнање), а не ако је одлука заснована на писменим или усменим контрадикторним доказним средствима. Та битна повреда не може се уподобити материјалном праву. Понашање странака које претходи парници расправља се кроз чињенично стање или материјално право што није разлог за изјављивање овог ванредног правног лека.

Стиче се утисак да странка, а и Уставни суд ову разлику не чини, што је у директној супротности са владајућим мишљењем у процесној теорији. „Радње странака којима се спор решава називају се у Закону о радњам располагања... Предмет процесног располагања је тужбени захтев, а не потраживање или друго субјективно право поводом кога је дошло до спора... Располагање спорним правом је правни посао материјалног права који не утиче на ток парнице. Диспонирањем предметом спора је радња у поступку која је од тог правног посла независна. Треба приметити да тај термин за поменуте радње није срећан, јер се у ствари не ради о располагању¹⁴.

Са друге стране у процесном праву важи правило да правну квалификацију врши суд, а странке суду презентирају чињенични грађу. Истина, то је изричито прописано у члану 187. став 4. ЗПП, која регулише институт „тужбе“, али се снагом законске аналогије може проширити и на друге случајеве. То даље значи да странка не може са успехом и без последица, противно начелу савесности и поштења у коришћењу процесним правима свесно „маскирати“ прави разлог и под видом правне (дозвољене) заштите захтевати доношење одлуке у меритуму (покушај проширивања законских разлога за изјављивање овог ванредног правног лека).

Дакле, „располагање странака“ представља процесни институт и односи се на диспозицију странака од момента када је парница почела да тече. Све што се дешавало раније пре покретања спора (у нашем примеру приликом давања изјаве о одрицању од отпремнине), расправља се кроз институт материјалног права или чињеничног питања.

Поставља се питање зашто Врховни суд није у више хиљада случајева истакнуте захтеве за заштиту законитости одбијао као неосноване, већ их је одбацивао. Разлоге треба тражити у чињеници да ова процесна ситуација једноставно представља правну празнину јер члан 401. ЗПП није нормирао случајеве који су присутни у процесном праву: да када се уложи ревизија (захтев) ван законом предвиђених разлога – одбацује се као недозвољена. Разлози су и практичне природе и тежња за вођењем рачуна о трошковима поступка, и у крајњем случају заштити интереса самих странака.

Наиме, Врховни суд је могао у овим ситуацијама одбити захтев за заштиту законитости јер га је изјавило лице које је овлашћено на подношење, са постојањем правног интереса, до момента одлучивања

¹⁴ др Боривоје Познић и др Весна Ракић – Водинелић – Грађанско процесно право, 1999., стр. 263

није одустало од тог правног лека и захтев је изјављен против пресуде против које се по закону захтев може поднети (случајеви кад је ревизија недозвољена по члану 401. ЗПП). Али, водећи рачуна о трошковима странака (подносиоца захтева) и начелу да се странке морају савесно користити правима која им припадају Врховни суд је суштински кроз образложење о одбачају практично дао разлоге који би се могли употребити и да судска одлука гласи: „Захтев за заштиту законитости се одбија...“. Да би се одлучивало у меритуму код очигледно (унапред јасно) неоснованих захтева, Врховни суд мора у смислу члана 420. ЗПП да позове странку (одржи расправу) која је изјавила захтев односно њеног пуномоћника, што може изазвати велике трошкове (трошкови превоза, заступање по адвокатској тарифи, трошкови одсуства из канцеларије). Са друге стране, ако не позове странку онемогућује је да расправља, што представља основ за понављање поступка. Врховни суд због садашњих смештајних капацитета (када грађански део уопште нема суднице) и због бројности ове врсте предмета, а и опште оптерећености, није у могућности да организује расправу у великом броју предмета (преко 1.000 годишње), али се зато кроз образложења одлука о одбачају захтева дају разлози о непостојању законске битне повреде која представља разлог за улагање овог ванредног правног средства при чему се има у виду одредба члана 421. ЗПП по којој Врховни суд испитује само оне повреде на које је указао подносилац захтева.

Дакле, доношење образложеног решења из којих се виде разлике не вређа се право странке на правно средство из члана 36. став 2. Устава.

Ако оставимо по страни неслагања која могу настати у погледу анализираних случајева, чини се да изложени примери нису они „прави“. Наиме, уставна жалба је индивидуално правно средство, које у свом бићу ипак носи „дозу општости“. Она је и правно средство које треба да реши проблеме најчешће неодређеног броја случајева (проблем групе) са циљем да се у будућности не крше људска права и слободе. Зато се пажња усмерава на стварно, суштинско кршење права, а не на она која су мањег значаја. Захтев за заштиту законитости је у садашњем правном систему заиста ексклузивно и ретко правно средство због ограничености разлога због којих се може изјавити. Највероватније је да ће у будућности бити „историјска правна категорија“ јер предложени нацрт измена и допуна Закона о парничном поступку га брише. Осим тога, као што је истакнуто, изјаве воље о наводном одрицању од пријема дела отпремнине у стварности су биле мотивисане жељом самих запослених, а не шиканозним понашањем послодавца.

Са друге стране практична примена института уставне жалбе свела се на преиспитивање судских одлука (спорно), а не и одлука других државних органа где је примена института неспорна. Тако је до сада поништена само једна одлука органа управе због давања погрешног правног упутства ради коришћења правног средства. Све остале одлуке поводом уставне жалбе односе се на кривичну или грађанску судску материју (повреда претпоставке невиности, повреда права слободе, повреда права на отпремнину и повреда права на правно средство).

Неправилна ретроактивна примена Устава на односе из прошлости отвара веома крупно питање важења неправичних прописа, који су супротни решењима из садашњег става, нарочито у области својинске и привредно-финансијске сфере, што у правном животу може створити велике проблеме како судовима тако и држави као главном дужнику из тих односа.

Предлог

Из реченог произилази да када се правила о уставној жалби анализирају у повезаности са члановима 22. и 145. Устава несумњиво се може закључити да Уставни суд не може поништити или укинути судску одлуку.

Али, под условом да је екстензивно тумачење правилно, да је живот динамичнији од Устава и закона и да је Устав предвидео преиспитивање судских одлука, и ако због императивног карактера правила из члана 145. Устава, Уставни суд не може да поништи или укине судску одлуку, шта би могао: само да констатује (утврди) повреду људског или мањинског права (као што то чини Суд у Стразбуру). Сагласно члану 89. став 3. Закона о Уставном суду таква одлука може представљати основ за накнаду штете. После будућих измена ЗПП-а и других процесних закона таква одлука Уставног суда могла би бити разлог за понављање правноснажно окончаног судског поступка, што је и предложено Нацртом Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку који се налази у скупштинској процедури. Основ за овако поступање могао би бити у члану 18. став 4. Устава по коме се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и у пракси међународних институција који надзиру њихово спровођење. Међународна институција је Европски суд за људска права и даље од те праксе Уставни суд не може ићи.

За укидање или поништење судских одлука од стране Уставног суда нужна је, ако не промена Устава, онда свакако измена и усаглашавање правосудних закона и Закона о Уставном суду.

У правној јавности се сада расправља о изменама Закона о Уставном суду. Треба подржати напоре и иницијативу судија Уставног суда да се Уставни суд кроз реформисан закон растерети огромног броја предмета који се тичу суђења по уставној жалби због повреде тзв. „разумног рока“. По угледу на земље из окружења и негативно искуство Хрватске, природно је да у тој материји поступа Врховни касациони суд. Али, ако се мења и допуњује закон, прилика је да се јасније и прецизније уреди поступак по уставној жалби и отклони дилема у погледу спорног; да ли судска одлука може представљати предмет уставне жалбе.

Закључна разматрања

Општи и специјализовани судови јесу државни органи и судска одлука јесте појединачни акт. Али, права воља уставотворца (суверена) није била да се у поступку по уставној жалби поништава или укида судска одлука. Да јесте, то би било јасно прописано како је то чинио ранији Закон о поступку пред Уставним судом или како је то нормирано у неким земљама упоредног права. Заштиту људских и мањинских права и слобода законодавац је поверио редовним судовима. Поништењу или укидању судских одлука супротставља се императивно правило из члана 145. Устава и правило по коме Уставни суд није судски орган нити највиша судска инстанца у држави. По угледу на Суд у Стразбуру Уставни суд би у складу са чланом 18. Устава могао да утврди постојање повреде људског или мањинског права и слобода утврђених Уставом. Таква одлука би могла бити основ за понављање кривичног или грађанског поступка. За дубље задирање у судске одлуке нужна је интервенција законодавца.

*Predrag Trifunović,
Judge of the Supreme Court of Serbia*

THE EMPLOYEES' RIGHTS AND THE CONSTITUTIONAL APPEAL

Summary

The courts of general and special jurisdiction are state bodies of authority and the judicial decision is an individual act. Yet, it has not been the intent of the framers of the Constitution to cancel or repeal the judicial decision in the proceeding on the constitutional appeal. It if had been the case, it would have been explicitly prescribed in the law, in such a way as it was legally regulated by the former Constitutional Court Proceedings Act or normed in some comparative legislations. The legislator has put the protection of human and minority rights and freedoms within the competences of regular courts. The cancellation or repeal of judicial decisions opposed to the imperative rule contained in Article 145 of the Constitution as well as the rule under which the Constitutional Court is not a judicial body nor is it the highest judicial instance in the state. Upon the model of the European Court of Human Rights in Strasbourg, the Constitutional Court of Serbia is entitle (pursuant to Article 18 of the Constitution) to establish the violation of a human or minority right or freedoms as envisaged in the Constitution. Such a decision may constitute a legal ground for reinstating a criminal or a civil proceeding. The legislator's intervention is necessary for a more substantial interference with the judicial decision.

Key words: *employment rights, protection, consitutional appeal*

Проф. др Драган Јовашевић
Правни факултет Универзитета у Нишу

Изворни научни чланак*
UDK: 343.244

Проф. др Борислав Петровић
Правни факултет Универзитета у Сарајеву

ПРИМЕНА КАЗНЕ РАДА У ЈАВНОМ ИНТЕРЕСУ КАО ВРСТА АЛТЕРНАТИВНИХ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА

***Апстракт:** Сва савремена кривична законодавства на бази прихваћених међународних стандарда у систему кривичних санкција, поред и уместо казне затвора (као најзначајније кривичне санкције која је прописана у посебном делу за највећи број кривичних дела самостално или алтернативно са другим казнама), познају једну или више алтернативних (интермедијалних) санкција или супститута казне. То су различите мере друштвене реакције које суд примењује према учиниоцима лакших кривичних дела, када зависно од карактеристика њихове личности није неопходно према њима изрећи (или извршити казну затвора). Као алтернативне кривичне санкције сматрају се: новчана казна, условна осуда, судска опомена, а у последње време се посебан значај придаје друштвено корисном раду, раду у јавном интересу или раду за опште добро на слободи. Управо о појму, садржини, карактеристикама и условима примене рада у јавном интересу као алтернативне кривичне санкције у праву Републике Србије, али и у другим упоредноправним системима говори овај рад.*

***Кључне речи:** кривично право, казна затвора, алтернативне мере, рад у јавном интересу, суд, одговорност.*

* Рад примљен: 25.1.2010.
Рад прихваћен: 20.4.2010.

1. Уводна разматрања

Основна функција (циљ или сврха) кривичног права јесте остварење заштитне (гарантивне) функције, односно заштита најзначајнијих друштвених добара и вредности од криминалитета¹. Та функција треба да осигура постојање друштва, али и да омогући његов даљи развој. Та се заштита остварује на два начина и то: 1) прописивањем која се људска понашања сматрају кривичним делима и 2) прописивањем кривичних санкција и услова за њихову примену према учиниоцима кривичних дела. То је општа и заједничка функција сваког кривичног права, без обзира на конкретно друштво, односно државу којој служи као средство заштите. Истовремено ту лежи и основна разлика између кривичног права разних држава. Кривично право је инструмент за заштиту одређеног друштвеног и економског уређења једне државе на одређеном степену развоја и као такво оно је специфично јер поседује низ карактеристика по којима се управо и разликује од кривичног права других земаља².

Дакле, кривично право има за циљ остварење две функције. То је прво, заштита и осигурање најзначајнијих друштвених добара и вредности од њиховог повређивања или угрожавања вршењем кривичних дела од стране појединаца или група, дакле очување постојећих односа што представља његову статичку функцију. Али кривично право прати динамику и развој друштвених односа и учествује у њиховом мењању и унапређивању. То је динамичка функција кривичног права. При томе треба имати на уму да заштитна функција кривичног права³ није свеобухватна, већ је она делимична и парцијална. Наиме, кривично право не штити сва добра и вредности у једном друштву, већ само она која су најважнија за појединца као човека и грађанина и друштво као заједницу људи. Другим речима, штите се добра и вредности без којих не би било могуће постојање и развој ни човека, нити одређеног друштва као посебне људске заједнице.

Иако се кривичноправна заштита друштвених вредности остварује углавном кроз казну као најважнију кривичну санкцију услед чега јој се даје репресивни, ретрибутивни карактер, она се не остварује само кроз ретрибуцију и одмазду, већ исто тако и кроз превенцију криминалитета путем ресоцијализације и поправљања учинилаца кривичних дела.

1 Д.Јовашевић, Кривично право, Општи део, Београд, 2006. године, стр. 22-24.

2 F.Vačić, Kривично право, Opći dio, Zagreb, 1978. godine, стр. 11-13.

3 В. Хорват, О гарантној функцији кривичног поступка у односу на осумњичену особу, Правна мисао, Сарајево, број 5-6/1981. године, стр. 82-93.

Шта више, циљ кривичног права је да васпитно утиче на понашање људи како би се они уздржали од кршења прописа и понашања која су друштвено опасна и у закону одређена као кривична дела. То указује да примарни циљ кривичног права није примена кривичних санкција, а посебно казне – дакле репресија. Тако је као функција кривичног права Републике Србије⁴ одређена заштита човека и других основних друштвених вредности (члан 3. КЗ РС)⁵. То значи да су два основна објекта заштите: 1) човек (његове личне или индивидуалне слободе и права) и 2) друштво, односно држава (основне друштвене вредности зајемчене и заштићене Уставом Републике Србије и међународним правом, односно индивидуалне и опште вредности које установљава и гарантује правни поредак).

Овако одређена заштитна улога кривичног права према члану 3. КЗ РС остварује се одређивањем која дела представљају кривична дела, прописивањем казни и других кривичних санкција за та дела, те изрицањем санкција учиниоцима кривичних дела у законом утврђеном поступку. А прописивање кривичних дела и санкција за њихове учиниоце се заснива на неопходности примене кривичноправне принуде и њеној сразмерности – мери у којој је то нужно за сузбијање таквих дела. Заштита наведених вредности остварује се на тај начин што се одређују друштвено опасна понашања која представљају кривична дела и што се за таква понашања прописују кривичне санкције према њиховим учиниоцима у циљу сузбијања криминалитета. Дакле, кривичноправна заштита остварује се пост фацтум, онда када је заштићено добро већ оштећено или угрожено. Због те чињенице изгледа да заштитна функција, која се најчешће остварује применом казне, има чисто репресивни карактер. Кроз казну се, поред репресије, остварује и превенција и то како индивидуална, тако и генерална.

2. Појам и врсте кривичних санкција

Кривичне санкције⁶ су законом одређене мере друштвеног реаговања против учиниоца кривичног дела које примењују државни

4 Б.Петровић, Д.Јовашевић, Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине, Опћи дио, Сарајево, 2005. године, стр. 16-19

5 Кривични законик Републике Србије број 85/2005, 88/2005, 107/2005 и 72/2009; Више : Д. Јовашевић, Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром, Београд, 2007. године, стр.13.

6 Б.Петровић, Д.Јовашевић, Кривични (казнено) право Босне и Херцеговине, оп.цит. стр. 275-276.

органи у циљу заштите друштва, односно најзначајнијих друштвених добара и вредности од свих облика и видова криминалитета. Од најстаријих времена друштво покушава да се заштити од различитих облика и видова криминалитета појединаца и група различитим мерама. Међу њима се посебно истичу казне које су дуго времена, све до 19. века представљале једине врсте кривичних санкција (монистички систем санкција). Кривичне санкције се јављају као принудне мере које примењује држава као представник друштва према учиниоцу кривичног дела и представљају реакцију против учиниоца управо због извршења кривичног дела којим се наноси штета друштву.

Таква реакција има за циљ да спречи овог учиниоца да убудуће настави са вршењем кривичних дела, као и да утиче на друге потенцијалне учиниоце да се уздржавају од чињења таквих аката⁷. Тако је према члану 4. став 2. Кривичног законика одређено да је општа сврха прописивања и изрицања кривичних санкција сузбијање дела којима се повређују или угрожавају вредности заштићене кривичним законодавством. При томе је законик код сваке поједине врсте кривичних санкција одредио и посебне сврхе управо тих санкција, које се наравно морају кретати у оквирима овако одређене опште сврхе (циља) свих кривичних санкција које познаје наше кривично законодавство.

Иако се вршењем кривичних дела наноси штета и друштву и појединцу, јер се њиме повређују и угрожавају не само добра која припадају друштву, већ и добра која припадају појединцу, примена кривичних санкција не зависи од воље оштећених појединаца. Оне се не примењују у име и у интересу појединаца, већ у име и у интересу друштва као заједнице. Штитећи интересе заједнице применом кривичних санкција према учиниоцима кривичних дела, држава истовремено штити и интересе појединаца као чланова заједнице. Према томе, кривичне санкције представљају репресивну реакцију коју предузима држава као представник одређеног друштва у циљу његове заштите и заштите појединаца од штетних последица које им се наносе вршењем кривичних дела. То су средства за остваривање заштитне (гарантивне) функције кривичног права⁸. То значи да је кривична санкција принудна мера за заштиту друштва од криминалитета, коју изриче суд учиниоцу кривичног дела, у поступку и под условима и на начин који су одређени

⁷ L.Bavcon, Družbena funkcija kazenskih sankcij, Pravbik, Ljubljana, broj 9/1961. godine, стр. 253-262.

⁸ Д.Јовашевић, Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром, op.cit. стр. 26-31.

законом, а која се састоји у одузимању или ограничавању слободe и права или упозорењу учиниоцу да ће му слобода или права бити одузети или ограничени ако поново учини кривично дело⁹. Основ и граница за прописивање кривичних санкција и њихову примену се заснива на неопходности примене кривичноправне принуде и њеној сразмерности јачини опасности за личне слободe и права човека, те друге основне вредности.

Савремено кривично право познаје више врста кривичних санкција које су различите по садржини, природи и карактеру дејства. Свака кривична санкција представља посебну меру друштвене реакције за борбу против криминалитета, док све заједно, оне чине систем кривичних санкција. Према томе, систем кривичних санкција је скуп свих принудних мера предвиђених у кривичном законодавству једне земље које се примјењују према учиниоцима кривичних дела под условима и на начин како је законом одређено. Какав ће бити систем кривичних санкција, тј. које и какве ће све санкције постојати у једном друштву, зависи од бројних фактора, а нарочито од односа који владају у одређеном друштву, од обима, динамике и структуре криминалитета, криминалне политике, степена демократског развоја и демократских традиција итд¹⁰. Пошто систем кривичних санкција зависи од структуре и динамике криминалитета, односно друштвених потреба, подложен је честим промјенама, па се он сматра најдинамичнијом области кривичног права. Кривични законик Републике Србије у члану 4. предвиђа следеће врсте кривичних санкција и то: казне, мере упозорења, мере безбедности и васпитне мере¹¹.

3. Систем казни у Републици Србији

Основна и најзначајнија врста кривичне санкције, дуго времена једина санкција која је и данас прописана у посебном делу кривичних закона (законика) за највећи број кривичних дела јесте казна. Она даје печат целокупном кривичном праву, а често му даје и назив – казнено право¹². Казна као принудна мера представља зло које се наноси учи-

⁹ Д.Јовашевић, Лексикон кривичног права, Београд, 2006. године, стр. 544.

¹⁰ Е.Муратбеговић, Савремена политика сузбијања криминалитета -основне смјернице, Криминалистичке теме, Сарајево, број 1-2/2004. године, стр. 163-183.

¹¹ Х. Балић, Дуалитет санкције у нашем кривичном праву, Правна мисао, Сарајево, број 9-10/1974. године, стр. 29-36.

¹² J.Zlobec, Svrha kazne, Ljubljana, 1989. godine, str. 54-63; L. Cvitanović, Svrha kanjavanja u suvremenom kaznenom pravu, Zagreb, 1999. godine, str. 78-84.

ниоцу због извршења (или покушаја) кривичног дела¹³. Она се примењује против и мимо воље учиниоца кривичног дела као одговор друштва на његову противправну делатност. Састоји се у одузимању или ограничавању његових слобода или права. Принудни, ретрибутивни карактер казне произилази из следећих њених карактеристика¹⁴ :

- а) темељ казне је учињено кривично дело,
- б) кажњава се учинилац који је скривио кривично дело,
- ц) казна мора бити сразмерна тежини учињеног кривичног дела,
- д) казна мора бити сразмерна кривици учиниоца,
- е) учинилац кривичног дела има право да буде кажњен као припадник друштвене заједнице на основу његове дужности учествовања у успостављању кривичним делом нарушеног правног поретка,
- ф) казна је негација поремећеног стања које је изазвано кривичном делом и
- г) казна је везана за учињено кривично дело и примењује се управо јер је такво дело учињено, па има опомињуће и застрашујуће деловање, јер зло садржано у казни стиже сваког ко је зло учинио својим кривичним делом.

Кривични законик Републике Србије у члану 43. предвиђа следеће врсте казни које се могу изрећи физичким лицима¹⁵. То су: 1) казна затвора, 2) новчана казна, 3) рад у јавном интересу и 4) одузимање возачке дозволе. Казна затвора се може изрећи само као главна казна, док се остале казне могу изрећи и као главне и као споредне казне. Свака од наведених казни има одређену сврху¹⁶ која је оређена у члану 42. КЗ РС на следећи начин као : а) спречавање учиноца да чини кривична дела и утицање на њега да убудуће не чини кривична дела, б) утицање на друге

13 Казну одређује легалитет, али и легитимитет њене примене. Али примена казне не значи потпуну арбитражност органа који је изричу. Легитимност казне управно захтева да се примена ових мера сведе на оне случајеве и на ону меру која је нужна за остварење опште сврхе примене кривичних санкција. Ако се пак тај циљ може остварити применом неке друге кривичне санкције код које је принудни (ретрибутивни) карактер заступљен у мањој мери, тада кажњавање губи свој легитимитет и претвара се у одмазду према учиниоцу због извршеног кривичног дела (Ј. Казаревић, Коментар Кривичног законика Републике Србије, Београд, 2005. године, стр. 159).

14 Ж.Ногватић, *Kazneno pravo*, Опći dio, Zagreb, 2003. године, стр. 156.

15 М.Бабић, И.Марковић, *Кривично право*, Општи дио, Бања Лука, 2008. године, стр.374-377.

16 В. Видовић, Еволуција концепције о сврси кажњавања с посебним освртом на казну лишења слободе, *Годишњак Правног факултета у Бања Луци*, Бања Лука, број 4/1980. године, стр.149-167.

да не чине кривична дела и ц) изражавање друштвене осуде за кривично дело, јачање морала и учвршћивање обавезе поштовања закона¹⁷.

Казна лишења слободе (казна затвора)¹⁸ је основна врста казне коју суд у кривичном поступку може изрећи пунолетном учиниоцу кривичног дела. Она се састоји у одузимању слободе кретања учиниоцу кривичног дела за, у судској пресуди, одређено време¹⁹ и његовом смештају у одређену заводску установу. Највећи број кривичних дела у Кривичном законнику је забрањен управо овом врстом казне јер она пружа највише могућности да се оствари сврха кажњавања, која се састоји у преваспитању и ресоцијализацији осуђеног и његовом поновном укључивању у нормалан друштвени живот. Казна затвора може се изрећи као главна казна, и то само онда када је законом прописана за одређено дело. При томе она не може бити краћа од тридесет дана, нити дужа од двадесет година (члан 45. КЗ РС). За најтежа кривична дела и најтеже облике тешких кривичних дела може се законом прописати и казна затвора од тридесет до четрдесет година (казна дуготрајног затвора). Казна дуготрајног затвора се не може прописати као једина главна казна за поједино кривично дело већ у алтернацији са казном затвора, с тим што је законом искључена могућност њеног изрицања млађем пунолетном лицу (лицу које у време извршења кривичног дела није навршило 21. годину живота)²⁰.

Новелом Кривичног законика из септембра 2009. године унета је могућност да осуђеном лицу коме је изречена казна затвора у трајању до једне године, суд може одредити да се ова казна изврши на тај начин што осуђени не сме да напушта просторије у којима станује, осим у случајевима који су прописани законом из области извршног кривичног права²¹. То значи да се на овај начин уводи могућност примене "кућног

17 М. Вешовић, Сврха кажњавања и систем кривичних санкција у југословенском кривичном праву, Правна мисао, Сарајево, број 5-6/1987. године, стр. 11-32 године, стр.99-107.

18 У правној теорији има схватања према којима постоје заправо три модалитета одузимања слободе приликом кривичноправне принуде : казна затвора, казна дуготрајног затвора и казна малолетничког затвора. Прва два модалитета нису различите врсте казни затвора већ се разликују само по дужини трајања. Први модалитет има редовну примену, а други је изузетак. Трећи модалитет је посебног карактера због лица према коме се може изрећи (Ж. Хорватић, Казнено право, Опћи дио, оп.цит. стр. 174)

19 Д. Јовашевић, Појам и карактеристике казне затвора у југословенском праву, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 2002. године, стр. 177-198.

20 Д. Јовашевић, Извршење казне затвора према новим законским решењима, Право, теорија и пракса, Нови Сад, број 9/1999. године, стр.26-35.

21 Закон о извршењу кривичних санкција је објављен у Службеном гласнику

затвора²², што не представља посебну врсту казне или кривичноправне мере, већ само начин (облик или форму) извршења већ изречене краткотрајне казне затвора. У случају да се казна краткотрајног затвора извршава "у кућним условима", прописана је могућност њеног опозивања, када се осуђени упућује да остатак изречене казне затвора извршава у установама заводског карактера у систему Управе за извршење кривичних санкција, под условом да је једном у трајању до 12 часова или два пута у трајању до шест часова самовољно (и без оправданог разлога) напустио просторије у којима станује.

