



ISTRAŽIVANJE JAVNIH POLITIKA

u oblasti konzumacije
alkoholnog pića
sa fokusom na mlade

Novi Sad, jun 2020.

Sadržaj

UVOD	3
1. ANALIZA JAVNIH POLITIKA – NORMATIVNOG OKVIRA.....	4
1.1.Strateški okvir u Republici Srbiji	4
1.2.Zakonski i podzakonski okvir u Republici Srbiji	12
1.3.Komparativno istraživanje – politike Evropske unije i evropskih država	19
1.4.Starosna ograničenja u Evropskoj uniji	21
2.ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA – STATISTIKE I TRENDVI	27
2.1 Analiza postojećeg stanja – globalno	27
2.2. Analiza postojećeg stanja – Republika Srbija.....	29
3.ANALIZA JAVNIH POLITIKA KOJE SU UTICALE NA PRODAJU DUVANA	32
4.ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE	35

UVOD

Alkohol je treći vodeći faktor rizika za loše zdravstveno stanje. Svetska zdravstvena organizacija je 2010. godine usvojila Globalnu strategiju za smanjenje štetne upotrebe alkohola, a navodi se da štetna upotreba alkohola predstavlja ozbiljno zdravstveno opterećenje, ali proizvodi i ozbiljne socijalne posledice. U obrazloženju usvajanja strategije se navodi da godišnje zbog upotrebe alkohola umre 2,5 miliona ljudi uključujući oko 320 hiljada mladih između 15 i 29 godina.

Imajući u vidu da je sve niža starosna granica kada mladi prvi put dolaze u kontakt i probaju alkohol, jasno je da je on uprkos postojećim zakonskim i normativnim okvirima sve dostupniji toj osetljivoj grupi društva.

Prateći taj trend, Centar za omladinski rad (CZOR), kao organizacija sa dvadesetogodišnjim iskustvom u omladinskom radu i kreiranju zdrave sredine za podsticanje rasta i razvoja mladih, od 2014. dodatno se orijentisala ka temama bezbednosti i sigurnosti dece i mladih u omladinskim aktivnostima, posebno sa aspektom na prevenciju konzumacije alkohola i drugih psihoaktivnih supstanci. Pored programa i radionica osnaživanja mladih o štetnom uticaju alkohola, CZOR je i kao sastavni deo politike zaštite i sigurnosti dece i mladih, inicirao proces za definisanje standarda subjekata omladinske politike u Srbiji u odnosu na prevenciju konzumacije alkohola kroz omladinski rad.

Takođe, CZOR je autor nekoliko istraživanja sa ciljem da ukaže na navike koje mladi imaju kada je reč o konzumiranju alkohola, zatim o ulozi i uticaju društvenih normi a sledstveno uvideo potrebu za analizom javnih politika kao pravnog okvira za sistemsku zaštitu dece i mladih od zloupotrebe alkohola.

Istraživanje javnih politika u oblasti konzumacije alkohola sa fokusom na mlade tako obuhvata analizu dokumenata koja se odnose na zdravlje i bezbednosti dece i mladih kada je u pitanju konzumacija alkohola, kao i dokumenata koja regulišu promet alkohola sa fokusom na zaštitu maloletnih lica. Istraživanje, u kojem su predstavljena strateška dokumenata, zakonska i podzakonska akta, komparacija domaće i evropske regulative, kao i stanje u društvu posmatrajući Srbiju i globalno, tako može poslužiti za unapređenje normativa koje se odnose na zaštitu i zdravlje dece i mladih, u odnosu na konzumiranje i prodaju alkohola.

1. ANALIZA JAVNIH POLITIKA – NORMATIVNOG OKVIRA

Kako bi se na ispravan način uvidelo stanje u Republici Srbiji, Evropskoj uniji i evropskim državama kada je reč o konzumaciji alkoholnih pića koja se odvija među mladoj populacijom, neophodno je upoznati se sa pozitivno-pravnom regulativom koja se odnosi na relevantnu materiju.

Konzumacija alkohola među mladima, a u tom okviru i među maloletnom populacijom, predmet je višestrukih normativa, kako onih zakonskih, tako i podzakonskih, kao i pojedinih pravnih akata određenih lokalnih samouprava.