4. Примена алтернативних (парапепеналних) санкција

У савременом кривичном праву присутна је тенденција за широким применом различитих алтернативних²³, интермедијалних, некустодијалних или парапепеналних мера, мера ретрибутивне правде, кривичних санкција које су алтернатива или супститути казне затвора уопште²⁴, а посебно казне затвора у кратком трајању²⁵. Као алтернативне или парапепеналне мере у упоредном кривичном праву сматрају се²⁶: 1) накнада штете, 2) амбулантни третман или упућивање на обуку, 3) друштвено користан рад, 4) рад у корист друштвене заједнице, 5) викенд затварање, 6) кућни затвор, 7) електронски надзор и сл.

Многа савремена кривична законодавства познају једну или више парапепеналних мјера²⁷. Њихово увођење у правни систем представља резултат инплементације у национално законодавство низа међународних правних аката који су имали за циљ да ублаже или умање ретрибутивни карактер казни. Ти међународно правни акти јесу: 1)

Републике Србије број 85/2005 и 72/2009; Више : Д.Јовашевић, З. Стевановић, Правни аспекти извршења кривичних санкција, Београд, 2007. године; Д.Јовашевић, З. Стевановић, Коментар Закона о извршењу кривичних санкција, Београд, 2008. године.

22 Ова могућност је искључена у случају осуде за кривично дело против брака и породице када осуђени и оштећени живе у истом породичном домаћинству.

23 Н.Мићановић, О односу употребе и значења појма алтернативе, Правна мисао, Сарајево, број 5-6/1989. године, стр. 44-48.

24 М.Бабић, Алтернативе казне затвора, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, Београд, број 3/1974. године, стр. 379-381.

25 М. Вешовић, О алтернативним кривичним санкцијама или потицај на размишљање о систему кривичних санкција у југословенском кривичном праву, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, Сарајево, 1988. године, стр. 181-196.

26 М. Вешовић, Компаративни приказ алтернатива казне затвора у француском и енглеском кривичном праву, Правна мисао, Сарајево, број 5-6/1989. године, стр. 31-42

27 Г.Лажетић Бужаровска, Алтернативне мере у македонском казненом праву, Правни живот, Београд, број 9/2006. године, стр. 354-361.

Европска конвенција о надзору над условно осуђеним или из затвора условно пуштеним осуђеницима из 1964. године, 2) Резолуција Савета Европе број 1. о условној осуди, пробацији и другим алтернативама затвора из 1965. године, 3) Резолуција Савета Европе број 10. о неким пеналним мерама алтернативним затвору из 1976. године те 4) Препорука Савета Европе број 16. о друштвеним санкцијама и мерама из 1992. године²⁸. У односу на казне, алтернативне или парапеналне мере²⁹ имају низ предности које се могу свести на следеће: хумани карактер, мањи степен репресивности, успостављена сарадња са окривљеним и његов активни однос у извршењу мере, постизање репарације (накнаде) штете оштећеном, учешће друштвене заједнице у извршењу ових мера и сл. чиме се лакше и брже постижу ефекти ресоцијализације. И поред наведених предности примена алтернативних мера још увијек налази на низ противника³⁰.

Тако се против ових мера истичу следећи недостаци: оне могу да представљају појачано средство репресије (и то средство "суптилне" репресије), на овај начин окривљени може да избегне кривични поступак (код поравнања окривљеног и оштећеног), доводе до неједнакости учинилаца кривичних дела зависно од њиховог имовинског стања, примена ових мера поскупљује и продужава поступак изрицања и извршења кривичних санкција, њихова честа примена слаби поверење грађана у правду и правну државу и на крају примена ових мера захтева прибављање низа података о окривљеном и његовом окружењу што продужава и поскупљује кривични поступак.

4.1. Мере упозорења

Као алтернативе или субститути казне, условна осуда и судска опомена су најраније настале и дуго времена су биле најпогодније мере за замену кратких казни затвора које су изречене за лакша кривична дела, ако су учињена под извињавајућим околностима и од њихови учиниоци нису лица која су склона криминалној делатности где би казна имала

28 Ова Препорука у правилу број 3. изричито одређује да ће се алтернативне мере примењивати само у случају када суд стекне уверење да код учиниоца кривичног дела постоји спремност на: а) сарадњу и б) испуњавање обавеза које из такве "алтернативне" мере произилазе.

29 У теорији се примена алтернативних мера сврстава у "секундарни механизам" друштвене реакције према учиниоцима кривичних дела који замењује примену "примарних мера" - кривичних санкција, другим врстама мера.

30 Н. Шурбановски, Супституција кратких казни затвора, Правна мисао, Сарајево, број 5.6/1989. године, стр. 61-63.

више штетан, него користан учинак. Сврха упозоравајућих санкција³¹ је према члану 64. КЗ РС да се према учиниоцу лакшег кривичног дела не примени казна када се може очекивати да ће упозорење уз претњу казном (условна осуда) или само упозорење (судска опомена) довољно утицати на учиниоца да више не врши кривична дела³².

Условна осуда³³ је одлагање изрицања или извршења казне учиниоцу кривичног дела под условом да за одређено време не учини ново кривично дело³⁴. Ако условно осуђено лице не учини ново кривично дело у одређеном року и испуни друге услове који су му постављени од стране суда, тада до изрицања, односно извршења казне неће ни доћи, а лице ће се сматрати као да није осуђивано. У противном, условна осуда ће се опозвати, а таквом лицу казна изрећи, односно изречена казна извршити. У суштини условна осуда је опраштање казне учиниоцу кривичног дела од стране друштва под одређеним условима, опраштање које је базирано на уверењу да ће се учинилац убудуће владати у складу са правним прописима и да неће чинити кривична дела. То уверење суда се заснива на постојању позитивних особина код учиниоца кривичног дела и постојању таквих околности које указују да се сврха кажњавања може остварити и без примене казне.

То значи да се изрицањем условне осуде учиниоцу кривичног дела утврђује казна, али се она не изриче што указује на карактер васпитно-прекорне и упозоравајуће санкције. У правној теорији се могу наћи и таква схватања према којима код условне осуде држава не одустаје од реакције на учињено кривично дело чиме се остварује праведност, те генерална и специјална превенција, али се према учиниоцу кривичног дела показује обзирност тако да се он поштеђује од извршења казне³⁵. У

31 З. Томић, Х. Сијерчић Чолић, Условна осуда и судска опомена у пракси сарајевских судова, Правна мисао, Сарајево, број 5-6/1989. године, стр. 48-60.

32 М.Бабић, И.Марковић, Кривично право, Општи дио, оп.цит. стр. 422-442.

33 А. Маљевић, Условна осуда у пракси опћинских судова I и II Сарајево и Опћинског суда у Тузли, Криминалистичке теме, Сарајево, број 1-2/2004. године, стр. 105-127.

34 У савременом кривичном праву позната је и парцијална условна осуда. Тако чл. 132-31 Француског кривичног закона (Droit penal du 1992., Paris, 1994. године, стр. 69-71) и чл. 43. аустријског кривичног законика (E. Foregger, E. Serini, Strafgesetzbuch, Wien, 1988. године, стр. 55-56) предвиђају могућност условног одлагања извршења само дела утврђене казне затвора. У том случају се условна осуда претвара у антиципирани условни отпуст. Иако је било предлога да се овакво решење уведе и у ново хрватско кривично право, он ипак није прихваћен (А. Kurtović, Zakonska rješenja u svjetlu primjene mjera upozorenja, sigurnosnih mjera i oduzimanja imovinske koristi, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, број 2/2000. године, стр. 354.

35 П. Новоселац, Опћи дио казног права, Загреб, 2004. године, стр. 379.

неким правним системима условну осуду као врсту кривичне санкције поред суда могу да изричу и други вандсудски органи (нпр. председник републике као највиши орган извршне власти)³⁶.

У кривичном праву Републике Србије условна осуда је самостална кривична санкција где суд кривично одговорном учиниоцу кривичног дела утврђује казну³⁷ и истовремено одређује да се она неће извршити ако осуђени за време које суд одреди, а које не може бити краће од једне ни дуже од пет година (време проверавања или време кушње³⁸) не учини ново кривично дело (члан 65. КЗ РС). При одлучивању да ли ће изрећи условну осуду, суд ће водећи рачуна о сврси условне осуде, посебно узети у обзир следеће околности: личност учиниоца, његов ранији живот, његово понашање после учињеног кривичног дела, степен кривице и друге околности под којима је дело учињено³⁹. Условна осуда се појављује у два облика и то као: 1) обична условна осуда или (условна осуда у класичном смислу) и 2) условна осуда са заштитним надзором.

Условна осуда са заштитним надзором⁴⁰ је други облик или модалитет ове упозоравајуће санкције. Суд може одредити да се учинилац коме је изречена условна осуда стави под заштитни надзор у смислу члана 72. КЗ РС ако се с обзиром на његову личност, ранији живот, држање после учињеног кривичног дела, а нарочито његов однос према жртви кривичног дела и околности извршења дела може очекивати да ће се заштитним надзором потпуније остварити сврха

36 Такав је случај у Републици Хрватској где условну осуду као замену за казну затвора може да изрекне и председник републике у поступку за помиловање осуђеног лица сходно чл. 3. ст.1. Закона о помиловању.

37 Нека инострана кривична законодавства, нпр. Закон о судовима за младеж Републике Хрватске из 1998. године у чл. 27., познају институт задржавања изрицања казне малолетничког затвора који је сличан условној осуди. Овде се такође ради о одлагању изрицања казне малолетничког затвора малолетнику који је крив за извршено кривично дело с тим што је време проверавања од једне до три године. По истеку рока од једне године од почетка времена проверавања суд може на основу нових чињеница саопштених од стране центра за социјални рад да дефинитивно одустане од изрицања казне малолетничког затвора ако се увери да малолетник убудуће неће вршити кривична дела (Ж. Хорватић, Кривично право, Опћи дио, оп.цит.стр. 231-232).

38 Време проверавања, време кушње или време пробације се одређује на основу уверења суда (оцене) о дужини времена које је потребно у конкретном случају за остварење специјалне превенције као сврхе остварења ове кривичне санкције. У том случају суд треба да процени колико је времена потребно за специјално превентивно дејство (П. Новоселац, Опћи дио казног права, оп.цит.стр. 387) .

39 Р. Купчевић Млађеновић, Мјесто и значај условне осуде у савременом кривичном праву, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, Сарајево, 1959. године, стр. 109-131.

40 Ф. Бачић, Увјетна осуда у југословенском кривичном законодавству, Правна мисао, Сарајево, број 5-6/1989. године, стр. 20-30.

условне осуде. Заштитни надзор обухвата низ законом предвиђених мера помоћи, старања, надзора и заштите⁴¹. Садржај заштитног надзора чине следеће обавезе (члан 73. КЗ РС):

1. јављање органу који је надлежан за извршење заштитног надзора у роковима које тај орган одреди,
2. оспособљавање учиниоца за одређено занимање,
3. прихватање запослења које одговара способностима учиниоца,
4. испуњавање обавеза издржавања породице, чувања и васпитања деце и других породичних обавеза,
5. уздржавање од посећивања одређених места, локала или приредби, ако то може бити прилика или подстицај за поновно вршење кривичних дела,
6. благовремено обавештавање о промени места боравка, адресе или радног места,
7. уздржавање од употребе дрога или алкохолних пића,
8. лечење у одговарајућој здравственој установи,
9. посећивање одређених професионалних и других саветовалишта или установа и поступање по њиховим упутствима и
10. отклањање или ублажавање штете која је причињена кривичним делом, а нарочито измирење са жртвом учињеног кривичног дела.

Суд у пресуди одређује једну или више обавеза уз заштитни надзор у зависности од стварне потребе учиниоца у конкретном случају, а посебно имајући у виду: године живота учиниоца, његово здравствено стање, склоности и навике, побуде из којих је дело учињено, држање после учињеног кривичног дела, ранији живот, личне и породичне прилике, услове за испуњење наложених обавеза као и друге околности које се односе на личност учиниоца, а од значаја су за избор обавеза заштитног надзора и њихово трајање.

Судска опомена је друга врста мере упозорења коју предвиђа Кривични законик Републике Србије у члану 77. Она се изриче уместо казне затвора у трајању до једне године или новчане казне пунолетном и кривично одговорном учиниоцу особито лаког кривичног дела. Ова санкција, заправо, представља прекор који суд изриче учиниоцу кривичног дела од стране друштва због учињеног дјела и упозорење да убудуће не чини кривична дела, јер ће за такву дјелатност бити кажњен⁴². Према томе, судска опомена се појављује као безусловна осуда

41 Ž. Horvatić, Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom u novom jugoslovenskom krivičnom pravu, Naša zakonitost, Zagreb, broj 16/1978. godine, стр. 29-39.

42 Судску опомену познају многа савремена законодавства: Кривични законик

понашања, али се та осуда не састоји у казни, већ у прекору и опомени да ће учинилац бити кажњен само онда ако учини ново кривично дело, и то само за то дело, али не и за оно за које је претходно изречена судска опомена⁴³.

4.2. Алтернативне мере према малолетним учиниоцима кривичног дела

Систем малолетничког кривичног права треба да буде подређен криминално-политичким циљевима, а то је васпитање малолетног учиниоца кривичног дела и његово преваспитање⁴⁴. На тај начин је истакнут специјално превентивни карактер ове гране права чиме је напуштен његов дотадашњи "терапеутски" карактер. У теорији се стога истиче да су малолетничке кривичне санкције у првом реду мере помоћи, мере социјализације са што мање елемената принуде, ограничења слобода и права и репресије, а све више мере помоћи, бриге, надзора и отклањања, односно предупредивања сметњи и услова за нормалан и несметан развој и сазревање малолетника. То у крајњој линији и одговара тзв. хаванским правилима које је ОУН усвојила 1990. године која у односу на малолетне учиниоце кривичних дела захтевају искључење или свођење на минимум било каквог облика лишења слободе (члан 11. тачка б.)⁴⁵.

Међу кривичним санкцијама према малолетним учиниоцима кривичних дела примат имају васпитне мере над казном која представља изузетак изражен у примени малолетничког затвора⁴⁶. Дакле, васпитне мере су основни облик реаговања друштва према малолетним учиниоцима кривичних дела. Но, примат у реаговању друштва према малолетним учиниоцима кривичних дела, данас све више не само у

Македоније у члану 59., Кривични закон Федерације Босне и Херцеговине у члану 61., Кривични закон Републике Српске у члану 54., Немачки кривични законик у члану 59. (опомена уз претњу казном), Кривични законик Републике Хрватске у члану 66., Кривични законик Републике Украјине у члану 33. (грађански укор) или Кривични законик Републике Словеније у члану 61.

43 З. Томић, Х. Сијерчић Чолић, Условна осуда и судска опомена у пракси сарајевских судова, Правна мисао, Сарајево, број 5-6/1989. године, стр. 48-60.

44 М. Singer, Kaznenopravna odgovornost mladeži, Zagreb, 1998. године, стр. 67-74.

45 Д. Јовашевић, Положај малолетника у кривичном праву према новим законским решењима, Зборник Правног факултета у Нишу, Ниш, број 46/2005. године, стр. 159-176.

46 Х. Сијерчић Чолић, Асоцијално понашање дјете и малолетника – узроци и облици реакције у систему кривичног правосуђа Босне и Херцеговине на такво понашање, Правна мисао, Сарајево, 2001. године, стр. 9-10/2001. године, стр. 30-36.

Републици Србији, већ и у другим државама (Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска, Македонија, Немачка, Словенија и др.) имају не кривичне санкције, већ њихове алтернативе или супститути који имају карактер неформалне санкције при чему је и таква примена сведена на најмању могућу меру.

Тако се поред и уместо кривичних санкција под одређеним условима се малолетним учиниоцима кривичних дела могу изрећи и посебне врсте мера – васпитни налози (упутства или препоруке)⁴⁷. Многа савремена кривична законодавства познају различите мере алтернативног карактера (супститути кривичних санкција) чија се примена препоручује према теорији неинтервенисања кад год је могуће избегавање кривичног правосуђа преко скретања кривичног поступка (ла диверсион), посебно када се ради о багателном, епизодном, примарном, ситуационом или случајном криминалитету малолетника (Босна и Херцеговина, Немачка, Француска, Словенија, Хрватска, Србија). То су различите мере суи генерис у виду васпитних налога, упутстава, препорука или забрана чији је циљ да се избегне или одложи вођење кривичног поступка према малолетном учиниоцу кривичног дела. Заправо је циљ примене ових мера скретање поступка према малолетним лицима са кривичног права на друге гране права (породично право, право социјалног старања)⁴⁸.

У кривичном поступку према малолетницима⁴⁹ органи кривичног правосуђа (јавни тужилац за малолетнике и судија за малолетнике) иначе имају широка дискрециона овлашћења у погледу покретања, тока или окончања. Та се овлашћења састоје у дискреционом праву да одустану од гоњења без обзира на тежину дјела, ако сматрају да би то било корисно са становишта васпитања и преваспитања малолетног делинквента. Принцип корисности је примарнији од принципа правичности. Овлашћења суда састоје се не само у широкој скали избора средстава и мера, него и у могућности да већ изречене мере замени другом погоднијом мјером, ако то захтева конкретна ситуација⁵⁰.

47 Д. Јовашевић, Алтернативне мере за малолетне учиниоце кривичних дела у домаћем и упоредном праву, Билтен Округног суда у Београду, Београд, број 77/2008. године, стр. 54-81.

48 Х. Сијерчић, О улози кривичног поступка у ресоцијализацији малолетног учиниоца кривичног дјела, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, Сарајево, 1981. године, стр. 233-241.

49 Б. Чејовић, Неке карактеристике кривичног поступка према малолетницима, Правна мисао, Сарајево, број 1-2/1970. године, стр. 51-57.

50 Х. Сијерчић Чолић, Малољетничко кривично правосуђе и малољетничка делинквенција у Босни и Херцеговини, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, Сарајево, 2002. године, стр. 351-367.

Тако Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривично-правној заштити малолетних лица Републике Србије из 2005. године⁵¹, поред кривичних санкција за малолетне учиниоце кривичних дела, предвиђају и посебне врсте мјера – васпитне налоге (препоруке, забране или упутства)⁵². Основ за примену ових мера произилази из чл. 40. ст.3. тач.б. Конвенције ОУН о правима детета према коме је потребно и пожељно да се уведу мере поступања са децом која су прекршила закон, али без прибегавања судском поступку. Тако схваћено скретање поступка означава различите начине, мере и поступке како би се млади сачували од штетног дејства судства за малолетнике, односно кривичних санкција. Васпитни налози⁵³ нису кривичне санкције, већ су посебне мере суи генерис које се изричу малолетним учиниоцима кривичних дела за која је прописана казна затвора до пет година или новчана казна, дакле за лакша кривична дјела. Услови за изрицање васпитних налога јесу следећи: 1) да је малолетник признао извршење кривичног дела и 2) да постоји одређени однос малолетника према учињеном кривичном делу, али и према оштећеном лицу. Дакле, овде се ради о мерама искључиво специјално превентивног карактера које воде извансудским облицима интервенције.

Васпитни налози имају двојако одређену сврху: 1) да се не покреће кривични поступак према малолетном учиниоцу лакшег кривичног дела (код кога није испољен већи степен, обим и квантитет друштвене опасности) и 2) да се применом васпитног налога – једног или више њих - утиче на малолетника да убудуће не чини кривична дела (специјална превенција)⁵⁴. При избору васпитног налога надлежни орган нарочито узима у обзир у целини интерес малолетника и оштећеног лица водећи при томе рачуна да се применом неког од налога не омета процес школовања или запослења малолетника. Овако одређени васпитни налог може да траје најдуже шест месеци при чему се избор, замена, примена или надзор у примени васпитног налога врши у сарадњи са родитељима, усвојоцем или стараоцем малолетника и надлежним органом старатељства. Васпитне налоге могу да изричу надлежни тужилац за малолетнике или судија за малолетнике.

51 Службени гласник Републике Србије број 85/2005. Више : Д. Јовашевић, Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица са уводним коментаром, Београд, 2006. године.

52 Д.Јовашевић, Систем васпитних мера у домаћем и упоредном праву, Страни правни живот, Београд, број 1-2/2007. године, стр. 174-202.

53 Д.Јовашевић, Малолетничко кривично право, Београд, 2008. године, стр. 70-76.

54 Д.Димитријевић, Малољетник пред кривичним судом, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, Сарајево, 1958. године, стр. 51-59.

Постоји више врста васпитних препорука у смислу члана 7. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица. То су : 1) поравнање са оштећеним како би се накнадом штете, извињењем, радом или на други начин отклониле у целини или делимично штетне последице извршеног кривичног дела, 2) редовно похађање школе или редовни одлазак на посао, 3) укључивање без накнаде у рад хуманитарних организација или послове социјалног, локалног или еколошког садржаја, 4) подвргавање орговарајућем испитивању и одвикавању од зависности изазване употребом алкохолних пића или опојних дрога и 5) укључивање у појединачни или групни третман у одговарајућој здравственој установи или саветовалишту.

5. Рад у јавном интересу

И коначно, као посебно значајна алтернативна кривична санкција коју, на основу Препоруке Р (99) 16. Савета Европе о европским правилима о санкцијама и мерама у заједници, уводи ново кривично законодавство у Републици Србији почев од 1. јануара 2006. године јесте казна под називом : рад у јавном интересу⁵⁵. Ова је казна иначе позната у упоредном законодавству као алтернативна мера и то под разним називима као што су : рад за опште добро на слободи, рад у корист друштвене заједнице, друштвено користан рад и сл. Иако се ради о мери која представља врсту казне, она служи као супститут изречене казне затвора у кратком трајању⁵⁶.

Друштвено користан рад као парапенална мера први пут је уведен 1972. године у Великој Британији одакле се проширио по европским законодавствима. Овом се мером замењује казна затвора до шест месеци при чему се осуђени обавезује да одређени број сати одређени број дана проведе у друштвено корисном раду, раду у корист јавне (друштвене) заједнице. Радна обавеза обично износи између 40 и 240 часова и може да траје најдуже годину дана (Велика Британија) или до 18 месеци (Француска). Мера се изриче уз сагласност осуђеног који пресудом одређено време проводи у обављању одређеног рада у корист целе заједнице и то у слободном времену за који не добија накнаду. Примену ове мере оправдавају следећи разлози : а) осуђени не прекида друштвени живот и друштвене контакте, б) осуђени за време трајања

⁵⁵ Д.Јовашевић, Кривично право, Општи део, оп.цит. стр. 215-217.

⁵⁶ И.Марковић, Алтернативе казне затвора у кривичном законодавству Босне и Херцеговине, Ревиија за криминологију и кривично право, Београд, број 3/2004. године, стр. 122-127.

ове мере наставља да обавља своје занимање (професију), ц) не прекида се брачни и породични живот суђеног, д) мањи су трошкови извршења ове мере, е) нема могућности за ширење "криминалне заразе" и сл.

5.1. Појам и садржина рада у јавном интересу

Рад у јавном интересу је у кривичном праву Републике Србије предвиђен као врста казне. Заправо, ради се о алтернативи казни затвора⁵⁷ која се може изрећи у кратком трајању, у ситуацијама када се ради о учиниоцу кривичног дела који није испољио већи степен тежине и опасности, нити су проузроковане теже последице дела⁵⁸.

Рад у јавном интересу као врсту казне одређују следећи елементи:

1. друштвено користан рад⁵⁹. У пракси се као фактичко питање јавља утврђивање који се рад сматра "друштвено корисним радом". Наиме, сваки људски рад би требао да буде друштвено користан, дакле, продуктиван, те да се њиме стварају нова друштвена добра (материјалне или духовне садржине) или нове вредности. То даље значи да овако одређени рад не сме бити сврха сам себи, тако да се његовом применом само "бесциљно троши човекова енергија и време" без стварања нових добара. Такав рад не сме да буде бесмислен и бесциљан, безсврсисходан и понижавајући. Наиме, овако одређен рад има карактер компензације друштву за штету која му је проузрокована извршењем кривичног дела⁶⁰. Ради се, заправо, о осуди уз симболичку репарацију за учињено кривично дело уз очекивање да је то од користи и за појединца и за друштво.⁶¹

57 Као папенална мера рад за опште добро на слободи (рад у јавном интересу и сл) уведен је у Великој Бритајнији 1972. године под називом "социјално сервисни ордер" као начин да се осуђеном пружи прилика да да користан допринос друштвеном животу и тако испуни морални дуг према друштву. Осуђени не напушта своје радно место нити мења животну средину, а казна се своди на губитак слободног времена осуђеног будући да он за то време она обавља друштвено користан рад (П. Новоселац, Опћи дио казног права, оп.цит. стр. 350).

58 З. Шепаровић, Алтернатива казни затвора, Правна мисао, Сарајево, број 5-6/1989. године, стр. 5-19.

59 V.Žakman Ban, Z.Šućur, Zaštitni nadzor uz uvjetnu osudu i rad za opće dobro na slobodi - zakonske i provedbene implikacije, Hrvatski ljetopis za kazneno право i praksu, Zagreb, број 2/1999. године, стр. 636-641.

60 И.Симовић Хибер, Нова схватања о положају жртве у кривичноправној теорији и процесном праву и алтернативне кривичне санкције (или мере), Зборник радова, Поједносављене форме поступања у кривичним стварима и алтернативне кривичне санкције, Златибор, 2009. године, стр. 249.

61 И.Марковић, Рад за опште добро на слободи у законодавствима на југословенским просторима, Правна ријеч, Бања Лука, број 19/2009. године, стр. 126-129.

2. рад којим се не вређа људско достојанство. То значи да се сваки друштвено користан рад јавља као рад који је достојан човека и његове личности. Но, та "достојност" се ипак у сваком конкретном случају утврђује зависно од врсте конкретног рада и радног места, те услова рада као и од одређених карактеристика личности осуђеног и сл,

3. рад који је бесплатан, дакле, који се не врши у циљу стицања добити. То је рад којим осуђени стиче осећај да својим радом и позитивним односом према друштву у целини може да компензује зло које је учињено вршењем кривичног дела и

4. рад који се врши по пристанку учиниоца дела. То је добровољан и бесплатан рад осуђеног у корист државе или одређених јавних установа или организација (друштвених, добротворних или верских) са циљем пружања услуга и помоћи старим, болесним, незбринутим или хендикепианим лицима.

5.2. Услови за примену рада у јавном интересу

Два су услова за примену казне рада у јавном интересу у кривичном праву Републике Србије. То су⁶² :

1. формални услов – да је суд у кривичном поступку утврдио да је пунолетно лице извршило кривично дело за које је у закону прописана казна затвора до три године или новчана казна⁶³ (било алтернативно или кумулативно)⁶⁴. Овај услов упућује на примену алтернативне санкције само у погледу извршења лакшег кривичног дела, и то премалицу које има одређене психолошке карактеристике (када се ради о неделиквентној, некриминогеној, ненасилној личности). Дакле, тежина извршеног кривичног дела је детерминирајући фактор за изрицање казне рада у јавном интересу, али његова садржина и дужина трајања у првом реду зависе од личности учиниоца дела. То заправо представља и гаранцију да се сврха кажњавања може постићи управо применом ове мере тј.

62 Љ. Митровић, Алтернативне кривичне санкције у кривичном законодавству БИХ и искуства у њиховој примјени, Зборник радова, Поједносављене форме поступања у кривичним стварима и алтернативне кривичне санкције, Златибор, 2009. године, стр. 298-302.

63 Из оваквог законског решења неки аутори извлаче закључак да се овде ипак не ради о самосталној, посебној кривичној санкцији. (М.Шкулић, Алтернативне кривичне санкције – појам, могућности и перспективе, Зборник радова, Поједносављене форме поступања у кривичним стварима и алтернативне кривичне санкције, Златибор, 2009. године, стр.41).

64 Љ.Лазаревић, Б.Вучковић, В.Вучковић, Коментар Кривичног законика Црне Горе, Цетиње, 2004. године, стр. 123-125; Б.Петровић, Д.Јовашевић, Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине, оп.цит. стр. 294.

боравком осуђеног лица на слободи и испуњавањем радних обавеза у слободно време⁶⁵ и

2. материјални услов – да је осуђено лице дало пристанак (сагласност) да се у закону прописана казна затвора замени казном рада у јавном интересу. Пристанак осуђеног представља посебан облик добровољности што овој кривичној санкцији даје специфичан карактер. То је једина санкција (казна) која се осуђеном лицу може изрећи само уз његову сагласност (пристанак) за разлику од свих других санкција. Овај услов произилази из чињенице да је принудни рад данас забрањен. Свој пристанак осуђени треба да да на главном претресу, најкасније у завршној речи, пре него што је судско веће одмерило на основу свих отежавајућих и олакшавајућих околности и изрекло казну. Наиме, тада суд упознаје оптуженог са могућношћу да му се у конкретном случају изрекне уместо прописане казне, казна рада у јавном интересу, објашњава му природу и садржину ове казне, као и начин њеног извршења⁶⁶.

Приликом изрицања ове казне, суд ће имајући у виду сврху кажњавања, узети у обзир следеће околности : а) врсту учињеног кривичног дела, б) личност учиниоца и ц) његову спремност да обавља рад у јавном интересу. Дакле, при доношењу ове одлуке суд је дужан да имајући у виду све околности које одређују врсту и распон казне, оцени да извршење у закону прописане казне затвора није неопходно за остварење сврхе кажњавања, а да истовремено не би било оправдано ни изрећи условну осуду⁶⁷. У образложењу пресуде суд не одређује установу у којој ће се ова мера извршити, али је дужан да наведе разлоге којима се руководио да прописану казну затвора замени казном рада у јавном интересу, зашто ју је изрекао у одређеном трајању и на одређени број часова, те да ли је, када и на који начин прибављен пристанак осуђеног лица⁶⁸.

Одређивање трајања рада у јавном интересу је заправо извршено на три начина и то : а) кроз општи временски распон ове казне – ова казна може укупно да траје од 60 до 360 часова, б) кроз максимално време трајања ове казне у току једног календарског месеца – до 60 часова и

65 Ђ.Марјановић, Општекорисна работа, Безбедност, Београд, Скопје, број 3/1997. године, стр. 303-309.

66 М.Бабић, И.Марковић, Кривично право, Општи дио, оп.цит.стр.390-394.

67 Б.Петровић, Д.Јовашевић, Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине, оп.цит. стр.294.

68 Д.Радуловић, Рад у јавном интересу као алтернатива краткотрајној казни затвора, Правна ријеч, Бања Лука, број 17/2008. године, стр. 105-117.

ц) кроз минимално и максимално трајање рада у месецима – од једног до шест месеци⁶⁹.

При одмеравању трајања рада у јавном интересу као и рока за извршење овог рада, суд узима у обзир прописану казну затвора која се замјењује на овај начин, као и могућности учиниоца у погледу његове личне ситуације и запослења. Распоређивање на рад у јавном интересу у смислу врсте и радног места врши повереник водећи рачуна о способностима и знањима осуђеног⁷⁰. То значи да извршење ове казне спроводи служба повереника у оквиру Одељења за третман и алтернативне санкције Управе за извршење заводских санкција Министарства правде⁷¹

Ако осуђени не обави део или све часове изречене казне рада у јавном интересу, суд обавезно ову казну заменује казном затвора (суплеторни затвор), тако што ће за сваких започетих осам часова рада у јавном интересу одредити један дан затвора. На тај начин, ова казна рада која треба да бдуе супститут (или алтернативна) казни затвора се опет претвара у краткотрајни затвор чију примену је требало да отклони у конкретном случају. Стога се са разлогом у теорији поставља и питање да ли је у оваквом случају уопште и требало изрицати казну рада у јавном интересу, када њен апликација није била ефикасна.

Но, ако осуђени у потпуности испуњава све постављене обавезе које су везане за извршење казне рада у јавном интересу, тада је суд овлашћен да у сваком конкретном случају дужину изречене казне рада умањи за једну четвртину. Ово представља посебан, специјални облик "условног отпуста" од извршења казне рада у јавном интересу⁷².

5.3. Правна природа рада у јавном интересу

Иако је мера рада у јавном интересу или друштвено корисног рада уведена у савремено кривично законодавство још седамдесетих година

69 В. Вруљ, Рад за опће добро на слободи у Федерацији Босне и Херцеговине, стање у кривичном законодавству де леге лата и његово извршење де леге ференда, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, Сарајево, 2005. године, стр. 531-563.

70 М.Дамашка, Напомене о споазумима у кривичном поступку, Хрватски летопис за казнено право и праксу, Загреб, број 1/2004. године, стр. 3-20.

71 Ј.Лазаревић, Рад у јавном интересу, Зборник радова, Поједносављене форме поступања у кривичним стварима и алтернативне кривичне санкције, Златибор, 2009. године, стр.213-216.

72 Г.Лажетић Бужаровска, Алтернативните мерки во македонското казнено законодавство, Македонска ревија за казнено право и криминологију, Скопје, број 2/2006. године, стр. 222-226.

прошлог века, у погледу њене правне природе у теорији и пракси још увек нема јединственог схватања⁷³.

Тако је у Републици Србији рад у јавном интересу посебна врста казне (члан 52.КЗ РС), иако је очигледно да се ради о алтернативној мери по својој садржини, природи и карактеру дејства. Слично томе и законодавство Републике Аустрије ову меру предвиђа као посебну врсту кривичне санкције без ближег одређења у које врсте санкција спада. Слично решење је прихваћено и у Републици Француској која предвиђа рад у корист заједнице као врсту казне и то у два облика : а) као главну казну којом се замењује казна затвора или условна осуда са заштитним надзором и б) као споредну казну, али само за саобраћајна кривична дела (члан 131-6. КЗ РФ)⁷⁴.И у Руској федерацији, поправни рад је врста казне (члан 44. КЗ РФ)⁷⁵.

У неким другим законодавствима, ова се мера друштвено корисног рада (или рада за опште добро на слободи) јавља као замена за изречену казну затвора у трајању до 6 месеци⁷⁶. Такав је случај у Републици Хрватској (члан 54. КЗ РХ)⁷⁷. Но, у Краљевини Данској или Републици Финској друштвено користан рад је замена за казну затвора, али само у случају извршења одређених врста кривичних дела (имовинских кривичних дела, при чему је искључена његова примена за насилничка кривична дела)⁷⁸. Овакво решење познаје ново кривично право Републике Словеније (члан 86. КЗ РС)⁷⁹ које рад за општу корист одређује као алтернативну меру која служи за замену изречене казне затвора⁸⁰. Слично решење познаје и ново кривично право Босне и Херцеговине где се рад у јавном интересу јавља као замена за изречену казну затвора

73 Д.Радуловић, Алтернативе краткотрајној казни затвора, Подгорица, 2009. године, стр. 69-85.

74 М.Шкулић, Алтернативне кривичне санкције – појам, могућности и перспективе, Зборник радова, Поједносављене форме поступања у кривичним стварима и алтернативне кривичне санкције, Златибор, 2009. године, стр.46-47.

75 И.Федосова, Т.Скуратова, Уголовниј кодекс Русијској федерацији, Москва, стр. 16. Ф.Бачић, Ш. Павловић, Коментар Казненог закона, Загреб, 2004. године, стр. 303-304.

76 Ф.Бачић, Ш. Павловић, Коментар Казненог закона, Загреб,2004. године, стр. 303-304

77 Б.Павишић, В.Грозданић, П.Веић, Коментар Казненог закона, Загреб,2007. године, стр. 220

78 М.Шкулић, Алтернативне кривичне санкције – појам, могућности и перспективе, Зборник радова, Поједносављене форме поступања у кривичним стварима и алтернативне кривичне санкције, Златибор, 2009. године, стр. 44-46.

79 Урадни лист Републике Словеније број 55/2008

80 Љ.Селиншек, Казенско право, Љубљана, 2007. године, стр. 314.

у трајању до шест месеци (члан 43. КЗ БИХ, члан 44. КЗ ФБИХ, члан 44. КЗ БД БИХ и члан 34. КЗ РС)⁸¹.

У другим пак законодавствима (Република Македонија) друштвено користан рад се јавља као замена за новчану казну (члан 58 б. и 59 б.КЗ РМ). Но, у правној теорији се могу наћи и таква схватања да је друштвено користан рад заправо само прикривена новчана казна⁸² која се исплаћује у оброцима (ратама) својим доприносом, радом, ангажовањем и знањем, а не плаћањем ефективних новчаних износа.

И коначно, у законодавству Савезне Републике Немачке друштвено користан рад се јавља допунски услов за изрицање неке друге кривичне санкције нпр. условне осуде.

Но, у правној теорији се може наћи и схватање да се овде ипак ради о посебној мери суи генерис⁸³ којом се осуђеном лицу намећу одређене обавезе за одређено време⁸⁴. У сваком случају ради се о мери која се по природи и садржини налази између условне осуде и казне затвора⁸⁵.

6. Закључак

Сва савремена кривична законодавства у систему кривичних санкција, поред и уместо казне затвора (као најзначајније кривичне санкције која је прописана у посебном делу за највећи број кривичних дела самостално или алтернативно са другим казнама), познају једну или више алтернативних (интермедијалних, парапепалних или некустодијалних) санкција или супститута казне. То су различите мере друштвене реакције које суд примењује према учиниоцима лакших кривичних дела када зависно од карактеристика њихове личности није неопходно према њима изрећи (или извршити казну затвора). Као алтернативне кривичне санкције сматрају се : новчана казна, условна осуда, судска опомена, а у последње време се посебан значај придаје друштвено корисном раду, раду у јавном интересу или раду за опште добро на слободи. Поред њих поједина кривична законодавства познају и следеће алтернативне мере : 1) накнада штете, 2) амбулантни третман

⁸¹ Б.Петровић, Д.Јовашевић, Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине, Опћи дио, *op.cit.* стр. 291-293.

⁸² Д.Радуловић, Алтернативе краткотрајној казни затвора, *op.cit.* стр. 171.

⁸³ М.Бабић и др. Коментар кривичних (казнених) закона у БИХ, Сарајево, 2005. године, стр. 254.

⁸⁴ Н.Мрвић Петровић, Ђ. Ђорђевић, Алтернативе казни затвора, Правни живот, Београд, број 7-8/1992. године, стр. 1133-1138.

⁸⁵ Б.Павишић, В.Грозданић, П.Веић, Коментар Казненог закона, *op.cit.* стр. 220.

или упућивање на обуку, 3) викенд затварање, 4) кућни затвор, 5) електронски надзор и сл.

Увођење алтернативних мера, а посебно рада у јавном интересу у кривичноправни систем великог броја савремених држава јесте последица доношења низа међународно правних аката који су имали за циљ да ублаже или умање ретрибутивни карактер казни. Ти међународно правни акти јесу: 1) Европска конвенција о надзору над условно осуђеним или из затвора условно пуштеним осуђеницима из 1964. године, 2) Резолуција Савета Европе број 1. о условној осуди, пробацији и другим алтернативама затвора из 1965. године, 3) Резолуција Савета Европе број 10. о неким пеналним мерама алтернативним затвору из 1976. године, те 4) Препорука Савета Европе број 16. о друштвеним санкцијама и мерама из 1992. године.

У савременом кривичном праву присутна је тенденција за широком применом различитих алтернативних или парапеналних мјера, кривичних санкција које су алтернатива или супститути казне затвора, посебно у кратком трајању. У односу на казне, парапеналне мјере имају низ предности које се могу свести на следеће: хумани карактер, мањи степен репресивности, успостављена сарадња са окривљеним и његов активни однос у извршењу мере, постизање репарације (накнаде) оштећеном, учешће друштвене заједнице у извршењу ових мера чиме се лакше постижу ефекти ресоцијализације. И поред наведених предности примена парапеналних мјера још увек наилази на низ противника.

По свом значају, садржини и природи се међу алтернативним мерама посебно издваја казна рада у јавном интересу (ова је мера позната под разним називима, али су њихова садржина, природа, карактер и дејство идентични). Иако се ради о мери чија је правна природа још увек спорна у правној теорији, ова мера у кривичном праву Републике Србије представља супститут за у закону прописану казну затвора до три године која се изриче уз пристанак осуђеног. То је казна која се састоји у друштвено корисном раду којим се не вређа људско достојанство и који се не врши у циљу стицања добити, већ да би на тај начин осуђени својим активним односом, радом, преданошћу показао да се искупио пред друштвом због учињеног кривичног дела при чему су негативне, штетне последице његовог "кажњавања" сведене на минимум.

Проф. др Драган Јовашевић, Проф. др Борислав Петровић, Примена казне рада у јавном интересу као..., Радно и социјално право, стр. 17-40, XIV (1/2010)

*Prof. Dragan Jovašević, LL.D.
Full Professor
Faculty of Law, University of Niš*

*Prof. Borislav Petrović, LL.D.
Full Professor
Faculty of Law, University of Sarajevo*

THE APPLICATION OF THE COMMUNITY SERVICE AS A TYPE OF ALTERNATIVE CRIMINAL SANCTIONS

Summary

On the basis of the accepted international standards in the system of criminal law sanctions, all contemporary criminal law systems envisage a number of criminal law sanctions. In addition to the punishment of imprisonment (as the most significant criminal sanction which is separately prescribed for a large number of criminal offences either independently or alternatively in conjunction with some other penalty), the contemporary criminal legislations also recognize one or more alternative (intermediary) sanctions or non-custodial substitutes for imprisonment. The alternative criminal sanctions are different measures of social reaction which are awarded by the court to the perpetrators of minor criminal offences in cases when, given the characteristics of the perpetrator's personality, it is not considered necessary to deliver (or implement) the punishment of imprisonment. The range of alternative criminal sanctions includes: a fine, probation, a court warning and, lately, the community service which implies some public work for the benefit to the community or in the public interests while the offender remains unconfined. In this paper, the authors deal with the concept, the legal content, the characteristics and the conditions for the application of the community service as an alternative sanction prescribed in the criminal legislation of the Republic of Serbia, concurrently providing a comparative analysis of this legal institute in other legislations.

Key words: *criminal law, imprisonment, alternative measures, community service, court, criminal liability*

СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА ОСТАРЕЛИХ ЉУДИ КОД НАС¹

Апстракт: У раду је издвојено неколико тематских целина. У уводном излагању, истакнута су нека обележја старости као доба живота и указано на пораст броја старих становника у свету, као и на последице које са собом носи процес старења становништва. Затим су представљене правне норме домаћег законодавства, којима се на непосредан или посредан начин обезбеђује социјална заштита остарелих особа код нас и које се налазе у бројним законским и подзаконским актима, одлукама и другим документима. Наша држава донела је и посебне стратешке циљеве популационе политике, где су поред општих стратешких циљева прописани и они који се односе на остарело становништво.

Кључне речи: старе особе; социјална заштита, Србија, ageism.

1 Видети, такође, цео текст: Костић, М., „Виктимитет старих особа“, *Пристап правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије*, тематски зборник радова. Књ. 3, Ниш: Центар за публикације Правног факултета, 2009., стр. 349-388.

* Рад примљен: 24.2.2010.

Рад прихваћен: 10.3.2010.

1. Увод

У друштвено-хуманистичким и природним наукама коначно не постоји јединствен научни став о томе када заправо почиње физиолошко старење.² Међутим, око једног питања, везаног за старост и старење, постоји сагласност, а то је да настаје значајан раскорак између општих услова живота у старости и специфичних својстава старог организма. Верзар (Fritz Verzar) указује на то да је експериментална геронтологија „утврдила да је смањена способност физичког и психичког прилагођавања карактеристична промена у старењу. Она је даље утврдила сужавање хоризонта старе особе. Ове промене воде у област у којој социјална геронтологија налази своје редовне задатке. За старе особе је основни доживљај промена њиховог рада, на пример, пензионисањем, промена околине услед губитка породице или смештајем у старачки дом, или за оне с хроничним болестима, у болницу. Ако можемо да стекнемо разумевање за ово физиолошко старење, онда можемо да дамо корисну подршку старој особи“.³ При свему томе, од основног значења је непобитна медицинска чињеница да „човек у току свог живота прелази из фазе потпуне зависности (новорођенче-дете) кроз фазу независности (одрасло-зрело доба) у нову фазу зависности (старост)...“ и да је „у социјално-медицинском смислу прва фаза зависности одређена и у развијеним земљама доведена до високог ступња савршенства“, а да „друга фаза – старачко доба – још увек захтева усавршавање“.⁴

Утицај биолошког старења организма утиче на неминовност физиолошких, а често и патолошких промена човековог организма у старости и стварања сасвим нових потреба које је неопходно задовољити да би се достигао одређени квалитет живота. Тако природни, биолошки фактори непосредно утичу на промену одређених друштвених околности (материјална улагања за адекватно лечење, обезбеђење туђе неге, набавку лекова) у смислу промена става околине о потребама старих особа, али

2 Према Когоју, физиолошко старење започиње након 50 године живота, али наводи мишљење Шелдона који сматра да старост почиње код мушкараца са 65 година живота, а код жена са навршених 60 година. Баумгартнер „познаје пресенесценцију у периоду од 45 до 50 година живота, сенесценцију или период мировања од навршене 68-80 године живота и сенијум од 80 година живота. Когој, Ф., *ibid.* цит. у: Манојловић, П., *Старење и живот у старости* (Стање и карактеристике протеклог периода и пројекције до 2000. године), Институт за социјалну политику, Београд, 1981., стр. 5.

3 Fritz Verzar, „Стари и нови путеви истраживања о старењу“, *Das Medizinische Prisma* 2/68, Југословенско издање „Истраживање о старењу“, цит. у: Манојловић, П., *op. cit.*, стр. 7-8.

4 *ibid.*

и нужности усвајања одређених законских решења која би обезбеђивала сузбијање различитих облика виктимизације остарелих лица.

Због тога долази до повећавања броја захтева усмерених према здравственим службама, пензионим фондовима и социјалним давањима, неопходним за задовољење препознатих потреба старих особа. Извесно је да постоје само два начина обезбеђења социјалне сигурности у старости. Један начин је да се „праве залихе“ садашњих добара, што је, како наводе неки аутори „неодговарајуће, скупо, и не може се примењивати на услуге које потичу од људи (нпр. медицинска заштита)“.⁵ Други начин за појединце састоји се у могућности размене садашњих добара за потраживања у будућности.⁶ Да би се остварили сви ти циљеви, владе су у обавези да израде низ програма са јасно одређеним правцима деловања. Тако је неопходно организовати: промоцију вишегенерацијске породице, развијање неформалне мреже за негу старих особа, концентрацију здравствене политике на дегенеративне и хроничне болести и реформу пензионог система.⁷

У многим модерним индустријским друштвима досегнути старост као да подразумева припадање субординираној групи људи. Стари људи су често лимитирани у свом учешћу у друштвеном, економском и политичком животу, што онемогућава њихов довољни утицај у различитим сферама друштвеног живота, иако по броју они нису мањинска група. Већина улога у социјалној структури савремених друштава не припада старим особама и за њих обитава само неколицина регуларних, санкцијом заштићених могућности за пуно учешће у друштвеном животу. Развија се један стални сукобљени однос између тежњи старих особа да им припадну одређене улоге у друштву и тежњи млађег дела становништва да им те улоге не додели. Зато неки социолози положај старих људи пореде са положајем адолесцената. Наиме, њихове тешкоће да се прилагоде друштвеним захтевима су сличне. Међу њима често постоји осећање бескорисности као и спознаја да њихове жеље скоро нико не препознаје. Садашњост је битна за радно способно

5 Видети опширније: Обрадовић, Г., Димитријевић, М., „Старење становништва и криза система текућег финансирања пензија“, *Правни живот*, Београд, бр. 7/8, 2008., стр. 163-164.

6 У оквиру овог другог начина обезбеђивања социјалне сигурности у старости постоје два могућа поступања: одвајање дела зараде и гомилање новца који се може разменити за добра произведена од млађих људи или може да се прихвати обећање – од потомства или од државе – да ће бити обезбеђена добра произведена од других. Цит. у: *ibid*.

7 Наведено према: Рашевић, М., „Решавање проблема старења становништва“, *Социјална мисао*, Београд, 7-8/1995., стр. 139-141.

становништво – стари људи из садашње перспективе немају будућност, а млади тек треба да ступе на њено тло.

У том смислу, живот старих особа често добија маргиналан карактер као битисање људи који се налазе на “руб” друштвеног живота. Утицај њихових свакодневних активности на токове друштвеног живота не може се ни легалистичким оквиром нити пак неким опште прихваћеним моралним нормама дефинисати као доминантан у процесу доношења одлука које би мењале стварност.⁸

Бројчана заступљеност остарелих особа код нас, у односу на млађу популацију, упућује да ниједно од наведених питања и закључака изнетих у односу на процес старења и статус остарелих особа, као универзалне категорије, није непознато, нити непостојеће, у неком свом облику и код нас. У домаћој општој и стручној јавности све је учесталије јавно исказивање потребе да се процес старења боље разуме, да се докучи значење „биолошких граница човековог живота, детерминаната дуговечности, путева за здравији живот у трећем и четвртном животном добу, третмана болести које отежавају живот у старости, улоге старе особе у модерном старом друштву...“⁹

Међутим, питања старења и живота у старости не остају само у домену социолошких, криминолошких, виктимолошких или медицинских студија, расправа и истраживања. Она су, пре свега, део корпуса основних људских права регулисаних експлицитним домаћим правним нормама, које је наша држава ускладила са свим ратификованим међународним правним документима, који обухватају темељна права човека, као што су: забрана дискриминације, право на живот, здравље, одржање егзистенције, а посебно на заштиту у домену социјалних потреба старих људи.

Владавину права чини скуп идеја и практичних поступака у циљу промовисања схватања да закон треба да превлада насиље, да свим поступцима треба да буде управљано на законит начин, а не арбитрарном вољом људи. Поред нужности постојања идеја које инспиришу политичка друштва да прихвате владавину права, такође је неопходно обезбедити добро утврђену праксу уградње принципа владавине права, у циљу њихове примене у стварности.¹⁰

8 Видети: Костић, М., Ђорђевић, Р., „Виктимизација старих особа као припадника посебне маргиналне групе“, *Телида*, Београд, бр. год. 7, јун 2004., стр. 3.

9 „Окружење за старе по њиховој мери“, *Социјална мисао*, Београд, април-септембар, 2-3/2003., стр. 146.

10 Видети: Константиновић-Вилић, С., Костић, М., Миладиновић, Д., *Право на правну помоћ и квалитет правне помоћи пружене грађанима у кривичном поступку*

Правне норме домаћег законодавства, којима се на непосредан или посредан начин штите права и регулише положај остарелих особа код нас, налазе се у бројним законским и подзаконским актима, стратегијама, одлукама и другим документима. Њихово експлицитно навођење је неопходно и оправдано, како би се на најдоследнији начин, по јавност изузетно важно, на једном месту приказали и анализирали сви доступни, важећи документи. Стиче се утисак да изван поступања стручне јавности, у смислу њихове професионалне окупације, не постоји довољно сазнања о разноврсности, али и разумевању правних норми код нас које се односе на остареле особе. То су норме: о забрани дискриминације, из области кривичног и грађанског законодавства, о здравственој заштити, пензијској и инвалидској сигурности, као и о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана. Наша држава донела је и посебне стратешке циљеве популационе политике, где су поред општих стратешких циљева, прописани и они који се односе на остарело становништво. За све побројане документе није постојала претензија приказа и анализе по принципима хијерархије правних аката, већ по предметном одређењу и истицању положаја остареле категорије становништва код нас.

2. Стратегије и различити стратешки циљеви у домену социјалне заштите старих људи

Сама стратегија представља план акције осмишљен тако да се њиме остварује постављени циљ. Влада Републике Србије је надлежна да донесе стратегију развоја којом утврђује стање у области из надлежности Републике Србије и мере које треба предузети за њен развој (Закон о влади, чл. 45).¹¹ Влада је 2008. године донела Националну стратегију одрживог развоја¹² у којој, између осталог, истиче да су „ниске репродуктивне норме већине становништва достигле критичне вредности и изазвале отворену депопулацију и убрзано демографско старење“. Даље се у Стратегији констатује да становништво Републике Србије (без АП КиМ), према свим обележјима, може да се сврста у групу изразито старих популација. Удео младих је низак и опада, док је удео старих висок и стално расте. На попису становништва 2002. године, и поступку издржавања казне, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2007., стр. 15.