Pravni sistem Republike Srbije često pokazuje svoje manjkavosti u sferi (ne)usklađenosti akata jednake pravne snage, čime može doći do zabune kod onih koji ih primenjuju, ali i do pravne neizvesnosti kod onih na koje se normativni okvir primenjuje. Izuzetak u određenoj meri, nažalost, nije ni okvir kojim se uređuje oblast konzumacije alkohola među mladima.

U cilju boljeg razumevanja važnosti sveobuhvatnog pristupa zaštite dece i mladih od štetnog konzumiranja alkohola, u narednom tekstu biće predstavljena analiza strateškog i zakonskog okvira.

1.1 Strateški okvir u Republici Srbiji

Prvo, treba istaći da u našoj zemlji **ne postoji Nacionalna strategija prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja** te se sve mere i programi zaštite dece i mladih od štetne upotrebe alkohola donose u skladu sa drugim strateškim (i zakonskim) dokumentima koji se odnose na problem štetnog konzumiranja alkohola. Ovde se najpre misli na *Nacionalni program prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja u Republici Srbiji, Strategiju razvoja zdravlja mladih u Republici Srbiji, Nacionalnu strategiju za mlade za period od 2015. do 2025. godine, kao i Nacionalni program zdravstvene zaštite žena, dece i omladine*. Ti dokumenti na različite načine tretiraju štetnost konzumiranja alkohola među decom i mladima (o tome više u nastavku), ali ne postoji jedinstven strateški pravac prevencije štetnog uticaja alkohola na decu i mlade, koji bi sveobuhvatno sagledao taj problem, uzimajući u obzir sve zdravstvene, socijalne i ekonomske posledice zloupotrebe alkohola po mladu osobu, i celokupno društvo, ali i međusobne uslovljenosti tih faktora na pojačanu konzumaciju alkohola među mladima.



Kao pozitivni primeri takvog pristupa u suzbijanju zloupotrebe alkohola, mogu poslužiti Nacionalne strategije prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja, koje su usvojile Hrvatska (2011-2016.) i Crna Gora (2013-2020.), jer između ostalog vrlo jasno

ciljaju važnost određivanja donje uzrasne granice za konzumiranje alkohola, licenciranje proizvođača alkoholnih pića, problem reklamiranja alkoholnih pića, i prepoznavanje dece i mladih kao osetljive grupe društva koje treba zaštititi od štetne upotrebe alkohola u porodičnom i javnom prostoru.