¹¹ Закон о влади, „Сл. гласник РС“, број: 55/2005, 71/2005 – испр., 101/2007 и 65/2008

¹² Национална стратегија одрживог развоја, „Сл. гласник РС“, број 57/2008

пописано је 1.177.000 лица млађих од 15 година, док је старих особа (65 и више година) било укупно 1.241.000. То је уједно и први пут у Републици Србији да је забележен већи број старих него младих.¹³

Старење и одлив становништва посебно угрожавају сеоска подручја Републике Србије, у којима се са смањењем радно способног становништва губи способност за одрживо управљање природним добрима и за њихово коришћење на готово 85% државне територије.

Зато стратешки циљеви популационе политике обухватају и: заустављање и/или успоравање неповољних демографских тенденција, тако што ће се подстицати рађање и стварати услови за стабиловање броја становника; стварање одговарајуће политике рађања и бриге о младима; уважавање старења у свим аспектима политике развоја; повећање очекиваног трајања живота и повећање броја година у добром здрављу.

Истиче се да постојећа мрежа установа социјалне заштите не одговара стварним потребама корисника и не обезбеђује одговарајуће услуге. Упркос бројним изменама регулативе, суштински реформски помаци започети су 2000. године, и то у контексту децентрализације и деинституционализације претходно високоцентрализованог система. Најзначајније мере усмерене су ка побољшању положаја најрањивијих категорија популације, попут појединаца и породица који не остварују основну социјалну сигурност, особе са инвалидитетом, старих, деце без родитељског старања, жртава породичног насиља итд.

Боље приступање социјалним правима и систему социјалне сигурности јесте предуслов социјалне кохезије, заједно са њеним унапређивањем, ради успостављања и доградње механизма и института којима се промовише социјална једнакост. Иако је основни начин обезбеђивања социјалне кохезије адекватно запослење, суштински су значајни и сегменти политика заштите породица с децом, бриге о старима као и подстицања социјалне укључености (посредством програма становања, запошљавања, образовања и обуке, здравствене заштите, материјалне

13 Ситуација је другачија у неким етничким групама (Роми, Албанци на југу) и међу насилним мигрантима (избеглице, расељена лица) који имају знатно млађе становништво. Ако се као индикатор демографске старости посматра вредност медијалне старости, становништво Републике Србије (без АП КиМ) спадало је, са старошћу од 40,7 година у време пописа 2002., у групу најстаријих популација на свету. Према подацима за 2000. годину, у свету су само четири земље (Јапан, Италија, Швајцарска и Немачка) имале медијалну старост становништва која је била већа од 40 година. Видети: *Национална стратегија одрживог развоја*, loc.cit.

помоћи и социјалних служби). У томе, осим државних органа, велики удео има и цивилно друштво, у првом реду удружења и синдикати.

Натпросечном ризику од сиромаштва изложене су и особе које имају више од 65 година (при чему су у најтежем положају оне без пензијских накнада), као и деца. Старе особе чине скоро четвртину укупног броја сиромашних, а 12,7 % деце је сиромашно. Ризику сиромаштва посебно су изложене старије жене у сеоским подручјима. Неписменост је најизраженија у старијој женској популацији, међу женама које имају 65 година и више и износи 36 %.

Многе од наведених констатација у оквиру Националне стратегије поновљене су из претходно усвојених стратешких докумената или су послужиле као путоказ за даљу разраду и у другим стратегијама које се предметно, посредно или непосредно односе и на остареле особе. Оно што је интересантно јесте да је Национална стратегија о старењу¹⁴ донета пре Националне стратегије одрживог развоја, дакле још 2006. године, уз концептуалну усклађеност са Препорукама и обавезама Мадридског међународног плана акције о старењу (2002) и Регионалном стратегијом његове примене донете од Економске комисије УН за Европу, затим Стратегијом за смањење сиромаштва (2003), као и са Закључцима VI геронтолошког конгреса Југославије (одржаног од 10. до 12. маја 2002. године у Врњачкој Бањи) за период до 2015. године.¹⁵

14 *Национална стратегија о старењу*, „Сл. гласник РС“, бој 76/2006

15 Априла 2007. године Србија је поднела „Извештај о активностима у Републици Србији на спровођењу Регионалне стратегије за имплементацију (РИС) Мадридског међународног акционог плана за старење (МИПАА)“ ОУН-а, Економској комисији за Европу, Одељењу за активности у вези са становништвом. Коришћени су извештаји и интервјуи чланова Савета за старење и старост Владе Србије (17 чланова-представника организација које се баве питањима старења у Србији), официјелни извештаји Министарства за рад, запошљавање и социјалну политику, Министарства здравља и Канцеларије потпредседника Владе за праћење и имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва. Партиципативни приступ – 1. Резултати евалуативног истраживања (квантитативни и квалитативни) НВО “Амиту” у сарадњи са УНДП- Србија, “Ванинституционална заштита старијих људи у Србији”, Фебруар, 2007; 2. Резултати са фокус групе старијих грађана Србије изложени на националној радионици “Живот и права старијих људи у Србији”, у оквиру пројекта “Подршка реформи политике старења у Србији” - НВО “Progetto Sviluppo” у сарадњи са МРЗСП, март 2007.

Видети: *Извештај о активностима у Републици Србији на спровођењу Регионалне стратегије за имплементацију (РИС) Мадридског међународног акционог плана за старење (МИПАА)*,

www.zavodsz.gov.rs/...starenja/UNECE%20Nacionalni%20izvestaj%20o%20starenju%20u%20Srbiji.doc, приступ: 14.1.2010.

Главни циљ Националне стратегије о старењу је „стварање интегралне и координиране политике, засноване на савременим научним сазнањима и обавезама преузетим из наведених докумената - које ће друштво и привреду Републике Србије, пре свега, здравствену и социјалну заштиту, тржиште рада и образовање, ускладити са демографским променама - како би се створило друштво за сва животна доба, које посебно тежи да задовољи потребе и ослободи неискоришћене потенцијале старијих људи“¹⁶. Стратегија се заснива на следећим основним принципима: доживотног развоја појединца; унапређења и заштите свих људских права и основних слобода; обезбеђивања економске и социјалне сигурности и квалитета живота у старости; омогућавања пуне интеграције и партиципације старијих особа у заједницу; елиминације свих облика друштвеног занемаривања, услед опадања функционалних способности у старости и инвалидности; ангажовања на остваривању родне равноправности; поштовања различитости и последично другачијих потреба међу популацијом старијих; промовисања интергенерацијског и интрагенерацијског трансфера, солидарности и дијалога; успостављања партнерства на свим нивоима: Владе, невладиног сектора, приватног сектора и између самих старијих људи; остваривања једнаких могућности за све; афирмисања личне одговорности.

Полазећи од изнетих принципа, утврђује се скуп међусобно повезаних обавеза у различитим областима политике, организованих око десет праваца акције и конкретних мера које из њих следе, да би се адекватно одговорило на вишеструке и испреплетене изазове и околности настале старењем становништва, да би Република постала друштво за све генерације и старење у достојанству.¹⁶

Стратегија развоја социјалне заштите¹⁷ предвиђа да ће се развој социјалне заштите одвијати кроз реформске процесе који се ослањају на међународне и европске циљеве општег економског и социјалног развоја друштва, смањење сиромаштва, као и обезбеђење квалитетније заштите рањивих група: деце, инвалидних и старијих особа, као и маргинализованих група грађана. Укупне промене политичког, привредног и вредносног система, као и неповољна демографска кретања, довели су до нарушене социјалне равнотеже нашег друштва. Последице су велики пораст незапослености, сиромаштва и социјалног раслојавања и повећана угроженост деце, немоћних и старијих људи, услед смањених могућности породице и друштва да оствари своју заштитну улогу.

¹⁶ Детаљније погледати цео текст: *ibid.*

¹⁷ *Стратегија развоја социјалне заштите*, „Сл. гласник РС“, број 108/2005

У Стратегији се истиче да је недостатак разноврсних облика подршке у природном окружењу, као и малих смештајних капацитета уочљив и код пружања социјалних услуга за остареле особе. Око 7.800 корисника је смештено у домове. Изнета је тврдња да у појединим установама постоје листе чекања за пријем, а у неким локалним заједницама уопште не постоји могућност смештаја, јер нема изграђених капацитета. Квалитет услуга у постојећим установама је неуједначен, не обезбеђује се увек адекватна подршка за очување психофизичких потенцијала корисника и унапређење квалитета њиховог живота. Ове установе смештају знатан број корисника са медицинским индикацијама, психијатријским проблемима и хроничним болестима, све до терминалних стања, често без адекватних материјалних и кадровских услова.

Правовремена и делотворна заштита деце, старих и особа са инвалидитетом може се обезбедити изградњом политике социјалне заштите која активно превенира настанак социјалних тешкоћа у друштву и усаглашеним деловањем система социјалне и здравствене заштите, система запошљавања, образовања, полиције и правосуђа. У Стратегији се истиче неопходност изградње политике у области социјалне заштите, која би укључила активности Скупштине, Владе, Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, других релевантних министарства, савета Владе и локалних самоуправа, у преиспитивању и реструктурирању система социјалне заштите. Један од начина састоји се у томе да се израде усаглашени стратешки и акциони планови у ужим областима, које припадају социјалној заштити са особама са инвалидитетом, старијим особама, жртвама насиља у породици.

У Стратегији се модел стручног рада у постојећем систему социјалне заштите описује као класичан медицинске приступ, који је усмерен на утврђивање недостатака и патолошких стања и понашања појединца. Централни стручни поступак је дијагностички, усмерен првенствено на одређивање „категорије“, односно карактеристичне групе корисника, која ужива одређену заштиту, па се истиче да су тиме потребе неких, посебно рањивих група - деце и одраслих, на овај начин остале недовољно препознате. Истовремено, извесне доминантне појаве или оне које се као такве означе, не сагледавају се у сложеном контексту социјалне, физичке, емоционалне и финансијске ситуације појединца, породице и уже социјалне средине. То је посебно уочљиво код мултипроблемских породица, деце са сметњама у развоју, особа

са инвалидитетом и старијих особа. Овакав модел је у суштини патерналистички, јер пасивизира и стигматизује корисника, а не уважава снаге и потенцијале појединца и породице и социјалне средине.

Као једно од решења, Стратегија означава неопходност подстицања на развој приватног сектора у пружању социјалних услуга. Те се услуге могу комерцијализовати и њихов мањак је карактеристичан на целој територији Републике Србије. Отуда се у Стратегији наводи да су „као помоћ свакодневном животу породице радно активних грађана које се ангажују у дневном збрињавању деце са ризицима у развоју, инвалидних и старијих и немоћних особа, неопходне разноврсне и прихватљиве услуге“.

Значајан је и број инвалидних и старијих грађана који живе у самачким домаћинствима. Циљ је да потенцијални корисници, према својим потребама и материјалним могућностима, имају одговарајући избор за коришћење подршке, која ће им омогућити продуктиван и самосталан живот у заједници. Држава мора обезбедити, уз контролу квалитета услуга, равноправан статус овим установама у коришћењу буџетских средстава за пружену услугу кориснику, као и подстицање инвестиционих улагања ради пружања услуга.

Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности,¹⁸ између осталог истиче да су основне тешкоће у запошљавању жена неадекватна квалификациона структура, дискриминација по старости већа него за мушкарце, притисци ради одлагања закључења брака и родитељства, сексуалне уцене и друго. Стога је један од начина промовисање политике запошљавања и рада, која доприноси усклађивању радних услова и породичног живота (европски модел „равнотеже између каријере и породице“), путем побољшања организовања неге старијих као и хроничних болесника, на пример, као и спровођење јавне кампање за подстицање мушкараца да подједнако учествују у испуњавању породичних обавеза, заједнички брину о деци и о старим и болесним члановима породице.

У овој Националној стратегији одређује се да је насиље према женама „сваки акт родно заснованог насиља, који резултира или може да има за последицу физичку, психичку или сексуалну повреду или патњу жене, укључујући претње таквим радњама, ограничење или произвољно лишење слободе, без обзира да ли се дешава у сфери јавног или приватног живота“. Насиљу су посебно изложене жене из маргинализованих и

¹⁸ *Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности*, „Сл. гласник РС“, број 15/2009

вишеструко дискриминисаних група (Ромкиње, жене са инвалидитетом, избегле и расељене жене, жртве рата, жене које живе у истополним заједницама, жене са психички измењеним понашањем, жене зависне од алкохола, дроге и медикамената, жене са ХИВ/АИДС вирусом, хроничне болеснице, мигранткиње, сиромашне жене, женска деца, старице, жене из сеоских средина и друге вишеструко дискриминисане групе).

Брига за здравље становништва Србије представљена је у неколико посебних стратегија, чије се поједине садржајне целине односе и на старе особе. Стратегија јавног здравља Републике Србије¹⁹ представља подршку испуњавању друштвене бриге за здравље, обезбеђивању услова у којима становништво може да буде здраво и чини основу за доношење одлука о акцијама за унапређење здравља и квалитета живота становништва Републике Србије. Стратегија, између осталог, предвиђа и израду нових, ревизију постојећих, имплементацију и евалуацију програма намењених одређеним популационим групама, посебно женама, деци, радно активном становништву и старим особама.

Затим, у Стратегији развоја заштите менталног здравља²⁰ истиче се да је у општем недостатку ресурса у земљи неопходно да се идентификују посебно угрожене групе чије ментално здравље је под ризиком. Те групе укључују: школску популацију, старије особе, избеглице или припаднике мањинских група. Износи се тврдња да према подацима СЗО, али и подацима из спроведених домаћих истраживања, велики број старих особа има менталне поремећаје. Па ипак, службе за заштиту менталног здравља старих су неразвијене у нашој средини, као и у већем делу света, односно оне су неспремне да се суоче са изазовом популације која стари. Постоји недостатак образованог кадра, недостатак мотивације за бављење овом облашћу и недостатак мреже служби у којима би се збрињавале старе особе са менталним поремећајима.

У Стратегији је истакнута неопходност да се заустави дискриминација по годинама старости, да се промовише аутономија живота појединца, као и могућност независног живљења старих особа и да се омогући њихово учешће у свим значајним сегментима друштва. Због тога је неопходно да се заштита менталног здравља популације старих особа одвија у заједници, базирана на идентификованим потребама корисника и њихове околине, од стране стручњака и друштва. Та заштита укључује превентивне интервенције, као алтернативу, односно

¹⁹ Стратегија јавног здравља Републике Србије, „Сл. гласник РС“, број 22/2009

²⁰ Стратегија развоја заштите менталног здравља, „Сл. гласник РС“, број 8/2007

допуну традиционалним клиничким службама. Треба створити мрежу установа у којима се на различите начине збрињавају старе особе, уз неопходну континуирану едукацију стручњака и друштва у целини. Антистигма кампање су важне за ову популацију (старе особе са менталним поремећајима су двоструко стигматизоване - због старости и самих менталних поремећаја).

Иначе, у Стратегији је наглашено да се системи заштите менталног здравља у региону морају штитити као било која друга људска права и да ефикасно реаговање на индивидуалне и друштвене последице трагичних историјских догађаја и разарања друштва треба да спречи утицај посебно код вулнерабилних група, као што су деца и млади људи, жене и старије особе.

У Стратегији за превенцију и контролу хроничних незаразних болести²¹ истиче се податак из 2006. године да у Републици Србији 16,8% одраслих становника има реуматске поремећаје, преко 40% има или је имало болове у зглобовима, а више од 50% болове у леђима. Ови поремећаји здравља се јављају у сваком животном добу и представљају најчешћи узрок инвалидности, али је битно да њихова учесталост расте са старењем. Следећи податак који се односи на старе особе и већу изложеност појави хроничних незаразних болести је да другу групу са натпросечним ризиком сиромаштва у Србији представљају лица старија од 65 година, чији је релативни ризик сиромаштва био за 13,4% већи у односу на ризик сиромаштва укупне популације.

Још један важан документ је Стратегија за палијативно збрињавање,²² која се оцењује као документ од националног значаја за утврђивање целовите и усклађене политике државе, у циљу развоја здравственог система Републике Србије. Палијативно збрињавање је приступ који побољшава квалитет живота пацијента и породице, суочавајући се са тешкоћама које прате болести које угрожавају живот, кроз превенцију и отклањање патње, путем раног откривања и непогрешиве процене и лечења бола и других тешкоћа: физичких, психосоцијалних и духовних (Светска здравствена организација 2002. године). Разлози за доношење Стратегије су растуће потребе за овим видом здравствене заштите, настале као последица старења становништва Републике Србије и све већег броја оболелих од болести које имају прогресивни ток (кардиоваскуларних болести, малигних болести, шећерне болести,

21 *Стратегија за превенцију и контролу хроничних незаразних болести*, „Сл. гласник РС“, број 22/2009

22 *Стратегија за палијативно збрињавање*, „Сл. гласник РС“, број 17/2009

неуромускуларних, цереброваскуларних болести), ХИВ/АИДС-а, саобраћајног трауматизма и др. Разматрање здравствених и социјалних потреба становништва, односи се и на податак да у Републици Србији има 947.000 домаћинстава са особама старијим од 65 година (37,5% од укупног броја домаћинстава). Такође, већину самачких домаћинстава у Републици Србији чине старачка домаћинства. У 52,8% случајева старачка домаћинства чине особе старије од 65 година, а у 23,9% случајева то су домаћинства са особама старости између 50 и 64 године. Највећи проценат становништва, који без помоћи друге особе не може да обавља активности везане за личну негу, јесу особе старости од 65 до 74 године.

Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији²³ намењена је реализацији активности које воде већој укључености особа са инвалидитетом у друштвене токове, чиме се директно доприноси унапређењу положаја не само особа са инвалидитетом, већ и других осетљивих група (на пример старе особе, деца, националне мањине, рурално становништво, талентовани ученици итд.).

Стратегија за управљање миграцијама²⁴ одређује управљање миграцијама као уређеним системом који сачињавају јасна миграциона политика и планско и организовано управљање миграционим токовима, уз одговарајући допринос регулисању миграција на регионалном и глобалном нивоу. Објашњавајући унутрашња миграциона кретања, у Стратегији је наведено да је током деведесетих година прошлог века дошло до бројних друштвено-економских и политичких промена, које су утицале на динамику становништва и појачале утицај деценијама непрекидне миграције из села ка граду. Иако су села демографски старија, процес демографског старења је бржи у градским срединама, због повратног ефекта управо тих кретања. Захваљујући приливу младих, способних за рад, који су долазили са села, градови су имали бољу демографску структуру. Протеком времена, највећи део тих генерација ушао је у групу старог становништва, а број деце у њиховим породицама је био мањи него на селу, далеко испод потреба простог обнављања становништва. У документу се даље констатује да наставак овог тренда треба очекивати и у наредном периоду. Раније изражена неповољна демографска ситуација са старењем у АП Војводина и источном делу

²³ Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији, „Сл. гласник РС“, број 1/2007

²⁴ Стратегија за управљање миграцијама, „Сл. гласник РС“, број 59/2009

Републике Србије се током последњих двадесет година проширила на целу Републику Србију. На то су утицале економске миграције, са једне стране и присилне миграције интензивирани током деведесетих година прошлога века, са друге стране.

Старе особе посредно су предмет интересовања и у Стратегији за развој пољопривреде Србије,²⁵ у којој се истиче да су тешкоће руралних области различите. Становништво које остаје често је релативно старо и прилично се тешко прилагођава новим околностима и више зависи од јавних услуга, а посебно од здравствене службе.

Стратегија развоја образовања одраслих у Републици Србији²⁶ је позив на стварање културе учења, друштвене организације и економије засноване на знању и унапређењу способности и постигнућа одраслих људи. И у овом документу се истиче податак да се стопа природног прираштаја драстично смањује, док се просечно трајање живота продужава, што има за последицу константно увећање броја особа старијих од 60 година у укупној популацији. Стога, систем образовања одраслих треба да буде доступан свим категоријама одраслих. Он је отворен према различитим друштвеним групама и категоријама становништва, као што су: сиромашни, избеглице, одрасли са посебним потребама, припадници мањинских група, дугорочно незапослени, одрасли млади људи без квалификације, жене, старији радници који се суочавају са ризиком губитка посла, високо образовани који остају без посла, као и друге категорије високообразованих одраслих који имају потребу за стручним усавршавањем.

Извесна питања остарелих особа, посебно оних које припадају другим националностима, односно националним мањинама, попут Рома, описана су у Стратегији за унапређивање положаја Рома у Републици Србији.²⁷ Стратегија поставља основе за унапређивање положаја Рома у Републици Србији и смањење разлике између ромске популације и осталог становништва и за идентификовање и примену мера афирмативне акције у областима образовања, здравља, запошљавања и становања. Старосна структура и просечна старост Рома се значајно разликују у односу на општу популацију. Највећи број Рома чине деца млађа од шест година (нешто више од 11% укупног ромског становништва), а заступљеност по старосним групама затим прогресивно опада. Индекс

²⁵ Стратегија за развој пољопривреде Србије, „Сл. гласник РС“, број 78/2005

²⁶ Стратегија развоја образовања одраслих у Републици Србији, „Сл. гласник РС“, број 1/2007

²⁷ Стратегији за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, „Сл. гласник РС“, број 27/2009

старења ромске популације износи 0,15, што је потпуно супротно од индекса старења укупне популације у Републици Србији, који износи 1,01. Просечна старост ромских жена и мушкараца је приближно иста (27,6 година за жене и 26,7 година за мушкараце), што је за 14 односно за 12 година ниже од просечне старости жена и мушкараца у Републици Србији. Процењује се да је животни век Рома за око 10 до 12 година краћи у односу на општу популацију. Посебно су угрожени најмлађа деца, жене у генеративном периоду и стари Роми, затим старе жене (које су у 80% случајева неписмене), младе мајке, самохране мајке и деца. Женске ромске организације и локални здравствени центри треба да организују едукацију младих мајки и младих, средовечних и старијих Ромкиња у вези са здравственим питањима, уз адекватан приступ и на ромском језику.

Стратегија развоја званичне статистике у Републици Србији у периоду од 2009. до 2012. године²⁸ донета је у процесу интензивних активности на плану хармонизације са стандардима и праксом Европске уније. Званична статистика треба да спроведе попис становништва, домаћинства и станова 2011. године, у складу са међународним препорукама, с тим да се претходно планира пробни попис 2009. године. Пописом ће се обезбедити многобројни статистички индикатори, а међу њима и број и територијална дистрибуција укупног становништва и становништва по групацијама у оквиру одређених старосних граница. Такође, треба развити статистику, у којој ће се један од индикатора одрживог развоја односити на старење друштва.

3. Норме о забрани дискриминације

Устав Републике Србије²⁹ у чл. 21 под називом „Забрана дискриминације“ прописује да су пред Уставом и законом сви једнаки. Свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Не сматрају се дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица

²⁸ Стратегија развоја званичне статистике у Републици Србији у периоду од 2009. до 2012. године, „Сл. гласник РС“, број 7/2009

²⁹ Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, број: 83/2006 и 98/2006

или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

Општа забрана дискриминације, облици и случајеви дискриминације, као и поступци заштите од дискриминације уређени су Законом о забрани дискриминације.³⁰ У овом закону: изрази „дискриминација“ и „дискриминаторско поступање“ означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе, као и на чланове њихових породица или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима (члан 2. ст. 1. тач. 1).

У глави III Закона под називом „Посебни случајеви дискриминације“ прописано је да је забрањено дискриминисати лица на основу старосног доба. Стари имају право на достојанствене услове живота без дискриминације, а посебно, право на једнак приступ и заштиту од занемаривања и узнемиравања у коришћењу здравствених и других јавних услуга (члан 23.).

Законом су предвиђене и казнене одредбе за непоштовање забране дискриминације. Тако, у глави VIII прописане су „Казнене одредбе“ којима је предвиђено кажњавање новчаном казном од 10.000 до 100.000 динара за прекршај правно лице или предузетник ако занемарује или узнемирава лице на основу старосног доба у пружању здравствених или других јавних услуга (члан 23. став 1.), док ће се новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казнити за прекршај одговорно лице у правном лицу, односно у органу јавне власти, као и физичко лице (члан 58.).

Законом о раду³¹ такође су прописана извесна права запослених³² и општа заштита запослених³³ која се непосредно односе на питања

30 *Закон о забрани дискриминације*, „Сл. гласник РС“, број 22/2009

31 *Закон о раду*, „Сл. гласник РС“, број: 24/2005, 61/2005 и 54/2009

32 Приликом регулисања права запослених, Закон прописује да запослени има право на одговарајућу зараду, безбедност и заштиту живота и здравља на раду, здравствену заштиту, заштиту личног интегритета и друга права у случају болести, смањења или губитка радне способности и старости, материјално обезбеђење за време привремене незапослености, као и право на друге облике заштите, у складу са законом и општим актом (чл. 12).

33 На пословима на којима постоји повећана опасност од повређивања,

старости, као и забрана дискриминације оних који траже запослење или су већ запослени, између осталог и по питању старости.

Одредбе Закона о раду јасно прописују забрану дискриминације. Наиме, забрањена је непосредна и посредна дискриминација лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, инвалидност, националну припадност, вероисповест, брачни статус, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовинско стање, чланство у политичким организацијама, синдикатима или неко друго лично својство (члан 18.). При томе, непосредна дискриминација, у смислу Закона, јесте свако поступање узроковано неким од основа из члана 18. којим се особа која тражи запослење, као и запослени, ставља у неповољнији положај у односу на другу особу у истој или сличној ситуацији. Посредна дискриминација постоји када одређена наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса ставља или би ставила у неповољнији положај у односу на друге особе - особу која тражи запослење, као и запосленог, због одређеног својства, статуса, опредељења или уверења из члана 18. Закона (члан 19.). Такође, Законом је прописано да је дискриминација из члана 18. забрањена у односу на: 1) услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла; 2) услове рада и сва права из радног односа; 3) образовање, оспособљавање и усавршавање; 4) напредовање на послу; и 5) отказ уговора о раду. Одредбе уговора о раду којима се утврђује дискриминација по неком од основа из члана 18. овог Закона ништаве су (члан 20.).

Забрана дискриминације прописана је и одредбама Закона о здравственој заштити,³⁴ у коме се у члану 20. прописује начело правичности здравствене заштите. Ово начело се остварује забраном дискриминације приликом пружања здравствене заштите по основу расе, пола, старости, националне припадности, социјалног порекла, вероисповести, политичког или другог убеђења, имовног стања, културе, језика, врсте болести, психичког или телесног инвалидитета.

професионалних или других обољења може да ради само запослени који, поред посебних услова утврђених правилником, испуњава и услове за рад у погледу здравственог стања, психофизичких способности и доба живота, у складу са законом (чл. 82).

³⁴ Закон о здравственој заштити, „Сл. гласник РС“, број: 107/2005 и 72/2009 – др. закон

4. Норме о социјалној и здравственој заштити, пензијској и инвалидској сигурности

Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана³⁵ прописује право на смештај у установу социјалне заштите пензионеру и другој старој особи³⁶ која због неповољних: здравствених, социјалних, стамбених и породичних прилика није у могућности да живи у породици, односно у домаћинству. Смештај у установу социјалне заштите врши се по решењу центра за социјални рад, донетом на основу налаза и мишљења одговарајућег стручног тима центра о неопходности смештаја. Налаз и мишљење треба да садржи оцену да су испуњени прописани услови (чл. 37 ст. 1), као и констатацију да је центар благовремено испитао могућност и предузео мере да се обезбеди ванинституционални облик заштите и да је, у конкретном случају, смештај у установу социјалне заштите најцелисходнији облик заштите (чл. 37).

Смештај у установу социјалне заштите остварује се упућивањем корисника у одговарајућу установу, у којој се обезбеђује:³⁷ збрињавање (становане, исхрана, одевање, нега, помоћ и старање), васпитање и образовање, оспособљавање за одређене радне активности и здравствена заштита у складу са посебним прописима,³⁸ радно-окупационе, културно-

35 Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана, „Сл. гласник РС“, број: 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/2001, 84/2004, 101/2005 - др. закон и 115/2005

36 Влада Републике Србије донела је документ под називом „Смештај старих у дом“, у коме се истиче да је основна делатност домова за старе институционална брига о старима. Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана домове за старе сврстава у јавне службе намењене задовољавању посебних потреба старих особа које због болести, старости или из других разлога не могу живети у свом дому, односно у породичном окружењу. Тренутно у Србији има места у 38 домова за старе. У документу се даље објашњава читав поступак смештаја остарелих особа, као и дневна организација њиховог живота у домским условима. Видети: „Смештај старих у дом“,

www.minrzs.gov.rs/cir/index.php?option...id... - приступ: 17.11.2009. године

37 Значајно је доношење Правилника о учешћу сродника у издржавању корисника права у социјалној заштити („Сл. гласник РС“ број: 36/93, 88/93, 20/94, 35/97, 61/01, 99/04, 100/04, 10/06), где је у чл. 1 прописано да се утврђују критеријуми и мерила за одређивање учешћа лица која су као сродници, према прописима о браку и породичним односима, обвезници издржавања у издржавању лица неспособног за рад, у трошковима смештаја корисника у установи социјалне заштите или у другој породици, као и за одређивање средстава за личне потребе лица која користе смештај.

38 Закон о здравственој заштити Републике Србије у чл. 88 прописује да се здравствена нега и рехабилитација за лица смештена у установе социјалног старања обезбеђује као здравствена делатност на примарном нивоу.

забавне и рекреативно-рехабилитационе активности и услуге социјалног рада. Изузетно, смештај се може вршити и у стационарној здравственој установи, која испуњава услове за пружање услуга смештаја, као и у домовима ученика, односно студената када се корисник упућује на оспособљавање за рад, на основу уговора о пружању услуга који закључује центар за социјални рад са одговарајућом установом, по прибављеном мишљењу министарства надлежног за социјална питања (члан 36).

Улога центра за социјални рад, као упутне установе, за остварење права на смештај у установу социјалне заштите, непосредно је нормирана Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.³⁹ Центар је дужан да свој рад организује на начин којим омогућава доступност услуга свима онима којима су оне потребне, са посебном пажњом усмереном на рањиве групе (деца, стари, инвалиди, припадници мањинских група и др.) (члан 8). Запослени на овим пословима обављају и послове информисања, правног саветовања, те учешћа у процени, планирању и реализацији услуга и мера социјалне и старатељске заштите, у сарадњи са запосленим стручним радницима на пословима заштите деце и омладине, односно одраслих и старих особа (члан 20). Као једна од унутрашњих организационих јединица при центрима за социјални рад образују се и служба за заштиту одраслих и старих, уколико је на стручним пословима у центру ангажовано најмање десет запослених са одговарајућом стручном спремом (чл. 24).

Министарство за рад и социјална питања донело је и Одлуку о мрежи установа социјалне заштите за смештај корисника.⁴⁰ Установе социјалне заштите за смештај корисника оснивају се ради остваривања права смештаја у установу социјалне заштите и смештаја у другу породицу, која су законом утврђена као права од општег интереса. Установе социјалне заштите за смештај старих особа дужне су да, у року од шест месеци од дана ступања на снагу ове одлуке, ускладе број и структуру запослених и број и структуру корисника са капацитетима утврђеним овом одлуком.

Ради успостављања критеријума и мерила за утврђивање цена услуга у установама социјалне заштите за смештај корисника које оснива Република и у центрима за социјални рад када обезбеђују смештај

³⁹ *Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад*, „Сл. гласник РС“, број 59/2008

⁴⁰ *Одлука о мрежи установа социјалне заштите за смештај корисника*, „Сл. гласник РС“, број 51/2008

корисника, као и цена услуга смештаја у другу породицу и цена програма рада центра за социјални рад у делу послова који се односи на вршење јавних овлашћења, Влада је донела Правилник о критеријумима и мерилима за утврђивање цена услуга у области социјалне заштите које финансира Република.⁴¹ Месечна накнада за издржавање одрасле и старе особе у хранитељској породици утврђује се једном годишње у износу од 40% од износа просечне зараде без пореза и доприноса по запосленом у Републици остварене у јуну месецу текуће године и усклађује се сваког месеца са индексом трошкова живота. Месечна накнада за рад хранитеља који обезбеђује смештај одрасле и старе особе износи 20% од просечне зараде без пореза и доприноса остварене по запосленом у Републици у претходном месецу (члан 10б. став 1. и став 4).

У циљу старања о социјалном положају остарелих особа, Министарство за рад и социјална питања донело је 2007. године Одлуку о образовању Савета за питања старости и старења,⁴² чији су задаци да: разматра питања старења, друштвеног и економског положаја старих особа, могућности коришћења њихових радних и стваралачких потенцијала и учешћа у развоју друштва, привредном и јавном животу; покреће одговарајуће иницијативе за унапређење сарадње са државним органима, стручним, хуманитарним и струковним организацијама и удружењима ради побољшања квалитета живота у старости, разматра питања унапређења научних и стручних дисциплина у области геронтологије, покреће иницијативе за измене и допуне прописа који регулишу питања од значаја за социјалну сигурност и квалитет живота у старости и предлаже унапређивање и усмеравање међународне сарадње у овој области. Савет је образован за период од четири године. У одлуци су и таксативно наведене особе које се именују у Савет. Савет је обавезан да доставља извештаје о раду надлежним одборима, односно министарству.

Према одредби Закона о пензијском и инвалидском осигурању⁴³ у чл. 3 предвиђено је да се обавезним пензијским и инвалидским осигурањем обезбеђују права за случај старости, инвалидности, смрти и телесног оштећења. Закон прописује и добровољно пензијско и ин-

41 *Правилник о критеријумима и мерилима за утврђивање цена услуга у области социјалне заштите које финансира Република*, „Сл. гласник РС“, број: 15/92, 100/93, 12/94, 51/97, 70/03, 97/03, 99/04, 100/04, 25/05, 77/05, 60/06

42 *Одлука о образовању Савета за питања старости и старења*, „Сл. гласник РС“, број: 93/2007

43 *Закон о пензијском и инвалидском осигурању*, „Сл. гласник РС“, број: 34/2003, 64/2004 - одлука УСРС, 84/2004 - др. закон, 85/2005, 101/2005 - др. закон и 63/2006 - одлука УСРС

валидско осигурање, које одређује као осигурање којим се, на основу уговора, могу обезбедити права за случај старости, инвалидности, смрти и телесног оштећења или већи обим тих права од обима утврђеног овим законом, као и друга права из овог осигурања (члан 4). За случај старости, Закон прописује право на старосну пензију (члан 18. став 1. тач. 1).⁴⁴

У области здравствене заштите, у члану 68. Уставом се прописује да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља. Деца, труднице, мајке током породилског одсуства, самохрани родитељи са децом до седме године и стари остварују здравствену заштиту из јавних прихода, ако је не остварују на други начин, у складу са законом.

Закон о здравственој заштити у члану 11. прописује да се у Србији остварује друштвена брига за здравље, под једнаким условима и то обезбеђивањем здравствене заштите групација становништва које су изложене повећаном ризику обољевања, затим здравственом заштитом особа у вези са спречавањем, сузбијањем, раним откривањем и лечењем болести од већег социјално-медицинског значаја, као и здравственом заштитом социјално угроженог становништва. Здравствена заштита обухвата посебно особе старије од 65 година живота. Законом је предвиђено и оснивање посебних завода за геронтологију, као здравствених установа у којима се обавља здравствена заштита старих особа и спроводе мере за очување и унапређење здравља и превенцију болести ове популационе групе, као и обављање делатности кућног лечења и неге, палијативног збрињавања и рехабилитације старих особа (члан 106).

Такође, Закон прописује да су број и старосна структура становништва, као и здравствено стање становништва, између осталог, важни приликом оснивања здравствених установа средствима у државној својини (члан 47). Осим тога, здравствени радник, корисник старосне пензије, уз сагласност коморе здравствених радника може основати рад приватне праксе (члан 55).

44 Као алтернативне могућности, у модерном свету све су озбиљнији предлози да мајке на изборима треба да имају додатни глас за свако малолетно дете, а да радно способни треба да уплаћују део свог пензијског осигурања директно својим родитељима. Тако би и радно способни родитељи били стимулирани да имају више деце која би им, у старости, сопственим уплатама повећала пензије. Последњим решењем поново бисмо дошли у ситуацију да нас наша деца „лебом“ ране. Видети: *Одлука о доношењу програма демографског развоја Аутономне покрајине Војводине са мерама за његово спровођење*, „Сл. лист АП Војводине“, број 3/2005

Закључна разматрања

Продужење трајања људског века значило је стално повећавање броја старих особа у односу на укупну популацију једне земље.⁴⁵ Зато у феномену старења мора да се разликује старење индивидуе од старења популације. Чином рођења свака особа почиње да стари са даљим протеком времена, при чему се код ње испољава низ промена у физичким и менталним особинама, као и у друштвеним функцијама које обавља. С друге стране, “старење становништва је такав демографски процес који се одвија у склопу мењања старосне структуре, под дејством смањења наталитета и продужавања трајања живота”⁴⁶

Положај старих особа у друштву је пре свега условљен њиховом радном неактивношћу и теретом који представљају за активне.⁴⁷ Процес старења радне снаге непосредно утиче на настајање бројних економских последица. Наиме, економски развој је условљен постојањем мобилне и флексибилне радне снаге, која подразумева брзо мењање посла, прихватање иновиција у знању или једноставно прелажење на неко ново занимање. Даље, старење радне снаге утиче на обим незапослености у условима негативног раста становништва, као и на промену нивоа и структуре индивидуалне и породичне потрошње, с једне и преко промена у потребама за услугама у појединим секторима (образовање, на пример), с друге стране.⁴⁸

45 Према Смит, 1961. године у Енглеској и Велсу било је 5.750.000 мушкараца и жена старијих од 65 година, што је по броју одговарало броју становника Шкотске. Током 1981. године њихов број износио је 7.500.000, што је било 13% укупног становништва. Од 6.400.000 старих особа у Британији изнад 65 година, бар половина је зависила потпуно или у великој мери од новчане помоћи и других олакшица које даје држава. Неколико стотина хиљада старих особа живело је по домовима, а приближно исти број других је било озбиљно онеспособљено, тако што су се тешко кретали, морала им се достављати храна, патили су од слабог вида, били неспособни за самостални живот или потпуно везани за постељу. Смит, А. *Људско тело*, Нови Сад: Матица српска, 1973., стр. 310-311.

46 Мацура, М., „Старење становништва и популациона политика“, *Геронтологија*, бр. 1/1993, стр. 16-17.

47 Тако, на пример, у Србији, у 2002. години подаци из пописа становништва јасно су показали да је први пут у историји Србије број старијих од 65 година премашио број млађих од 18 година. У Пиротском, Нишком, Средњебанатском, Зајечарском, Моравичком и Београдском округу просечна старост износи 54 године. Од почетка 20. века број Срба се смањио за 10%, тако да се предвиђа да ће 2050. године Србија имати око 4.000.000 становника. В. Таловић, „Срби народ најстарији“, *Вечерње новости* 31.12.2005. године; 1. и 2.01.2006. године; цит. у: Гудовић, З., „Старе особе у светлу друштвених промена“, *Социјална мисао*, Београд, април-јун, 2/2006., стр. 89.

48 Детаљније о последицама старења радно активног становништва видети у: *ibid.*

Уопште посматрано, међу 25 демографски најстаријих земаља у свету, са изузетком Јапана, све су из Европе, коју Американци већ дуго називају „Старим светом“. Србија је међу државама са најстаријим становништвом јер шестину њених становника чине особе од 65 година и старије, односно наша земља се са 15,7 одсто старијих од 65 година налази на четвртом месту на листи најстаријих популација у свету.

Упркос чињеници да је средином прошлог века Србија спадала у млађе популације Европе, у другој половини прошлог века константно је растао и апсолутни број и удео старог становништва, посебно у централној Србији и Аутономној покрајини Војводини. Иако је процес глобалног старења карактеристичан за све европске земље, код нас се овај процес развија знатно брже. Као илустрација може се изнети податак да је 1950. године у Србији живело 235.000 људи старијих од 65 година, а у другој половини прошлог века 924.000. Према резултатима пописа из 2002. године, више од 900.000 особа у централној Србији и око 300.000 у Војводини старо је 65 и више година. Процењује се да ће се процес популационог старења континуирано наставити у првој половини 21. века и да ће се број особа старих 65 и више година повећати за трећину у 2052. години. У 2000. години је у Србији било скоро четири пута више старих него пре пет деценија, док је у истом периоду у Европи тај број повећан за „само“ 137 одсто (1,37 пута). Уколико се таква тенденција настави, 2050. године у Србији (без Косова и Метохије) живеће чак 41% старог становништва. Процене Центра за демографска истраживања су да ће се смртност у првој половини 21. века, ипак, смањивати, односно да ће се продужити живот старијег средовечног и старог становништва. Тако ће се број старијих од 65 година повећати за трећину, а њихов удео у укупном становништву кретаће се од 18,7 до 27,5 одсто. Број особа старијих од 80 година за пола века ће се утростручити и представљаће четвртину укупног броја старих, односно њихов удео у укупној популацији повећаће се са 1,9 на 6,2 одсто. То значи да ће Србија почетак друге половине овог века дочекати као држава старих људи, пошто ће, судећи по проценама, старији од 65 година надмашити бројчано популацију млађу од 15 година.⁴⁹

Представљање само дела података о последицама старења становништва и даље пренебрегава временски објективно условљену

Такође видети чланак: Стевановић, Р., „Старење и демографска старост становништва Црне Горе“, *Социјална мисао*, Београд, бр. 7-8/1995., стр. 159-169.

49 Наведено према чланку: „Број старих људи у Србији расте“, <http://www.bgdcafe.com/modules.php?name=News&file=print&sid=5654>, приступ: 17.10.2007.

чињеницу да су сви активни будући неактивни. Старе особе су свој допринос друштвеном напретку већ дале и зато у току трајања трећег и четвртог доба имају пуно право да од друштва очекују заштиту и помоћ. Отуда потичу основна обележја социјалног положаја старих људи која у себи носе ризик дискриминације/виктимизације по њих.

Miomira Kostić, Ph.D.

Associate Professor, University of Niš, Law School

SOCIAL PROTECTION OF ELDERLY PERSONS IN SERBIA

Summary

The status position of the elder persons, in some specific conditions of the social environment, is limited by their unemployed position and economical, emotional and social load for the younger. But there is an objective gradually limited fact that all active persons are future unactive part of the population. The elder persons have already given their contribution to the social progress, so during the „third“ and the „fourth“ period of their lifes, they have all rights to expect help and protection from the society. If young persons have power of making decisions and running the social courses, than influencing to the social position of elder, they also influence to the quality of their own future. In this article, there are several different parts. At the introduction, as in the first part of the article, there are some characteristics of the old age. Also, it is pointed out that the number of old persons is greater every day, as the world's phenomenon, as well as the consequences of that fact. Than, after that it is pointed out on the Serbian legislative which directly or indirectly makes the position of social security of elderly persons, in great numbers of legislative acts and state strategies.

Key words: *elder, social security, discrimination, ageism, victimity, prevention, Serbia*

Мр Саша Перишић
Клинички центар Србије

Прегледни научни чланак*
UDK: 005.7:614.2

МЕНАџМЕНТ ЗДРАВСТВЕНОГ СИСТЕМА

Апстракт: Аутор у раду излаже најзначајније аспекте здравственог система у Србији и његову организациону структуру, указујући на значај доброг менаџмента у здравственом систему.

Кључне речи: Здравствени менаџмент, здравствени систем, здравствена акција, здравствени тим, здравствена заштита, здравствени систем будућности.

* Рад примљен: 25.4.2010.
Рад прихваћен: 18.5.2010.

Уводна разматрања

Систем здравствене заштите и свака здравствена установа у њему све до скоро су бивствовали у превише заштићеним друштвеним околностима.

Међутим, друштвено-економске промене последњих година, као и промена социјалних односа створиле су квалитетно нове услове рада и развоја укупног друштвеног живота, па и здравствене делатности.

Као и сам здравствени систем, односно његов развој, тако и руковођење и управљање тим системом, већ извесно време заокупљају велику пажњу и друштвене и професионалне јавности.

Данас се, на почетку XXI века, може слободно тврдити да су управљање и руковођење веома актуелни, атрактивни и стручно примамљиви, али њихово проучавање и примена захтевају доста флексибилности, спремности за промене, добро познавање друштвеног и здравственог система и људи који у њему раде, уз неопходан одговарајући аналитички приступ и тимски рад.

Код нас се све више осећа потреба за стварањем руководећег кадра здравственог система који је основно едуциран у овој области и који ће се даље усавршавати. Проблеми са којима се наше друштво суочава данас и са којима ће се највероватније суочавати у блиској будућности, захтеваће одговарајуће организацијске вештине менаџера и способности да задовољи друштвене и стручне задатке и изазове. Здравствени менаџмент, сваким даном постаје све више неопходан како за ефикасно функционисање здравственог система, тако и за унапређење развоја здравства.

Он је до данас прошао одређене стадијуме развоја, тако да представља једну од водећих дисциплина у односу на менаџмент других подсектора друштва. Исто тако, здравствени менаџмент постаје неизоставна потпора, интервенција у одлучивању ради постизања одређених циљева.

Постоји веровање да је неопходне промене у здравственом систему, здравственој заштити и здравственом развоју, могуће спровести са функционалним менаџментом.

Заштита здравља популације није више, или је све мање, искључиво витална друштвена функција, она је изгубила идеолошки ореол позитивне социјалне перформансе у мосту за превазилажење стварности изнад понора економске депресије у земљи. Од опште друштвене категорије, здравствена заштита је све више у сфери интереса породице, појединца и секундарних социјалних група, а само делом остаје у функцији државе.

Држава ће сигурно је, одвајати све мање средстава за заштиту здравља становништва, што значи и за здравствене установе, и зато се у здравству све више мора мислити на дуге изворе средстава неопходних за опстанак.

Менаџерски тим здравствене установе мора то прихватити као реалност.

Управо, менаџерски тим здравствених установа а пре свега болница, данас морају бити и предузетници, који своје снове не остварују само кроз пласирање идеја већ ангажовано делују и иницирају догађаје и активности.

У средишту пажње и интересовања здравственог менаџера морају бити актуелни здравствени проблеми популације коју опслужује, питање успешног предузетништва, вођење свеукупне пословне активности установе, управљање и руковођење радом и делатношћу служби, финансијама, технологијом, кадровима, истраживањем и развојем, као и проблемима планирања и одређивања стратегије развоја и успешне пословне позиције и функције установе у целини.

Полазећи од ових правила, савремени менаџмент у здравственој установи се и утемељује на дометима психологије, економије, организационих наука и методама социјалне медицине.

У свакодневном раду, односно при планирању рада и развоја своје установе, директор сваке здравствене установе мора да научи и како да природну организациону повезаност између различитих радних јединица преобрати у функционалну спрегу. При томе, организациона блискост у болничкој установи, представља спајање два или више супростављена сегмента или јединица, односно специјалистичких служби, ради постизања вишег циља.

Функционална веза у том погледу значи уједињавање и усмеравање делатности двају или више различитих подсистема нпр. хирургија, интерно, затим јединица или служби ради боље, ефикасније и рационалније функције укупног система, тј. установе у целини.

У бити овог другог је тимски рад, кооперативност и, у савременим условима, незаобилазна интердисциплинарност. А једно и друго заједно чини основу за постизање значајног квалитета сваке савремене здравствене установе, односно њене интегралности, без обзира чије је власништво.

Посебно данас морају се ценити прави професионалци, који поред високог степена медицинског знања, поседују и одговарајући ниво познавања правила управљања, руковођења и економије.

Здравствени менаџмент представља један од четири основна елемента здравствене политике међу које се убрајају и смањивање разлика у правима и остваривању права на здравствену заштиту, развој здравствене заштите на принципима примарне здравствене заштите и активно учешће заједнице у решавању здравствених проблема.

Декларација о примарној здравственој заштити дала је посебан значај здравственом менаџменту као ефикасном инструменту у остваривању циљева здравствене политике.

Здравствена политика не може да се посматра издвојено, сама за себе, већ је она саставни део општег, привредног и друштвеног развоја, јер услови социјалног, културног и економског живота имају веома снажан утицај на здравље становништва.

Управо данас здравствени менаџери у здравственим установама, треба да постигну она три квалитета које је још Марко Аурелије на почетку овог миленијума молио да добије као дар од богова; храброст - да мењају оно што се може или мора променити, снагу - да поднесу оно што се не може променити и мудрост - да разликују прво од другог.

Једино се на тај начин руковођење здравственим установама може исказати као комбинација знања, заната и духовности. Реч је, дакле, о оригиналном и осетљивом складу за који је потребно много времена, праксе и учења да би се пронашла добитна руководећа техника, да би сазрео онај вид поимања дужности и потребан степен професионалне одговорности којим се поједина личност руководиоца најпотпуније креативно испољава.

Руководилац савремене здравствене установе било којег профила, као и сваки други професионални руководилац неке друге институције, треба перманентно да мења старе фразе и форме, те на тај начин успешно отклања препреке које га спутавају и ометају у његовој креативности, знању и образовању, како би у оптималним околностима остварио стратешке циљеве.¹

I. ЗДРАВСТВЕНИ СИСТЕМ

Здравствени систем је један од подсистема друштва који ради на заштити здравља људи од рођења до смрти, односно кроз њихов читав животни век. Према томе, потпуно је јасно, да је он као такав не

¹ Јаковљевић Ђ.: Менаџмент у здравственим установама, ЕЦПД Универзитет за мир УН, Београд, 1998. стр 366.

само одговоран него и неопходан за здравље и здравствени развој, како појединца, тако и породице и друштва у целини.

Због тога, није сасвим свеједно какав је и како функционише здравствени систем, како је организован, колико кошта и колико је успешан.

Боље функционисање здравственог система подразумева унапређење здравља грађана по принципу једнаке доступности здравствених услуга, поштовања права пацијената, уз ефикасну употребу финансијских, људских и других ресурса.

1.1. Дефиниције здравственог система

Међу савременим дефиницијама, са професионалног аспекта, издвајају се следеће:

- здравствени систем је један од подсистема друштва који се столећима развијао доприносима људи, науке, комерцијалних фактора и других социјалних снага, обично без проучавања или системског планирања,

- здравствени систем би се могао дефинисати и као део друштвеног система, чија је главна максима унапређење и очување здравља,

- здравствени системи у извештају Светске здравствене организације се дефинишу као системи који обухватају све организације, институције и ресурсе који су посвећени да предузимају акције.²

1.2. Компоненте здравственог система

Према В. Klaczkowskom и А. Van Der Werfu, структура и функционална повезаност здравственог система било које земље може бити анализирана на бази модела који су они предложили³. По њима постоје пет главних компонената упрошћеног модела једног здравственог система, од којих је сваки, директно или индиректно, повезан један са другим.

То су следећи модели:

1. Развој здравствених ресурса – подразумева кадрове, здравствене капацитете, опрему и снабдевање и знање.

2. Организовано уређење ресурса - односи се на националне здравствене власти, здравствено осигурање, друге државне агенције, невладине агенције, независни приватни сектор.

2 Др Предраг Мићовић, Обележја, Здравствени менаџмент, Београд, 2008. стр. 4.

3 National Health Systems, PHP No 77, WHO 1984.

3. Пружање здравствене заштите – односи се на три нивоа заштите и то примарни, секундарни и терцијални ниво.

4. Економска помоћ – обухвата државне изворе финансирања, власнике, организације, волонтерске агенције, локалну заједницу, инострану и приватна домаћинства, друго.

5. Менаџмент – обухвата вођство, одлучивање у оквиру којег је планирање, примена, мониторинг и евалуација, информацијска помоћ, и на крају регулација.

1.3. Циљеви здравственог система

Три најважнија циља здравственог система су:⁴

1. Унапређење и очување здравља људи
2. Одговорност на очекивање и захтеве људи за здравственом заштитом и
3. Поштена финансијска контрибуција – допринос људи.

Успешност рада здравственог система може се мерити на бази достигнућа наведених циљева.

Уколико здравствени систем добро функционише, уколико су његове перформансе задовољавајуће и уколико ефикасно постиже своје циљеве, самим тим и његов допринос здрављу грађана и општем напретку друштва је већи, односно сврсисходнији. Све то довољно указује да је потребно да здравствени систем буде одговарајуће структуриран, успешно руковођен, ефикасан, непрекорно организован и адекватно финансиран уколико се жели постићи да он добро функционише и позитивно утиче на унапређење здравствене заштите и здравствено стање становништва.

Такође, потпуно је извесно, да ако здравствени систем не ради ефикасно и његове перформансе нису задовољавајуће, на тај начин може више да нашкоди него ли да користи. Осим тога, здравствени систем наноси штету ако је сиромашно структуриран, лоше руковођен, неефективно организован и неадекватно финансиран:⁵

2.1. Нивои здравственог система

Већ је истакнуто да је здравствени систем један од најважнијих подсистема сваког друштва, да се перманентно развија и унапређује, да постаје комплекснији, да захтева све већа улагања, те да је сврсисходно фокусирати се на његово функционисање и успешност.

4 WHO, Global World Health Report, 2000.

5 WHO, Evaluation of the Strategy for HFA, Geneva 1993.

Здравствени систем чине сродни елементи, међусобно повезани који доприносе унапређењу здравља у кућама, образовним институцијама, радним местима јавним местима и заједницама, али такође и у физичкој и физичко-социјалној средини и у здравственим и другим секторима, као на пример у пољопривреди, едукацији.⁶

2.1.1. Примарни

Здравствени систем је организован обично на различитим нивоима: започиње на перифернијем нивоу, такође познатом као ниво заједнице, комунални ниво или примарни ниво здравствене заштите, који се продужава кроз интермедијални ниво (срез, регион, провинција), све до централног нивоа.

У исто време, периферни ниво укључује индивидуе и породице који имају активан интерес и партиципирају у решавању својих здравствених проблема, постајући тако пуноправни чланови здравствених тимова.

2.1.2. Секундарни и Терцијални

Интермедијални и централни нивои спроводе елементе, активности и услуге здравственог система који су одобрени од стране националне здравствене власти дотичне земље.

Примарна здравствена заштита која се састоји од основних елемената који су наведени у Декларацији из Алма Ате, треба да се спроводе на месту првог контакта између појединаца и здравственог система.⁷

Други ниво здравственог система који често називају реферални треба да помогну првом примарном нивоу здравствене заштите, како би се ови елементи спроводили перманентно.

Виши реферални систем требало би да се развија на начин како први реферални ниво не би био оптерећен са проблемима који се решавају у оквиру примарне здравствене заштите у заједници, тако да се пацијенти могу поново враћати онима који су их послали. Подразумева се свакако, да они морају са собом имати обавештења о предузетим мерама и предлоге за даље поступке у лечењу. Потребно је разрадити и евалуирати механизме и поступке да би реферални систем могао да функционише ефикасно.

⁶ James Stoner, Charles Wankel: *Management*, Third Edition, PHI, USA, 1986.

⁷ Миливоје Стаматовић и други: *Здравствена заштита*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1955. стр 233.

Очигледно да није лако створити и организовати тако многоструко компликован здравствени систем који може да одржава кохезију и да осигура функције у сагласности са договореном политиком.⁸

2.2. Врсте националних здравствених система и њихове карактеристике

Здравствени системи код нас, као и у свету, развијали су се заједно са друштвено-економским и политичким променама и њиховим развојем.

Углавном, те промене и развој, одвијале су се током дужег периода и под утицајем многих фактора.

С обзиром да су се земље у свету развијале различито и имале својствене карактеристичне развоје, то је недвосмислено утицало да се здравствени системи развијају различито. Зато, с правом можемо рећи да нема истих здравствених система у свету и да сваки има неке своје специфичности и одлике.

2.2.1. Подела и карактеристике

Када бисмо здравствене системе груписали по неким заједничким одликама и одредили њихове врсте, онда би то могли да урадим на следеће начине :

1. Према организованости здравственог система:

- Добро организован
- Скромно организован
- Средње организован
- Сви они могу постојати у различито развијеним земљама.

2. Према економском нивоу развоја земље :

- Развијене земље
- Земље у развоју
- Неразвијене земље
- Земље у транзицији.

3. Према врстама здравственог осигурања

- Друштвено, национално (фонд, доприноси, таксе)
- Приватно
- Комбиновано.

4. Према периодима развоја :

- Почетни, у развоју

⁸ Др Предраг Мишовић, Обележја, Београд, 2008. стр 11.

- Средње развијен
- Развијен.

5. Према функционисању :

- Задовољавајуће,успешно
- Делимично
- Незадовољавајуће.

6. Према примени менаџмента и његових главних функција и развоја ЗИС:

- Планирање
- Организовање
- Мониторинг
- Одлучивање
- Лидерство
- Координација
- Спровођење закона и прописа
- Развој ЗИС.

7. Према карактеристикама социо-политичког система :

Веома је тешко квантификовати системе на бази социо-политичког система, иако је здравствени систем сваке земље део њених социо-политичких структура.

Ако се за међународну компарацију узме рангирање здравствених система на бази следећих карактеристика,односно давања значаја:

- здрављу као социјалној вредности,
- колективизму насупрот индивидуализму и
- дистрибуцији одговорности, онда је могуће класификовати здравствене системе по горњим карактеристикама.

Било која подела наведених здравствених система може да послужи као један општи орјентир при покушају сврставања једног националног здравственог система. Посебно треба имати у виду да се здравствени системи стално развијају и мењају, те поред тога што могу бити веома слични један другоме,ипак сваки од њих се разликује по неким својим специфичностима које носи са собом.

II. ЗДРАВСТВЕНИ СИСТЕМ БУДУЋНОСТИ

Процена будућности сваког система па и здравственог једно је од контроверзних и конфузних питања уопште, али у исто време и атрактиван и изазован проблем.

Због тога је предвиђање здравственог система за XXI век један аналитички, стручни, студиозан и истраживачки подухват који захтева добро познавање како прошлог и садашњег стања, тако и процену будућег стања-визију самог система, али и визију развоја читавог друштвеног система, и исто тако развој науке и технологије које се толико брзо мењају и развијају да су скоро непредвидиве.

Могућност реализације, односно примене, визије здравственог система зависно је од мноштва чинилаца, као например друштвено-политичког система, економске развијености, места и улоге националне власти у решавању општих проблема, здравствене политике и стратегије, укључивање заједнице и људи, спремност на промене, реформе, која свакако мора бити континуирана, културних, етичких и моралних табуа, као и извршене демократизације друштва.⁹

Један успешан и ефикасан здравствени систем будућности треба да има следеће компоненте :

1. Да посебан акценат ставља на промоцију и превенцију здравља, а не само на лечење и рехабилитацију
2. Да примарна здравствена заштита буде у центру здравственог система
3. Да се развија на бази стратегија здравља за XXI век и постизања циљева
4. Да задовољи три важна захтева за развој: једнакост у здрављу, једнакост у коришћењу здравствене службе и једнакост у дистрибуцији доступних средстава
5. Да буде окренут решавању потреба и захтева људи и да не постоје предрасуде у његовом коришћењу у односу на пол, старост, расу и материјални положај
6. Да здравствене акције које спроведу буду ефикасне и ефективне
7. Да се на адекватан начин користе доступни ресурси
8. Да се посебна пажња обрати на квалитет и одржавање квалитета
9. Да принципи демократизације и децентрализације буду у центру пажње

⁹ Global Strategy for HFA by 2000, WHO, Geneva 1981.

10. Да се посебна пажња обраћа на едукацију здравствених кадрова и њихово усавршавање

11. Да на челу здравственог система и његових делова буду успешни здравствени менаџери итд.

III. ЗДРАВСТВЕНИ МЕНАЏМЕНТ

Иако је здравствени менаџмент свој развој доживео веома касно у односу на општи менаџмент, није у потпуности успео да преброди и реши бројне проблеме и дилеме настале као последица извесних концепцијских, али и теоретских неслагања.

Ако би се при покушају дефинисања Здравственог менаџмента узели у обзир само базични и општи принципи менаџмента, без посебног наглашавања здравља и здравствене заштите онда би се за дефиницију здравственог менаџмента могла прихватити она дефиниција предложена од стране СЗО из 1980. године:

„Менаџмент се односи на ефикасну употребу ресурса и омогућавање људима да раде заједно, да би постигли специфичне циљеве.¹⁰

Здравствени менаџмент би се могао дефинисати као збир мера са циљем да се планирају, примењују и евалуирају многи елементи повезани у здравствени систем. Ове мере су неопходне како би се здравствена политика спровела у стратегије а стратегија претворила у планове или акције. На тај начин једноставније је донети одлуку о примени здравствених програма којим би се омогућило да се здравствена инфраструктура тако развија да омогући ефикасну и ефективну примену истих.

Здравствени менаџмент (руковођење, администрација) јесте у основи организован и развијен систем договорених правила, функција и задатака које спроводе одговорни и одређени појединци на различитим нивоима здравствене заштите, у циљу побољшања здравља народа.¹¹

3.1. Достигнућа здравственог менаџмента

Мада још увек релативно млада дисциплина, здравствени менаџмент је у досадашњој примени показао одређене вредности. Без обзира што се и код њега уочавају извесни проблеми и дилеме, као и код свих нових концепата, последица су још увек недовољно дефинисаних ставова и опредељења.

¹⁰ WHO-On Reing in Charge, Geneva, 1980.

¹¹ Др Предраг Мићовић, Обележја, Београд, 2008, стр. 32.

Досадашња искуства у примени менаџментских метода и принципа на рад и функционисање здравственог система, недвосмислено указују да је он као такав неопходан здравственом систему уз одређено прилагођавање карактеристикама и специфичностима овог система.

Задњих тридесетак година здравствени менаџмент постаје све већи предмет интересовања истраживача, установа и целокупног здравственог система. Како здравствени систем постаје све више сложен и комплексан, систем који упошљава велики број здравствених кадрова и троши велики део средстава заједнице, осећа се све већа потреба за његовим ефективним и ефикасним руковођењем.

Све више је присутан став да је здравствени менаџмент потребан и неопходан, не само на централном нивоу, већ на свим нивоима здравственог система. Светска здравствена организација зато инсистира последњих година на примени здравственог менаџмента на нивоу среза и у примарној здравственој заштити, односно у свим институцијама које су од круцијалног значаја за здравље становништва.¹²

Ако сагледамо достигнућа здравственог менаџмента, можемо с правом констатовати да постоји све веће интересовање за његову примену од стране шире друштвене заједнице, као и прихватање основних принципа менаџмента.

3.2. Проблеми у примени здравственог Менаџмента

Као и у свакој примени нових концепата, ставова, идеја, неминовно долази до извесних проблема, односно до разлике између онога што се жели постићи и стварних, реалних достигнућа.

На настанак, односно појаву проблема, може да утиче мноштво и објективних и субјективних фактора.

Проблеми субјективне природе настају као последица извесних схватања, недовољног знања, ставова, неадекватних информација, погрешних закључивања. Међу њима доминирају следећи проблеми:

1. Страх од новог, непознатог и од угрожавања постојеће позиције.
2. Став да је менаџмент подесан за велике компаније, али не и за здравствену службу
3. Схватање да само хумани и материјални ресурси могу да реше све проблеме
4. Став и жеља неких руководилаца да веома брзо могу променити постојећи систем на тржишним принципима
5. Покушај промене система реформама система само на бази увођења нових закона, правила итд.

¹² WHO, Task Force for Health Development, Geneva, 1994.

6. Недовољно примењивање метода менаџмента на бази циљева
7. Недовољно познавање постављених циљева установе, програма
8. Став да само лекар може бити руководилац здравствене установе
9. Недовољна мотивисаност здравствених радника.

У проблеме објективне природе спадају сви они који настају као последица недостатка свих врста ресурса, међу којима су примарни:

1. Лекари и остали здравствени кадар нису едуцирани здравственим менаџментом
2. Менаџментску функцију обавља лекар администратор а не школовани здравствени менаџер
3. Недовољно средстава за здравствену заштиту
4. Повећање трошкова здравствене заштите на рачун примене високо специјализоване, често неадекватне и непотребне технологије
5. Централизован систем управљања
6. Зависност у доношењу одлука од више инстанце, ауторитета
7. Доношења одлука најчешће без одговарајуће анализе и процеса.

РЕЗИМЕ

Као што је општи друштвени развој и развој менаџмента утицао на развој здравственог менаџмента, тако је и развој здравственог менаџмента утицао на развој здравственог система.

Данас, када је тај систем доста развијен, нарочито у развијеном делу света, када је неопходан друштву за његов социјално-економски развој, када је постао систем који троши један добар део укупног националног дохотка, када је све компликованији и комплекснији и када у њему ради велики број високо стручних кадрова, управљање и руковођење њиме се не може и не сме оставити, односно спроводити без јасног концепта развоја, одговарајућих принципа и доброг менаџмента.

Из свега претходно изнетог може се закључити да је утицај здравственог менаџмента на здравствени систем и обрнуто био различит у различитим периодима општег друштвеног развоја, али и у разним периодима развоја здравственог система, здравствене заштите, као и здравственог развоја, односно здравственог стања становништва.

Такође, у руковођењу здравственим системом све већи значај добија децентрализација путем преноса ауторитета и средстава на средње и ниже делове система. И поред тога, осећа се све већа потреба за едукованим, школованим здравственим кадром.

ЛИТЕРАТУРА

1. Јаковљевић Ђ.: Менаџмент у здравственим установама, ЕЦПД Универзитет за мир УН, Београд, 1998. стр 366.).
2. Др. Предраг Мићовић, Обележја, Здравствени менаџмент, Београд, 2008. стр. 4).
3. National Health Systems, PHP No 77,WHO 1984.)
4. WHO, Global World Health Report,2000.)
5. WHO, Evaluation of the Strategy for HFA, Geneva1993.).
6. James Stoner, Charles Wankel: Menagment, Third Edition, PHI, USA, 1986.).
7. Миливоје Стаматовић и други: Здравствена заштита, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1955. стр 233.).
8. Др Предраг Мићовић, Обележја, Београд, 2008.стр11.)
9. Global Strategy for HFA by 2000,WHO, Geneva 1981.).
10. WHO-On Reing in Charge,Geneva,1980.).
11. Др Предраг Мићовић, Обележја, Београд, 2008, стр. 32.)
12. WHO,Task Force for Health Development, Geneva,1994.).

*Saša Perišić, LL.M.
Clinical Center of Serbia*

THE HEALTH SYSTEM MANAGEMENT

Summary

Just as the development of health management has been influenced by the overall social development and by the development of management in general, the development of health management has further had a considerable impact on the development of the health care system.

The health care system is very well-established today, particularly in the developed countries. This system is absolutely necessary for every single society and its social and economic development. However, given the fact that it is constantly growing more complex and complicated and that it employs a huge number of qualified personnel, the health care system consumes a large part of the total national income. For all these reasons, this system must be managed and run on the basis of a clear concept of development, relevant principles and good management.

Considering the above, it may be concluded that the influence of health management on the health system (and vice-versa) was different in various periods of the overall social development as well as in various periods of development of the health care system, the health insurance system and the general health of the population.

In managing the health care system, there is a growing trend towards decentralization by transferring authorities and funds to the middle and the lower parts of the health care system. Besides, there is an ever-growing need for well-educated health personnel.

Key words: *health management, health care system, health action, health care team, health care protection, prospective health system*

*Радмила Букумирић-Катић
помоћник министра рада и
социјалне политике*

Прегледни научни чланак*
UDK: 349.24:331.108.6

ПРИМЕНА ЗАКОНА О СПРЕЧАВАЊУ ЗЛОСТАВЉАЊА НА РАДУ

***Апстракт:** Циљ Закона о спречавању злостављања на раду („Службени гласник РС”, број 36/10, у даљем тексту: Закон) је да се обезбеди целовит и превентивни систем заштите од злостављања на раду, који би запосленима омогућио брзу и ефикасну заштиту путем кратких рокова за поступање и већи број привремених заштитних мера. Применом Закона, који је ступио на снагу 4. септембра 2010. године, допринеће се и стварању оптималне радне околине и међуљудских односа заснованих на сарадњи, колегијалности, тимском раду, где се поштује достојанство личности запосленог на раду као суштинску тачку успешног пословања.*

***Кључне речи:** радни однос, злостављање на раду, заштита од злостављања.*

** Рад примљен: 8.5.2010.
Рад прихваћен: 28.5.2010.*

1. Закон о спречавању злостављања на раду

1.1. Дефиниција и појам злостављања и сексуалног узнемиравања

Злостављање, сагласно члану 6. став 1. Закона, јесте свако активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца које се понавља, а које за циљ има или представља повреду достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог и које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење, погоршава услове рада или доводи до тога да се запослени изолује или наведе да на сопствену иницијативу раскине радни однос или откаже уговор о раду или други уговор.

Злостављање, сагласно члану 6. став 2. Закона, јесте и подстицање или навођење других на понашање из става 1. овог члана.

Закон се, такође односи и на случајеве сексуалног узнемиравања. **Сексуално узнемиравање**, сагласно члану 21. став 3. Закона о раду („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05 и 54/09), јесте свако вербално, невербално или физичко понашање које има за циљ или представља повреду достојанства запосленог у сфери полног живота, а које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење.

Законом је изричито забрањен било који вид злостављања на раду и у вези са радом запослених и других лица ангажованих ван радног односа (лица која обављају привремене и повремене послове или послове по уговору о делу, лица на стручном оспособљавању и усавршавању код послодавца без заснивања радног односа, волонтере и свако друго лице које учествује у раду код послодавца, по било ком основу).

Такође, треба нагласити да се Закон примењује на све послодавце који су дефинисани Законом о раду („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) - свако правно и физико лице које запошљава или радно ангажује једно или више лица, Законом о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08 и 104/09) – према коме права и дужности послодавца у име Републике Србије врши руководилац државног органа, као и послодавце и запослене у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе у складу са Законом о радним односима у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон*, 49/99 – др. закон**, 34/01 – др. закон***, 39/02, 49/05 – одлука УСРС, 79/05 – др. закон, 81/05 – испр. др. закона и 83/05 – испр. др. закона).

1.2. Узроци и последице злостављања на раду

Према истраживањима у земљама Европске уније¹, око 8% радника у Европи, што је 12 милиона људи, тврди да је било предмет злостављања на радном месту, 4 % каже да је било предмет физичког насиља а 2% сексуалног узнемиравања на радном месту. Резултати студије добијени су из непосредних појединачних разговора са 21.500 радника у чланицама. Резултат ове студије у чланицама показује да су:

- *жене* у већем обиму предмет малтретирања од *мушкараца* (9% у поређењу са 7%),
- да радници који раде на уговор о повременим пословима имају више изгледа да буду предмет малтретирања од оних са сталним запослењем,
- највећа злостављања на раду у јавној управи (13%), у сектору трговине (продаје) и услуга (11%) и банкарству (10%) и
- лица која су изложена злостављању на раду знатно су подложнија *стресу* неко остали радници (47% жртва злостављања на раду каже да има стресан посао, док је удео оних који то тврде међу свим анкетираним 28%),
- одсуства са посла учесталија међу жртвама малтретирања (34%) него уопште (23%).

У могуће узроке злостављања на раду спадају:

- веома мала или никаква информисаност на радном месту и управи као и
- нерешени и дуготрајни организациони проблеми који доста исцрпљују радне тимове и могу да доведу до појаве „тражења жртвеног јарца” и злостављања на раду.

Последице оваквог понашања се одражавају и на појединце и радне тимове, и на послодавца и могу бити значајне у погледу енормног повећања трошкова за појединце, предузеће и друштво, затим за пораст проблема и тешкоћа у сарадњи, ниској толеранцији на стрес, лошем физичком здрављу, физичким реакцијама тј. поремећајем сна или депресијом, симптомима маније, понекад агресивности или озбиљног замора и/или суицидалних мисли.

Ако малтретирање одмах не престане и ако се проблеми на послу не испитају и не реше, постоји ризик од тога да проблем постане толико озбиљан да захтева **дугогодишњу експертску помоћ лекара – психолога.**

¹ Подаци из Треће европске студије о радним односима Европске фондације за унапређење услова живота и рада (Даблинска фондација) из децембра 2000. године.

Истраживања у Немачкој су показала да један радник који је изложен злостављању на раду кошта предузеће између 25.000–75.000 еура, пре свега због одсуства са посла, због боловања, због смањеног радног учинка, због учесталијих грешака у раду и уопште због смањене продуктивности. Статистички подаци показују да 50% запослених који су предмет злостављања иду на боловање 6 недеља годишње, 31% радника користи боловање од 1,5 месеци до 3 месеца, а 11% остаје кући на боловању дуже од 3 месеца.

1.3. Разлози доношења Закона

Злостављање на раду присутно је у земљама Европске уније, земљама у окружењу, и код нас, с тим што је у Србији, у условима транзиције и евидентних вишкова запослених, ова појава још више присутна код појединих послодаваца, који на разне начине покушавају да изврше притисак на неке запослене да сами раскину радни однос.

Последица транзиције, осим отпуштања већег броја запослених, јесте и појава „злостављања на раду” од стране послодаваца, који у циљу да се реше вишкова запослених без исплате припадајуће отпремнине, непрестаним притиском: додељивањем неадекватних послова, честим премештајем на друге послове и у друго место рада, сталним атаком на професионални и лични углед запослених и др., доводе до тога да се запослени изолује и да на своју иницијативу раскине радни однос.

Такође, у условима стално присутног страха од отказа и поједини запослени прибегавају понашању којим покушавају да дискредитују своје колеге, да их прикажу као нераднике, некомпетентне и др., у жељи да се на један нелојалан начин реше могуће конкуренције. С друге стране, поједини запослени у Србији због страха од губитка посла и у борби за голу егзистенцију трпе злостављање на раду.

„Мобинг или психолошки терор у пословном животу односи се на непријатељску и неетичку комуникацију која је усмерена на систематичан начин од стране једног или више појединаца, углавном према једном појединцу, који је због мобинга стављен у позицију у којој је беспомоћан и у немогућности да се одбрани или је држан у њој помоћу сталних малтретирајућих активности. Оне се одвијају с високом учесталошћу (најмање једном недељно) и у дужем временском периоду (најмање 6 месеци). Због високе учесталости и дугог трајања непријатељског понашања, то малтретирање доводи до значајне менталне, психосоматске и социјалне патње.”²

² Leamann

Дакле, **злостављање на раду** је злонамерно, непријатељско и неетичко понашање према запосленом. Овакав вид понашања присутан је у свим структурама запослених и на свим нивоима рада, укључујући и руководећи кадар.

Према подацима Удружења „Stop-mobbing”, у току 2008. године било је 1281 пријављених случајева злостављања на раду. Од тог броја 552 мушкараца и 729 жена. Старосна структура пријављених жртава: 584 од 20 до 30 година, 276 од 30 до 40 година, 321 од 40 до 50 година, 89 од 50 до 60 година и 11 преко 60 година.

У односу на послодавце: 684 лица се пријавило као жртве злостављања код послодавца у државном сектору, а 597 код послодавца у приватном сектору. Из Војводине 433 лица, а уже Србије 898.

Поред тога, према подацима СОС телефона у Новом Саду, који је почео са радом октобра 2008. године, око 60 лица се просечно месечно пријављивало као жртве злостављања на раду.

Оваква ситуација указује на потребу да питање злостављања на раду буде предмет посебног закона којим би се уредиле обавезе послодавца и запослених у погледу предузимања превентивних мера за стварање здраве радне околине и спречавање појаве злостављања на раду и у вези са радом и уредио поступак заштите лица које је изложено злостављању, као и санкције за такво понашање.

Уређивање питања спречавања злостављања на раду препоручено је и од стране Европског парламента, који је усвојио Резолуцију о злостављању на радном месту 2001-2339(ИНИ).

1.4. Циљ Закона

Уставом Републике Србије, у члану 60, између осталог, утврђено је да **свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада и потребну заштиту на раду.**

Закон о раду („Службени гласник РС”, бр. 24/05 и 61/05) садржи одредбе о забрани непосредне и посредне дискриминације, узнемиравања и сексуалног узнемиравања запосленог и лица које тражи запослење, по основу неког његовог личног својства, статуса и опредељења, као и одредбе о могућности да дискриминисано лице може да покрене поступак пред надлежним судом за накнаду штете, у складу са законом којим се уређује парнични поступак. Ове одредбе обезбеђују један вид заштите запосленог и лица које тражи запослење, ако је то лице по било ком личном својству дискриминисано.

Међутим, све су учесталија понашања која представљају злостављање на раду и у вези са радом, као нови вид кршења права на поштовање достојанства личности на раду.

Закон је донет са циљем да се обезбеди:

- целовит систем заштите од злостављања на раду, који би запосленима омогућио брзу и ефикасну заштиту путем кратких рокова за поступање и
- већи број заштитних мера.

Иако остваривање права на заштиту од злостављања на раду у судском поступку даје додатне гаранције запосленом, ипак је **стварање здраве и хумане радне средине права мера за превенцију и спречавање злостављања на раду.**

1.5. Права, обавезе и одговорности у вези са злостављањем

Права, обавезе и одговорности у вези са злостављањем уређују одредбе члана 7–12. Закона.

Послодавац је **дужан да организује рад на начин** којим се у највећој могућој мери спречава појава злостављања на раду и у вези са радом и запосленима обезбеђују услови рада у којима неће бити изложени злостављању на раду од стране послодавца, односно одговорног лица или запослених код послодавца.

У циљу обезбеђивања превенције од злостављања, послодавац је дужан да запосленог пре ступања на рад **писменим путем обавести о забрани вршења злостављања** и правима, обавезама и одговорностима запосленог и послодавца у вези са забраном злостављања у складу са овим законом, као и да спроводи мере обавештавања и оспособљавања запослених и њихових представника да препознају узроке, облике и последице вршења злостављања на раду.

Послодавац сноси **одговорност за штету** коју одговорно лице или запослени вршећи злостављање проузрокује другом запосленом код истог послодавца, у складу са законом којим се уређује рад и општим прописима о одговорности за штету. Послодавац који је накнадио штету коју је проузроковало одговорно лице или запослени вршећи злостављање има право да од тог лица или запосленог захтева накнаду износа исплаћене штете.

Законом су прописана следећа **права, обавезе и одговорности запосленог**:

- право да писменим путем буде упознат са забраном вршења злостављања и правима, обавезама и одговорностима запосленог и послодавца у вези са забраном злостављања;
- право на заштиту код послодавца од понашања које представља злостављање;
- обавезу уздржавања од понашања које представља злостављање и понашања које представља злоупотребу права на заштиту од злостављања;
- одговорност за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радне дужности запосленог који врши злостављање, као и запосленог који злоупотреби право на заштиту од злостављања. Злоупотребу права на заштиту од злостављања чини запослени који је свестан или је морао бити свестан да не постоје основани разлози за покретање поступка за заштиту од злостављања, а покрене или иницира покретање тог поступка са циљем да за себе или другог прибави материјалну или нематеријалну корист или да нанесе штету другом лицу;
- право да иницира покретање поступка за заштиту од злостављања обавештавањем лица овлашћеног за подношење захтева за покретање тог поступка уколико сазна за понашање за које оправдано верује да представља злостављање.

1.6. Поступак за заштиту од злостављања

Поступак за заштиту од злостављања код послодавца уређују одредбе члана 13.–28. Закона.

Ако се за злостављање **не терети** послодавац – физичко лице или одговорно лице код послодавца, запослени подноси образложени захтев за покретање поступка за заштиту од злостављања непосредно том лицу. Овај захтев може поднети и представник синдиката, лице надлежно за послове безбедности и здравља на раду, представник запослених за безбедност и здравље на раду или одбор за безбедност и здравље на раду, уз писмену сагласност запосленог који сматра да је изложен злостављању.

Ако се за злостављање **терети** послодавац – физичко лице или одговорно лице код послодавца, образложени захтев за покретање поступка посредовања може се поднети том лицу или директно покренути поступак пред судом.

Право на подношење захтева за заштиту од злостављања **застарева** у року од шест месеци од дана када је злостављање учињено. Овај рок почиње да тече од дана када је последњи пут извршено понашање које представља злостављање, **а за време његовог трајања, као и за време вођења поступка посредовања не теку рокови застарелости** за утврђивање одговорности запосленог за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радне дужности, прописани законом (нпр. Закон о раду, Закон о државним службеницима, Закон о радним односима у државним органима и др.).

Покретање поступка за заштиту од злостављања код послодавца уређује се кроз **поступак посредовања**, као и кроз **поступак за утврђивање одговорности извршиоца злостављања**, ако поступак посредовања не успе а постоји основана сумња да је извршено злостављање. Циљ ових одредаба је да се, пре свега, на миран начин реше спорна питања између страна у спору, у поступку посредовања који се води код послодавца.

Заштита од злостављања остварује се:

- код послодавца – у поступку посредовања и у поступку утврђивања одговорности за непоштовање радне дисциплине односно повреду радне дужности, као и
- пред надлежним судом у парничном поступку (радни спор).

1.7. Посредовање (медијација)

Поступак посредовања има за **циљ окончавање спора без покретања судског поступка**. Исти је неформалан и затворен за јавност. Подаци прикупљени у току посредовања тајна су и могу се саопштавати само учесницима у поступку и надлежним државним органима у вези са поступком за заштиту од злостављања.

У поступку посредовања **учествују:**

- стране у спору (запослени који сматра да је изложен злостављању и запослени који се терети за злостављање) и
- посредник (као неутрална особа која посредује између страна у спору у циљу пружања помоћи да споразумно реше њихов спорни однос).

Посредник може да буде лице које ужива поверење страна у спору и мора да поступа непристрасно и независно.

Рок за вођење поступка посредовања је кратак и износи осам радних дана од дана одређивања, односно избора посредника, а из

оправданих разлога се може продужити и до 30 дана, ако је то у циљу решења.

Поступак посредовања **може да се оконча:**

- споразумом између страна у спору (којим се утврђују мере које су усмерене на престанак злостављања и друге мере),
- обустављањем поступка и
- изјавом стране у спору о одустајању од даљег поступка.

1.8. Поступак за утврђивање одговорности запосленог

Уколико поступак посредовања не успе а постоји основана сумња да је запослени који врши злостављање, као и запослени који злоупотреби право на заштиту од злостављања одговоран за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радне дужности, **послодавац је дужан да покрене поступак за утврђивање одговорности за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радне дужности.** Тај поступак се води у складу са законима којима се уређује одговорност запосленог за повреду радне обавезе и непоштовање радне дисциплине (Закон о раду – члан 180. и 181), односно повреду дужности из радног односа (Закон о државним службеницима – члан 112–120), односно повреду радних обавеза и дужности (Закон о радним односима у државним органима – члан 60–63). Ако се у спроведеном поступку утврди постојање одговорности запосленог за злостављање на раду, послодавцу стоје на располагању, поред мера утврђених напред наведеним законима, мере прописане и овим законом, а то су: опомена, мера удаљења са рада од четири до 30 радних дана без накнаде зараде и мера трајног премештаја у другу радну околину.

Послодавац је дужан да, ако запосленом који сматра да је изложен злостављању прети непосредна опасност по здравље или живот (на основу мишљења службе медицине рада) или од настанка ненакнадиве штете, запосленом који се терети за злостављање изрекне једну од **мера за спречавање злостављања до окончања тог поступка**, и то: премештај у другу радну околину или удаљење са рада (запослени се удаљава са рада у складу са законом којим се уређује поступак удаљења, уз надокнаду зараде).

Законом је утврђено и **право запосленог који сматра да је изложен злостављању, да одбије да ради у току поступка за заштиту од злостављања код послодавца** ако послодавац није предузео мере за спречавање злостављања до окончања поступка **и то под условом** да том запосленом, по мишљењу службе медицине рада, прети непосредна

опасност по здравље или живот. Он је у обавези да, без одлагања, обавести послодавца и инспекцију рада о одбијању рада и има право на накнаду зараде (плате) у висини просечне зараде коју је остварио у претходна три месеца за време одбијања рада, као и обавезу да се врати на рад ако послодавац предузме мере којима се обезбеђује заштита тог запосленог од злостављања у току поступка код послодавца.

Покретање поступка за заштиту од злостављања, као и учешће у том поступку **не може да буде основ за** стављање запосленог у неповољнији положај, отказ уговора о раду, утврђивање запосленог вишком и др.

Ову заштиту **има и запослени који укаже надлежном државном органу да је послодавац учинио повреду јавног интереса** утврђеног законом, при чему основано сумња да ће бити изложен злостављању од стране послодавца.

1.9. Судска заштита

Судску заштиту због злостављања на раду или у вези са радом уређују одредбе члана 29–33. Закона.

Поред интерне заштите од злостављања на раду и у вези са радом у поступку код послодавца, запослени остварује и право на судску заштиту, у парничном поступку, тј. радном спору пред надлежним судом.

Тужбу може да поднесе:

запослени **који сматра да је злостављан** на раду од стране послодавца – физичког лица (предузетник), односно одговорног лица код послодавца са својством правног лица (нпр. директор) и без покретања поступка посредовања код послодавца, и у овом случају тужба се може поднети до истека рока застарелости за покретање поступка за заштиту од злостављања код послодавца, као и

запослени **који није задовољан заштитом** од злостављања код послодавца (кад поступак посредовања није успео, ако послодавац није покренуо поступак за утврђивање одговорности лица које се терети за злостављање или му је изрекао неодговарајућу меру и др.).

Рок за покретање поступка је 15 дана од дана достављања обавештења, односно одлуке запосленом који сматра да је изложен злостављању. Тужбом се може захтевати забрана вршења злостављања и накнада материјалне и нематеријалне штете. У овом поступку, утврђује се постојање понашања које представља злостављање, при чему терет доказивања да није било злостављања на раду пада на послодавца ако запослени – тужилац учини вероватним да је извршено злостављање.

Тужбом против послодавца због злостављања на раду или у вези са радом **не може се побијати појединачни акт послодавца** којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог из радног односа, јер против тог акта запослени може да води судски спор у складу са посебним законом којим је прописана судска заштита. Ово из разлога што су право на судску заштиту и рокови за покретање поступка пред судом у вези са остваривањем права, обавеза и одговорности запослених већ уређени важећим прописима (Закон о раду, Закон о државним службеницима, Закон о радним односима у државним органима).

Полазећи од дефиниције злостављања из које произлази да злостављање представља неприхватљиво понашање које се понавља и које је као такво овим законом забрањено, процењено је да се најадекватнија судска заштита може обезбедити **у парничном поступку пред надлежним судом**, без обзира на то који је суд и у ком поступку надлежан за заштиту осталих права из радног односа, односно за оцену законитости појединачних аката којима се одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених (као што је нпр. за државне службенике Врховни суд у управном спору). Предложеним решењем, такође, избегава се могућност паралелног вођења судског поступка код различитих судова поводом исте ствари.

Овим законом уређују се специфичности поступка пред судом, а које се, пре свега, односе на: **хитност поступка** (краћи рок за достављање одговора на тужбу), **терет доказивања** (који је на послодавцу ако запослени – тужилац учини вероватним да је извршено злостављање), могућност изрицања **привремених мера у току поступка судске заштите** (забрана приближавања, забрана приступа у простор радног места злостављеног) и др.

2. Правилник о правилима понашања послодаваца и запослених у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду

Правилником о правилима понашања послодаваца и запослених у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду (Сл.гласник РС бр.62/10, у даљем тексту: Правилник) **прописују се правила понашања послодаваца и запослених, односно других радно-ангажованих лица** (у даљем тексту: запослени) **у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду и у вези са радом** (у даљем тексту: злостављање), односно **сексуалног узнемиравања**.

Садржај Правилника оријентисан на три основна сегмента:

Први део - прецизирање обавеза послодаваца и запослених и при томе приоритет је дат превентивним мерама и активностима, као и предложеним правилима понашања који представљају неку врста кодекса,

Други део - се односи на помоћ у идентификовању могућих облика и група понашања која могу да указу на злостављање, с једне стране, и с друге злоупотребу заштите од злостављања, и посебно, препознавање и идентификовање понашања која нису злостављање и немају карактеристике злостављања,

Трећи део - приказује прецизно процедуре и сви кораке којима треба да се користе могуће жртве злостављања на раду, а која су у функцији заштите од злостављања.

Циљ овако структурираног Правилника је да се кроз прецизне и јасне поступке помогне и послодавцима и запосленима да, пре свега, на миран начин решавају проблеме злостављања на раду и да их углавном решавају код послодавца са прописаним процедурама.

Овај Правилник, такође, представља и почетну платформу у процесу смањења ризика од злостављања на раду, као битном фактору успешности пословања сваког послодавца, односно предузетника.

2.1. Превенција од злостављања и злоупотребе права на заштиту од злостављања

У циљу стварања услова неопходних за здраву и безбедну радну околину, а делујући превентивно, послодавац је дужан да организује рад на начин којим се спречава, односно смањује могућност појаве злостављања на раду и у вези са радом, а запослени обезбеђују радну околину у којој ће својим понашањем и опхођењем поштовати право послодавца и осталих запослених на достојанство, љубазност и поштовање на послу.

Обавезе послодавца

Обавезе послодавца, дефинисане члановима од 2 до 7. односе се, пре свега на обавезу организовања рада и обезбеђење услова рада у којима запослени неће бити изложени злостављању. Такође, послодавац је обавезан да:

ради препознавања, превенције и спречавања злостављања, спроводи мере обавештавања и оспособљавања запослених и њихових

представника да препознају узроке, облике и последице вршења злостављања,

запосленог, при заснивању радног односа, односно радног ангажовања писменим путем обавести о забрани вршења злостављања и правима, обавезама и одговорностима запосленог и послодавца у вези са забраном злостављања у складу са Законом,

обавештење из члана 4. Правилника достави и запосленима који се на дан почетка примене Закона, налазе на раду код послодавца - у року од 30 дана од дана почетка примене овог Закона. Обавештење се сачињава се у најмање два примерка, од којих један примерак задржава послодавац, а други запослени.

учини доступним податке о: лицу за подршку, који треба да пружи савете и помогне у идентификацији злостављања запосленом који сумња да је изложен злостављању, даље, лицима овлашћеним за покретање поступка за заштиту од злостављања (представник синдиката, лице надлежно за послове безбедности и здравља на раду, представник запослених за безбедност и здравље на раду или одбор за безбедност и здравље на раду), лицу код послодавца коме се подноси захтев за заштиту од злостављања и списку посредника који се води код послодавца.

Обавеза обавештавања

Обавештење, из члана 4. Правилника, треба нарочито да садржи следеће податке:

да је законом забрањено и санкционисано вршење злостављања, сексуалног узнемиравања, као и злоупотреба права на заштиту од таквог понашања;

шта се сматра злостављањем, сексуалним узнемиравањем и злоупотребом права на заштиту од таквог понашања (појмови);

да се заштита од злостављања и сексуалног узнемиравања остварује код послодавца (у поступку посредовања и поступку утврђивања одговорности запосленог) и пред надлежним судом;

да запослени који сматра или сумња да је изложен злостављању или сексуалном узнемиравању, пре обраћања суду, треба да се обрати надлежном лицу или лицима код послодавца за заштиту од таквог понашања, а запослени који сматра да је изложен злостављању или сексуалном узнемиравању од самог послодавца, може да се непосредно обрати суду за заштиту од таквог понашања;

да ће послодавац учинити доступним податке о лицима овлашћеним за покретање поступка за заштиту од злостављања, лицу коме се подноси захтев за заштиту од злостављање и другим лицима која се могу укључити у поступак заштите од злостављања и на који начин; да се не сматра злостављањем, нити може покретати поступак за заштиту од злостављања: у случају кршења права прописаних другим законима којима је и обезбеђена заштита тих права

Обавезе запосленог

Обавезе запосленог, пре свега се односе на уздржавање понашања које представљају могуће облике злостављања. Запослени је, у складу са чланом 8. и 9. Правилника, дужан да се:

одазове позиву послодавца да се информише, обавештава и оспособљава ради препознавања и спречавања злостављања и злоупотребе права на заштиту од злостављања,

уздржи од понашања које представља злоупотребу права на заштиту од злостављања.

Запослени који врши злостављање, као и запослени који злоупотреби право на заштиту од злостављања, одговоран је за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радне дужности, у складу са законом.

Општа правила понашања - кодекс

Општа правила понашања послодавца и запослених на раду, прописана чл.10. Правилника, обавезују их да поштују, и да се понашају на начин којим се обезбеђује достојанство запослених, и нарочито:

а) послодавац треба да настоји:

да обезбеди радну околину у којој ће се послови обављати у атмосфери поштовања, сарадње, отворености, безбедности и једнакости, да развија свест код запослених о потреби узајамног поштовања, сарадње и тимског рада у извршавању радних задатака,

да пружи добар пример тако што ће се према свима понашати љубазно, са достојанством и уз дужно поштовање,

да омогући синдикатима да својим учешћем дају допринос у оспособљавању и раду на превенцији и спречавању злостављања,

да омогући запосленима право да изнесу своје мишљење, ставове и предлоге у вези са обављањем посла, као и да се њихово мишљење саслуша и да због тога не трпе штетне последице;

б) запослени треба да настоји:

да се према другим запосленима и послодавцу понаша са достојанством, поштовањем и уважавањем,

да личним примером допринесе стварању радне околине у којој нема злостављања на раду, као ни понашања које би могло да допринесе злостављању на раду, односно да послове обавља у атмосфери поштовања, сарадње, отворености, безбедности и једнакости,

да својим учешћем да допринос у раду на превенцији и спречавању злостављања.

2.2. Могући облици понашања који указују на злостављање и злоупотребу права на заштиту

Могући облици злостављања

Понашања од којих се треба уздржавати, дефинисана су чл.12. Правилника. Ради превенције од злостављања и сексуалног узнемиравања послодавац и запослени треба да се нарочито уздрже од:

а) понашања која се односе на немогућност **одговарајућег комуницирања**, као што су:

- неоправдано и намерно онемогућавање запосленог да изнесе своје мишљење, као и неоправдано прекидање запосленог у говору,
- обраћање уз вику, претњу и вређање,
- узнемиравање запосленог путем телефонских позива и других средстава за комуникацију, ако то није у вези са радним процесом и послом који запослени обавља,
- друга истоврсна понашања;

б) понашања која могу да доведу до нарушавања **добрих међуљудских односа**, као што су:

- игнорисање присуства запосленог, односно запослени се намерно и неоправдано изолује од других запослених тако што се избегава и прекида комуникација са њим,
- неоправдана физичка изолација запосленог из радне околине,
- неоправдано одузимање запосленом средства потребних за обављање посла;
- неоправдано непозивање на заједничке састанке,
- неоправдана забрана комуницирања са запосленим,
- друга истоврсна понашања;

в) понашања која могу да доведу до нарушавања **личног угледа запосленог**, као што су:

- вербално нападање, исмејавање, оговарање, измишљање прича, ширење неистина о запосленом уопште и у вези са његовим приватним животом,
- негативно коментарисање личних карактеристика запосленог,
- имитирање гласа, гестова и начина кретања запосленог,
- понижавање запосленог погрдним и деградирајућим речима,
- друга истоврсна понашања;

г) понашања која могу да доведу до нарушавања **професионалног интегритета запосленог**, као што су:

- неоправдане сталне критике и омаловажавања резултата рада запосленог,
- недавање радних задатака запосленом које није оправдано потребама процеса рада,
- неоправдано онемогућавање запосленог да извршава радне задатке,
- давање понижавајућих радних задатака којих су испод нивоа знања и квалификација,
- давање тешких задатака или оних који су изнад нивоа знања и квалификација;
- одређивање непримерених рокова за извршење радних задатака,
- честа промена радних задатака или неоправдана прекидања у раду, која нису условљена процесом рада,
- неоправдано прекомерно надзирање рада,
- намерно и неоправдано ускраћивање или задржавање информација које су у вези с послом,
- манипулисање са садржином и пословним циљевима запосленог,
- злонамерно, односно злоупотребом овлашћења давање радних задатака који нису у вези са пословима за које је запослени радно ангажован,
- неоправдана, неоснована или прекомерна употреба камера и других техничких средстава којима се омогућава контрола запослених,
- неоправдано и намерно искључивање запосленог из образовања, стручног оспособљавања и усавршавања запослених,
- друга истоврсна понашања;

д) понашања која могу да доведу до нарушавања **здравља запосленог**, као што су:

- неоправдане сталне претње (нпр. раскидом радног односа, односно отказом уговора о раду или другог уговора) и притисци којима се запослени држи у сталном страху,
- претња да ће се против запосленог применити физичка сила,
- физичко узнемиравање које нема елементе кривичног дела,
- намерно изазивање конфликта и стреса,
- друга истоврсна понашања;

ђ) понашања која би се могла сматрати **сексуалним узнемиравањем**, као што су:

- понижавајући и непримерени коментари и поступци сексуалне природе,
- покушај или извршење непристојног и нежељеног физичког контакта,
- навођење на прихватање понашања сексуалне природе уз обећавање награде, претњу или уцену,
- друга истоврсна понашања.

Дакле, злостављање постоји ако су испуњени кумулативни услови који указују да постоји понашање наведено у члану 12. Овог Правилника, или друго понашање којим се нарушава достојанство запосленог, да се та понашања понављају више пута у одређеном временском периоду, тако да се може сматрати континуираним понашањем, и да на страни лица које врши понашање из тачке а-ђ, постоји намера повреде достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета и нарушавања здравља запосленог.

Могућност да одређено недозвољено понашање изложено у тачкама а-ђ нема остале елементе које чине злостављање, и из тих разлога не представљају злостављање у смислу овог Правилника, не искључује могућност да лице које чини недозвољено понашање, одговара за непоштовање радне дисциплине или повреду радне дужности, у складу са законом, општим актом или уговором о раду.

Понашања и активности који се не сматрају злостављањем:

појединачни акт послодавца (решење, понуда анекса уговора о раду, упозорење и др.), којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима из радног односа, против кога запослени има право на заштиту у поступку прописаном посебним законом,

- ускраћивање и онемогућавање права утврђених законом, општим актом и уговором о раду, чија се заштита остварује у поступку код послодавца и пред надлежним судом (неисплаћивање зараде и других примања, одређивање прековременог рада супротно закону, ускраћивање права на дневни, недељни или годишњи одмор и др.),
- радна дисциплина која је у функцији боље организације посла,
- предузете активности које су оправдане за остваривање безбедности и здравља на раду,
- свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање према запосленом по било ком основу дискриминације, које је забрањено и у вези са којим се заштита обезбеђује у складу са посебним законом,
- повремене разлике у мишљењима, проблеми и конфликти у вези са обављањем послова и радних задатака, осим ако исти немају за циљ да повреду или намерно увреду запосленог и др,
- као и друга понашања која се не могу сматрати злостављањем у складу са Законом.

Злоупотреба права на заштиту од злостављања

Злоупотреба права на заштиту од злостављања, сагласно члану 11. став 3. Закона, чини запослени који је свестан или је морао бити свестан да не постоје основани разлози за покретање поступка за заштиту од злостављања, а покрене или иницира покретање тог поступка са циљем да за себе или другог прибави материјалну или нематеријалну корист или да нанесе штету другом лицу.

2.3. Процедуре и поступци за заштиту од злостављања

Заштита од злостављања остварује се, у складу са Законом, у поступку:

- а) посредовања код послодавца;
- б) утврђивања одговорности запосленог који се терети за злостављање код послодавца;
- ц) пред надлежним судом.

Постојање злостављања се утврђује у сваком конкретном случају. Процедуре и поступци за решавање проблема злостављања на раду и заштите од злостављања имају за циљ да упуте, да олакшају и помогну да се проблеми злостављања, пре свега, решавају код послодавца, што ефикасније, транспарентније, брже, а конзистентно и непристрасно. Због

тога, Правилником, од члана 15. до 28., су прописани кључни кораци и поступци за брже идентификовање проблема и његово решавање.

У циљу ефикасније заштите од злостављања, треба се приджавати и спроводити следеће процедуре:

Поступање у случају сумње да је извршено злостављање

Запослени који сумња да је изложен злостављању, пре свега, треба да се обрати лицу за које сумња да врши злостављање и да му укаже на његово понашање, а у циљу решавања спорне ситуације и без покретања поступка за заштиту од злостављања. Ако то не да резултате, онда се обраћа лицу за подршку или лицу код послодавца овлашћеном за подношење захтева за заштиту од злостављања, односно другом лицу које ужива његово поверење, ради предочавања проблема и пружања савета о начину даљег поступања и решавању спорне ситуације.

Ради превенције злостављања и препознавања злостављања, послодавац може да одреди **лице за подршку**, у складу са чл.б.тачка1. Правилника, коме запослени који сумња да је изложен злостављању може да се обрати ради пружања савета и подршке.

Послодавац може да затражи мишљење синдиката о одређивању лица за подршку.

Заштита од злостављања која се остварује код послодавца

Пре покретања поступка за заштиту од злостављања запослени који сматра да је изложен злостављању треба, ако је то у конкретном случају изводљиво и могуће, да јасно стави до знања лицу за које сматра да врши злостављање да је његово понашање неприхватљиво и да ће потражити заштиту у поступку код послодавца, пре подношења тужбе суду.

а) Захтев за заштиту од злостављања, запослени подноси одговорном лицу код послодавца са својством правног лица (директор и др.), односно послодавцу са својством физичког лица (предузетник) или другом лицу кога они овласте (у даљем тексту: овлашћено лице код послодавца). Захтев може поднети и представник синдиката, лице надлежно за послове безбедности и здравља на раду, представник запослених за безбедност и здравље на раду или одбор за безбедност и здравље на раду – уз писмену сагласност запосленог који сматра да је изложен злостављању.

б) Рок за подношење захтева, у складу са Законом, је шест месеци од дана када је последњи пут извршено понашање које представља

злостављање. За време трајања овог рока и за време вођења поступка посредовања не теку рокови застарелости прописани законом за утврђивање одговорности запосленог за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радне дужности.

в) Захтев садржи податке о: подносиоцу захтева, запосленом који сматра да је изложен злостављању, запосленом које се терети за злостављање, кратак опис понашања за које се оправдано верује да представља злостављање, трајање и учесталост понашања које се сматра злостављањем, као и датум када је последњи пут учињено то понашање и доказе (сведоци, писана документација, лекарски извештаји, дозвољени аудио и видео записи и др.).

г) Одређивање посредника, односно понуда лица са списка посредника, у складу са Законом, је обавеза послодавца, односно овлашћеног лица код послодавца, у року од три дана од дана пријема захтева за заштиту од злостављања.

Ако се стране у спору и послодавац, односно овлашћено лице код послодавца не могу да споразумеју о одређивању, односно избору посредника, обавеза је послодавца да без одлагања, подносиоцу захтева и запосленом који сматра да је изложен злостављању а није подносилац захтева, достави писмено обавештење да поступак посредовања није успео, јер није постигнут споразум о одређивању, односно избору посредника. Од дана достављања обавештења тече рок од 15 дана, прописан Законом, за подношење тужбе суду за заштиту од злостављања. Али, ако послодавац, односно овлашћено лице код послодавца не достави понуду, у прописаним роковима, рок за подношење тужбе суду за заштиту од злостављања тече од дана истека рока за њихово достављање.

д) Поступак посредовања спроводи се у складу са Законом, а као техника или начин где се треће лице појављује и постаје посредник између сукобљених страна. Поступак посредовања затворен је за јавност. Подаци прикупљени у току посредовања тајна су и могу се саопштавати само учесницима у поступку и надлежним државним органима у вези са поступком за заштиту од злостављања.

Стране у спору могу да се споразумеју о начину на који ће се поступак посредовања спровести.

Ако стране не постигну споразум о начину спровођења поступка, посредник ће спровести поступак посредовања на начин који сматра да је одговарајући, имајући у виду околности спорног односа и интересе страна у спору, уз поштовање начела хитности.

Посредник може да води заједничке и одвојене разговоре са странама у спору, као и да уз сагласност једне стране другој пренесе и предочи предлоге и ставове о појединим питањима.

Посредник може да даје предлог могућих начина за решавање спора, али не може странама у спору да намеће решење.

ђ) Поступак посредовања се окончава у року од осам радних дана од дана одређивања, односно избора посредника, а ако постоје оправдани разлози, посредник може да предложи странама у спору да се поступак посредовања продужи, максимално 30 дана од дана одређивања, односно избора посредника.

Поступак посредовања може да се оконча:

- ако стране у спору закључе споразум о решавању спорног питања;
- истеком рока за вођење поступка посредовања ако стране у том року не закључе споразум;
- обуставом поступка посредовања и пре истека прописаног рока за поседовање.

Споразум може садржати препоруке послодавцу у погледу отклањања могућности настављања злостављања (премештај запосленог у другу радну околину или друге мере које се тичу статуса и права страна у спору), које послодавац може прихватити, ако су у складу његовом пословном политиком.

е) Мере за спречавање злостављања до окончања поступка су обавеза послодавца у случају да запосленом који сматра да је изложен злостављању према мишљењу службе медицине рада прети непосредна опасност по здравље или живот или ако му прети опасност од настанка ненакнадиве штете. Послодавац је дужан да изрекне једну од следећих мера:

1) (привремено) премештај у другу радну околину – на исте или друге послове, односно радно место, у складу са законом;

2) удаљење са рада уз надокнаду зараде, у складу са законом.

ж) Право да одбије да ради има запослени, коме према мишљењу службе медицине рада прети непосредна опасност по здравље или живот, до окончања поступка за заштиту од злостављања. У овом случају запослени је дужан да, без одлагања, обавести послодавца и инспекцију рада о одбијању рада.

За време одбијања рада запослени има право на накнаду зараде у висини просечне зараде коју је остварио у претходна три месеца.

Запослени који је одбио да ради дужан је да се врати на рад по предузимању мера за спречавање злостављања до окончања поступка за

заштиту од злостављања од стране послодавца, а најкасније до окончања поступка заштите од злостављања код послодавца.

Запосленом који је одбио да ради не може да се откаже уговор о раду, односно изрекне мера престанка радног односа.

Утврђивање одговорности запосленог

Поступак за утврђивање одговорности запосленог, у случају да постоји основана сумња да је извршено злостављање или да је злоупотребљено право на заштиту од злостављања, а посредовање није успело, послодавац је дужан да покрене.

Послодавац може запосленом који је одговоран за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радне дужности због учињеног злостављања или злоупотребе права на заштиту од злостављања, да изрекне једну од следећих мера:

1) опомена;

мера удаљења са рада од четири до 30 радних дана без накнаде зараде;

3) мера трајног премештаја у другу радну околину – на исте или друге послове, односно радно место, у складу са законом.

Ако запослени, коме је због вршења злостављања изречена мера, а у року од шест месеци поново изврши злостављање, послодавац може да му откаже уговор о раду, односно изрекне меру престанка радног односа, у складу са законом.

Поред ових мера, послодавац може да изрекне и друге мере прописане законом којим се уређују радни односи а који се примењује на послодавца и запослене код тог послодавца (Закон о раду, Закон о државним службеницима, Закон о радним односима у државним органима и др).

На поступак утврђивања одговорности запосленог сходно се примењују одредбе одговарајућих закона којима се уређују права, обавезе и одговорности запослених из радног односа.

Послодавац је дужан да одлуку донету у поступку утврђивања одговорности запосленог који се терети за злостављање достави и запосленом који сматра да је изложен злостављању и од тог дана тече рок од 15 дана за подношење тужбе суду за заштиту од злостављања.

*Radmila Bukumirić-Katić,
Deputy Minister of Labour and Social Policy*

THE APPLICATION OF THE MOBBING PREVENTION ACT

Summary

The objective of the Mobbing Prevention Act ("Official Gazette of RS", no.36/10, hereinafter referred to as the Act) is to provide a comprehensive and preventive system of protection against all kind of harassment at work and provide an expedient and efficient protection of the employees' rights by imposing shorter limitation periods for relevant action as well as a larger number of temporary protection measures. The application of this Act, entered into force on 4th September 2010, will significantly contribute to creating the optimal workplace environment and interpersonal relations based on cooperation, collegiality, teamwork, and the observance of the employee's personal dignity at workplace as the most essential component of running a successful business.

Key words: *employment, mobbing, protection against harrasment*

*Проф. др Сенад Јашаревић
Правни факултет Универзитета у Новом Саду*

*Приказ књиге: **Боривоје Шундерић,**
СОЦИЈАЛНО ПРАВО, Правни факултет
Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 194.*

Године 2009. изашла је из штампе књига “Социјално право”, др Боривоја Шундерића, редовног професора Правног факултета, Универзитета у Београду. Значај теме, која је недовољно обрађивана у нашој правној литератури, као и начин на који је проблематика обрађена, подстакли су нас да ово дело представимо стручној јавности.

Проф. Шундерић, поред тога што је врстан познавалац радног и социјалног права, веома је заинтересован за општу теорију права и уставно право. Такво, дубоко познавање права, донело је посебан квалитет овом делу. Излагања нису ограничена само на оквире уже дисциплине, већ су све теме шире анализирани, у контексту опште теорије права. Захваљујући томе, избегнут је уски - позитивистички приступ, који је данас веома заступљен, а који не омогућава да се довољно дубоко залази у суштину предмета изучавања.

„Социјално право“, проф. Шундерића представља дело од изузетног значаја не само за српску правну теорију, већ и за правну науку на целокупним бившим југословенским просторима, будући да се овом књигом коначно установљава и добија своје заслужено место, грана права чија је обрада до сада била неоправдано запостављена. Иако су од најранијих времена у људском друштву постојали разни видови социјалног збрињавања, те се из таквих активности још у 19. веку изродило социјално право, још увек се јављају недоумице у вези са називом, природом, па и постојањем ове дисциплине као самосталне. Наиме, теорија у овој области доста касни за праксом. Мада се крајем деветнаестог века (1883), када се у Немачкој формира први обавезни систем социјално осигурања, дефинитивно отворило једној ново поглавље када се ради о улози државе, која свој смисао деловања више не проналази само у правној, већ и социјалној области, још и данас се

у правној теорији поставља питање - да ли се код социјалне делатности државе ради о посебној грани права.

Са друге стране, нарастајући социјални проблеми у свету (као што су незапосленост, сиромаштво, социјално раслојавање, криза пензијског и здравственог осигурања, старење становништва, превелики број становника), истакли су последњих година социјалну проблематику у први план. Данас је социјална делатност једно од најинтензивнијих поља државног деловања, али такво стање у пракси не прати и степен изучавања социјалног права. Ту неравнотежу проф. Шундерић исправља својим делом, постављајући социјално право на место које му припада у нашој теорији права. Он недвосмислено разрешава дилеме о самосталном постојању социјалног права у корист његове пуне афирмације. Анализирајући детаљно и аргументовано сва важнија питања и правне институте, аутор установљава чврсту унутрашњу структуру социјалног права, као посебне гране права.

Дело «Социјално право» има 194 стране и по својој садржини и структури представља уџбеник, а по исцрпности обраде тема - истовремено и монографију. Уз увод, у једанаест основних делова, обрађују се најзначајнија питања социјалног права: *Право и потреба за социјалном сигурношћу; Различита значења израза социјално право; Настанак социјалног права; Приступ елементима социјалног ризика; Појам социјалне сигурности; Предмет и метод социјалног права; Субјекти социјалног права; Објекат социјалног права; Економска и социјална права; Социјална заштита; Социјално обезбеђење.*

У уводу књиге, аутор помиње дилему о постојању социјалног права као посебне гране права, истичући да је она постојала највише код присталица традиционалног (јавног и приватног права), будући да ова нова грана права почива на нешто другачијим основама. Код социјалног права, како аутор наводи, ради се о заштити лица која нису у могућности, без своје кривице, да својим радом и/или имовином обезбеде себи и издржаваним члановима породице средства за живот. Ту је, дакле, реч о обезбеђењу једне врсте односа чијим се успостављањем обезбеђују различити облици и нивои заштите, односно социјалне сигурности и извесности у погледу задовољавања одређених потреба. За разлику од традиционалних грана права, код социјалног права се често не води рачуна о принципу материјалног доприноса, већ примарно о солидарности и хуманости. Аутор цитира Рипера, који функцију социјалног права види у обезбеђивању равнотеже у друштву и ублажавања социјалних разлика, са циљем да осигура једнакост ситуација упркос различитим срећама.¹

¹ Видети на стр. 10.

Први део књиге - *Право и потреба за социјалном сигурношћу*, односи се на везу права човека, људских потреба и социјалне сигурности. Писац анализира и објашњава људске потребе, повезујући их са људским правима. Право на живот доводи у директну везу са правом на живот достојан човека, односно квалитетан живот и срећу, што своје исходиште има у потреби за социјалном сигурношћу. Наглашава да су потребе које се задовољавају социјалним правом - „социјалне потребе“, универзалног карактера, те су због тога и од посебног друштвеног интереса, па су као такве и преточене у право. Уз то, овде се обрађују још неки значајни појмови који се јављају у прописима социјалног права, као што су социјални минимум (основне потребе), стање угрожености.

У делу другом књиге говори се о *различитим значењима израза социјално право*. Наиме, нешто пре формирања социјалног права - као права које се бави егзистенцијом појединаца и друштвених група, јавила се идеја о социјалном праву као „друштвеном праву“, које није створено од државе већ настаје аутономним путем, од стране друштвених група и удружења. Шундерић нас упознаје са најважнијим заступницима ове концепције и њиховим гледиштима о улози права (Гурвич, Јелинек, Зинцхајмер), те нпр. помиње и да је социјално право израз социјализације права, односно продирања социјалне идеје у право (Тасић).

Део трећи - *Настанак социјалног права*, бави се уобличавањем социјалног права као права заштите слабијих, почев од појаве индустријских односа па и ранијих периода, све до времена када долази до успостављања социјалних права, појаве «државе благостања» и економске демократије. Између осталог, повезује настанак социјалног права са социјалном правдом, без које се не може остварити социјално сигурно друштво. Врши се и разграничење са блиским гранама права, као што је радно или административно право, говори о месту у систему права, помињући да је у ствари социјално право довело до нове – трихотомне поделе права. У једном поднаслову овог дела анализира се и однос између основних личних права и социјалних права, будући да се она често сматрају различитим, мада се, како аутор касније наводи, она међусобно допуњавају. Говори се и гледиштима о социјалним правима у ширем и ужем смислу.

У четвртм делу - *Приступ елементима социјалног ризика*, објашњавају се основни појмови који намећу потребу деловања социјалног права (социјални случај, социјални ризик, социјални терет итд). Између осталог, помиње се да се социјални случај не може ставити у кривицу одређеном лицу, док је социјални ризик обично везан за не-

извесност његовог наступања, штетност и независност од воље субјекта осигурања. Посебна пажња посвећена је класификацији осигураних ризика (према узроцима, природи, давањима, теретима итд) и правном појму социјалног ризика.

Део пети посвећен је појму *социјалне сигурности* – једном од централних института и основних циљева социјалног права. Полазећи од првог помињања тог појма 1819. године,² преко његовог каснијег повезивања са успостављањем државе благостања или социјалне државе, приказује се детаљно развој концепције социјалне сигурности. Наводе се многе домаће и стране дефиниције које из различитих углова расветљавају овај појам. Писац закључује, да су у систем социјалне сигурности уграђене три компоненте: 1. елемент економске сигурности; 2. елемент социјалне сигурности за случај ризика и 3. елемент личне сигурности, те да је социјална сигурност интегрална јер подразумева политичку, економску и социјалну сигурност. Наводи и да се ради о вишедимензионалном и вишезначном појму који је синоним за стабилност (Милосављевић), ублажава разлике међу људима (Јелчић), односи се не само на садашњу, него и егзистенцију у будућности (Шефер).

Тема шестог дела су *предмет и метод социјалног права*, а у оквиру тога одређује се и сам појам социјалног права, говори о субјектима социјалноправног односа, објекту тог односа и основним особинама социјалног права. Занимљиво је што аутор на самом почетку овог дела интегрише разне дефиниције социјалног права, тако што укратко - у само једном пасусу, наводи двадесет и једно виђење ове гране права. И сам писац даје неколико различитих дефиниција, на више места у делу. Тако нпр. на стр. 117. каже да би се социјално право могло одредити као „скуп норми којима се регулишу одређени друштвени односи који се успостављају поводом пружања социјалних престација одређеним лицима у случајевима кад за то постоји (индивидуална, групна и друштвена) потреба. Разликује и социјално право у објективном и субјективном смислу и детаљно објашњава његову структуру.³

У овом делу књиге говори се и о предмету социјалног права (социјалноправни однос), субјектима, објекту социјалноправног односа – социјалној престацији. Социјална престација је према Шундерићу, обично мешовитог карактера, почива на тежњи да се задовоље одређене

2 Симон Боливар у једном говору одржаном 1819. године социјалну сигурност наводи као један од елемената савреног система владања Видети више на стр. 83.

3 О шест елемената социјалног права у субјективном смислу видети више на стр. 104.

социјалне потребе, а представљају је давања или чињења. Анализирају се и специфичности метода социјалног права, који се према писцу заснива на три принципа: 1. принципу иницијативе титулара социјалног права; 2. принципу обавезности и 3. принципу санкције.⁴

Део седми посвећен је *субјектима социјалног права*. Акцент је на основима који доводе до потребе да неко лице стекне својство субјекта социјалног права и овлашћење на “социјално добро”. Основни разлог који доводи до тога је немогућност задовољења потреба, које се стручно назива “стање социјалне потребе”. Анализирају се потребе као део структуре личности, а посебна пажња се поклања социјалним потребама. Код социјалне потребе писам сматра да се ради о нарушеној равнотежи, односно о потреби људског организма да се отклони недостатак за одређеним добрима и услугама, којима се доводи у питање животни опстанак. Као основни потенцијални субјекти социјалног права помињу се: 1) лица која немају материјалне услове за задовољавање основних животних потреба, 2) лица која врше одређену врсту рада и 3) лица која су изгубила радну способност, чија је радна способност умањена или не могу да је употребе услед незапослености. У категорију корисника социјалног права сврставају се и лица о којима друштво посебно брине, као што су: породица, мајка и дете или жртве рата. Не ограничавајући своје истраживање само на савремени период, што и јесте један од посебних квалитета овог дела, аутор цитира Платона, помињући да се он још сто година пре Христа залагао за социјалну интервенцију државе у корист деце.⁵

Објекат социјалног права - тема је осмог дела књиге. Објект социјалног права је „социјална престација”, која представља специфично давање или чињење услуга у социјалном осигурању, социјалној заштити или заштити бораца. Њихов циљ није само отклањање стања социјалне потребе, него и спречавање њеног настанка. Као и код других битних института социјалног права, аутор залази у све значајније детаље, као што су: структура социјалних престација (престације у готовом, натури, са специјалном наменом, једнократне, вишекратне, периодичне, трајне, једнака давања, пропорционална давања), услови додељивања, начин утврђивања износа, усклађивање, правна природа новчаних давања (теорија одштете и теорија потребе).

4 Стр. 111.

5 „Дечије питање није искључиво породично питање и брига родитеља, него питање друштва, целине, државе јер су деца на крају крајева будућа држава“. Видети више на стр. 128.

Незаобилазни сегмент модерног социјалног права су и *социјално-економска права*. Њима је посвећен девети део овог дела. Говори се, између осталог, о споровима о правној природи ових права, због чега су она још увек запостављена у законодавству и од стране стручњака за људска права. Аутор аргументовано разрешава неосновану дилему о постојању социјално-економских права. Објашњавајући нијансирано њихове основне особености у односу на друга (грађанска и политичка) права, писац између осталог наводи да социјално-економска права представљају израз тенденције да се превазиђе индивидуалистичко поимање права, пошто омогућавају да сви појединци у друштву уживају тековине цивилизацијског развоја друштва.⁶ Истиче међусобну повезаност и комплементарност свих људских права, да једна без других често ништа не значе, те да гарантовање социјално-економских права не води слабљењу основне идеје права човека, већ напротив, њеном јачању. Напомиње и да је одвајање грађанских и политичких права од социјално-економских данас неоправдано и да је та подела вештачка, пошто је људски персоналитет недељив.

У овом делу књиге проф. Шундерић посебно објашњава економска и социјална права, о којима се иначе ретко одвојено говори. Закључује да, иако су њихови предмети различити (економска права регулишу употребу фактора рада, а социјална су усмерена на обезбеђивање одређених гаранција појединцима и друштвеним групама када се нађу у стању социјалне угрожености), та се права доводе у међусобну везу јер имају заједнички циљ - постизање одређеног ступња социјалне сигурности најмање на нивоу достојанства човека.

Десети део говори о *социјалној заштити*, о којој постоје многе недоумице. У ширем смислу се социјална заштита неретко поистовећује са социјалним обезбеђењем или социјалном сигурношћу (који се, исто тако, сматрају синонимима), а у ужем – са социјалним старањем и социјалном помоћи. Наводећи о томе ставове низа аутора (Ступар, Лакићевић, Тинтић, Милосављевић), Шундерић расветљава суштину тог појма – а то је да се ради о државној делатности која је усмерена на појединце или групе који се налазе у стању које намеће потребу заштите од стране друштва. У оквиру социјалне заштите помаже се онима који сами не могу отклонити егзистенцијалне проблеме, односно када појединци или групе немају одговарајући животни стандард.⁷

⁶ Видети на стр. 148

⁷ Прецизирају се и елементи животног стандарда, на стр. 178.

Последњи део књиге има за предмет - *социјално обезбеђење*. У питању је важан појам за социјално право, око којег такође постоје многе неусаглашености. Илуструју се разна становишта о социјалном обезбеђењу, о његовим везама са социјалном заштитом, социјалном сигурношћу, социјалним осигурањем, социјалним старањем. Шундерић сумира та схватања у три групе и интегришући их, даје своје објашњење социјалног обезбеђења. То објашњење је у складу са упоредном праксом и стандардима МОП, а нарочито Конвенцијом МОП бр 102 о минималним нормама социјалног обезбеђења (социјалне сигурности) из 1952. године. Укратко, ради се о систему који је свуда у свету диференциран и састоји се из више подсистема, односно организованих служби, којима је основни циљ остваривање социјалног обезбеђења (социјалне сигурности). Указујући на конфузију коју су поједини аутори унели бавећи се питањем социјалног обезбеђења и социјалне сигурности, често притивречним ставовима унутар сопствених текстова, проф. Шундерић исказује једну корисну поуку свим теоретичарима права: „Теорија се може стварати проучавањем друштвене реалности коју један термин обухвата. Теорија није игра терминима.”⁸

Закључили бисмо да ће књига «Социјално право» бити корисно штиво за многе: студенте права, постдипломце, теоретичаре и све стручњаке који се баве социјалном проблематиком, па и оне који нису правници. Мада је дело комплексно, ради се о занимљивом штиву које читаоца води у нека још недовољно истражена поља правне теорије. Зато верујемо да ће бити доста изучавано и цитирано. Аутор је, иначе, оставио довољно простора да подстакне све који се баве овом проблематиком да наставе да размишљају о проблемима којима се бави социјално право, будући да измењени услови намећу и стално прилагођавање улоге државе у овој области.

⁸ Видети на стр. 191.



UDRUŽENJE ZA RADNO PRAVO I
SOCIJALNO OSIGURANJE SRBIJE

Beograd, Svetozara Markovića 79/I, tel/fax: 011/3615154

ПОРУКЕ САВЕТОВАЊА

У години када Удружење за радно право и социјално осигурање Србије обележава и 90 година од оснивања Међународне организације рада, прилика је да се у условима актуелне светске економске кризе још једном нагласи битан значај и допринос универзалних међународних радних стандарда у правноцивизацијској афирмацији социјалних људских права. Декларација о социјалној правди за поштену глобализацију МОП-а (2008. године) пружа више подстицаја за уравнотеженији економско социјални развој. Фромовска дилема “имати или бити” коју је неолиберализам разрешио у корист само “имати”, ова декларација МОП-а разрешава мирећи “имати и бити”- а “бити” у условима праведне глобализације значи заштиту достојанства на раду, подстицање социјалног дијалога, екстензију социјалне сигурности и социјалне помоћи као основних социјалних права.

Светска економска криза је противставила неолиберални модел и традиционални европски социјални модел, а показује се да упркос алтернативи традиционално Европском социјалном моделу у виду концепта и принципа Флексиурности у Европској унији, европски социјални модел показује већу отпорност и способност да се лакше пресавладају последице глобалне економске кризе и омогући одржив економски развој (уз очување природних ресурса) и социјални прогрес. У току је све израженији процес хармонизације нашег радног и социјалног права са стандардима ЕУ, најзад је ратификована ревидирана Европска социјална повеља (Савета Европе), 2009. године, чиме се активира и поступак контроле примене (Европски комитет за социјална права и друга тела). Ипак, још увек нису донети одређени закони који треба да и нашем економско социјалном моделу омогуће конституисање

у традицији европског социјалног модела. Тако, недостаје Закон о осигурању од несрећа на раду, што све више долази до изражаја економске кризе која тако дубоко угрожава здравље и безбедност на раду. Растућа изложеност стресу на местима рада (условима транзиције и актуелне кризе) наглашава потребу за доношењем и Закона о спречавању злостављања на раду, који се манифестује на низ начина у условима актуелне кризе. Све чешћи је у пракси вертикални мобинг у виду тзв. пуног стола када се неоправдано повећава обим посла и нормативи и стандарди рада.

Потребно је и доношење Закона о инспекцији рада, како би се управна заштита права из радног односа учинила ефикасном, пружила одговарајућа заштита инспекцији рада, дало више дискреционе слободе инспекторима у вршењу инспекцијског надзора.

Сигурност запослења је веома озбиљно доведена у питање у актуелним условима економске кризе. Испољава се на мноштво начина, индивидуално и колективно отпуштање запослених из економских разлога; растући проценат стечајева (ликвидација); ширење тзв. рада на црно; све чешћа понуда послодавца за закључење анекса уговора о раду под мање повољним условима. У циљу спречавања злоупотреба у погледу измена уговора о раду потребно је изменама Закона о раду ближе уредити питање понуде за измену битних од понуде за измену небитних елемената уговора о раду (попут решења у упоредном праву-нпр. Француском праву). Ове промене треба да предвиде право запослених да одбија анекс уговора о раду, којим се нуди промена битних елемената у раду (природа посла; основна зарада) односно да се у случају одбијања закључења анекса уговора отказ запосленом приписује послодавцу, што даје право запосленом на отремнине и могућност остваривања права на новчану накнаду по основу осигурања за случај незапослености.

И поред ограничења у извору финансирања мера активне политике запошљавања, треба изнаћи могућности за укључивање што већег броја незапослених лица (посебно оних који немају тако велике финансијске захтеве).

Констатовано је да економска криза посебно погађа право на зараду-кашњење исплате зарада; поражавајуће висок проценат запослених који остварују право на минималну зараду (преко 25%); констатована је неуплата доприноса за обавезно социјално осигурање. И поред начелне подршке приступу да се у државној администрацији (државној управи, локалној самоуправи, јавним службама) успоставе упоредиви нивои зарада односно платних група и платних разреда,

констатовано је да у поступку припреме доношења Закона о платама у јавним службама није у потребној мери уважен социјални дијалог и филозофија колективног преговарања у уређивању примања запослених. Потребно је више аутономије социјалних партнера у јавном сектору при успостављању модела система плаћања државних службеника, локалних службеника и запослених у јавним службама.

У општем режиму примања запослених треба очувати принцип тарифног суверенитета социјалних партнера, али размотрити могућност да се изменама Закона о раду омогући већа флексибилност уговарања зараде у случају економске кризе-преиспитивање ригидног концепта уговарања повољнијих услова рада (*in favor laborem*) у погледу међусобног односа колективних уговора различитог нивоа.

Социјални дијалог у Србији у дубокој кризи: у приватном сектору је врло мало закључених гранских колективних уговора о раду, а још мање је дошло до проширења дејства. Запажа се да је у сектору малих и средњих предузећа колективно уговарање све ређе.

Потребно је законски уредити област партиципације запослених у одлучивању, као савременој тековини индустријске демократије. Законом треба уредити посебно институцију савета запослених, начин избора, организацију и рад.

Констатовано је да још увек није промењен Закон о штрајку и да је потребно преиспитати концепт штрајка у виталним службама и размотрити услове под којима би се могло признати право послодавцима на тзв. одбрамбени локаут (искључење са рада). Економска криза се показала и као моралном кризом-без етике рада, односно социјалне валоризације рада, без успостављања стандарда професионалног и етичког понашања, укључујући и стандарде понашања менаџера у контексту социјално одговорне компаније, излазак из економске кризе биће веома успорен. Кодекси понашања посебно за тзв. лиценцна занимања (чије стицање и продужење је условљено не само поштовањем кодекса професионалне и етичке одговорности већ и захтевом за сталним усавршавањем). Мада се доноси све већи број ових кодекса, као израза солидарности и професионалне савести, веома је значајна и њихова примена, како се не би претворили у солидарност професионалне несавесности.

Потребно је обезбедити не само финансијску одрживост система социјалне сигурности, већ и омогућити остваривање стечених права. У области пензијског и инвалидског осигурања треба преиспитати решења о инвалидности и реафирмисати права по основу преостале радне

способности (попут решења у упоредном праву) како би се и на тај начин остварило начело професионалне интеграције. Треба преиспитати решења о јединственој стопи доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. Најзад подржан је концепт Закона о волонтерству, којим се реafirмише вредност добротинства и хуманости, и који пружа више могућности да се у условима процеса старења становништва, измењене структуре породице (растућег броја самохраних родитеља), ограничених ресурса на нивоу државе и локалне самоуправе за вођење социјалне политике и мрежу установа социјалне заштите, обезбеди пружање комплементарних услуга социјалног рада осетљивим категоријама лица.

ПРЕДСЕДНИК УДРУЖЕЊА

Проф. Др Бранко Лубарда, s.r.