Tako, Nacionalna strategija prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja u Crnoj Gori od 2013. do 2020. godine u aktivnostima i intervencijama u okviru Oblasti 3. Jačanje aktivnosti u zajednici i u radnoj sredini predviđa mobilisanje zajednice u cilju sprečavanja prodaje i konzumacije alkohola maloletnim osobama, podršku okruženju bez alkohola, naročito za mlade i grupe pod povećanim rizikom; u okviru Oblasti 5. Smanjenje dostupnosti alkohola predviđa uspostavljanje sistema licenciranja za prodaju alkohola koji omogućava vlastima da kontrolišu dostupnost alkohola ograničavanjem broja licenci i zahtevom da oni koji potražuju licence ispune određene standarde, za čije neispunjenje sledi kazna ukidanja licence, odnosno, na primer, licenca se obnavlja samo lokalima koji se pridržavaju zakonskih odredbi o ograničenju prodaje alkohola maloletnicima i pijanim osobama, uz dodatak da gde god to bude moguće, treba ograničiti ili smanjiti dostupnost alkohola i osigurati da sve uključene strane sve doslednije primenjuju regulative na polju ograničavanja prodaje alkohola pijanim osobama i maloletnicima; u aktivnostima i intervencijama u okviru navedene Oblasti 5. predviđa unapređenje kontrole sprovođenja zakonske regulative o minimalno starosnoj granici za kupovinu i konzumiranje alkoholnih pića i drugih mera u svrhu onemogućavanja prodaje alkohola maloletnicima, odnosno, ograničavanja dostupnosti alkoholnih pića ovoj starosnoj grupi (testiranje, npr. korišćenjem mladih test kupaca) i obuku ugostiteljskog osoblja u cilju osposobljavanja da se odupru pritiscima za služenje alkohola maloletnim osobama i pijanim gostima; u Oblasti 6. Kontrola reklamiranja alkoholnih pića cilj jeste uspostavljanje sistema prevencije neodgovarajućeg i neodgovornog marketinga alkohola i marketinga koji je usmeren na decu i mlade, uz indikator izloženosti dece i mladih punom opsegu marketinga u oblasti alkohola, a što bi se procenjivalo putem redovnih istraživanja; u okviru Oblasti 7. Definisanje i sprovođenje delotvorne politike u oblasti cena alkoholnih pića navodi se da se politika određivanja cena alkoholnih pića može iskoristiti kao jedna od mera za smanjenje maloletničkog konzumiranja alkohola, za zaustavljanje progresije ka prekomernom pijenju alkohola i/ili teškom epizodnom opijanju, i za uticanje na sklonosti potrošača, budući da je povećanje cene alkoholnih pića jedna od najefikasnijih mera za smanjenje njihove zloupotrebe, uz navođenje još jedne mere koja se pokazala efikasnom – određivanje minimalne cene alkohola, kojom se definiše minimalna cena po jedinici alkohola, što znači da se ne može prodavati po nižoj ceni, izražavajući formulu da što više jedinica alkohola piće sadrži, ono je jače i samim tim treba da bude skuplje.

Nacionalna strategija za sprečavanje štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja, za period od 2011. do 2016. godine, koju je Vlada Republike Hrvatske usvojila u septembru 2010. godine, jedina je strategija tog tipa u Hrvatskoj, pa iako je rok implementacije istekao, obratićemo pažnju na konstatacije i rešenja kojima su obuhvaćena mlada, odnosno maloletna lica. Prvo, u području delovanja strategije 3. Aktivnost u zajednici, intervencije i aktivnosti obuhvataju podsticanje zajednice na sprečavanju prodaje i konzumacije alkoholnih pića maloletnicima te podržavanju okruženja bez alkohola, posebno za mlade i grupe sa rizikom; drugo, u okviru područja delovanja strategije 6. Reklamiranje alkoholnih pića navedeno je da je uticaj reklamiranja usmeren na maloletnike, odnosno mlade potrošače, uz naročito zabrinjavajuće izlaganje privlačnom reklamiranju dece i mladih, pri čemu se kao ključni problemi identifikuju sadržaj reklamiranja, opseg izloženosti mladih ljudi i korišćenje

mladih pri reklamiranju, te da je smanjenje uticaja reklamiranja alkoholnih pića na mlade i adolescente vrlo važan deo smanjenja štetne upotrebe alkohola; treće, u okviru područja delovanja strategije 6. Utvrđivanje cena ističe se da se politike određivanja cena alkoholnih pića mogu iskoristiti kao jedna od metoda za smanjenje maloletničkog konzumiranja alkohola, za smanjenje prekomernog pijenja alkohola, odnosno teških epizoda opijanja, te za promenu sklonosti potrošača.

Kao što je spomenuto, u R. Srbiji postoji **Nacionalni program prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja** (dalje: Nacionalni program), odnosno Uredba o Nacionalnom programu („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 115/2017). Razvrstano po celinama, Nacionalni program nakon uvodnih napomena, definiše značajne pojmove vezano za politiku o alkoholu i alkoholom uzrokovane poremećaje na globalnom nivou, dokazuje o



efikasnosti politika i intervencija za smanjenje štetne upotrebe alkohola, pregled situacije u Republici Srbiji po pitanju alkoholizma i alkoholom uzrokovanih poremećaja, izazove u kreiranju i sprovođenju politike u oblasti smanjenja štetne upotrebe alkohola, ciljeve programa, kao i upravljanje i koordinaciju aktivnostima, praćenje i procenu sprovođenja programa i finansiranje aktivnosti predviđenih programom.

Ono što se odmah primećuje, jeste razlika koju imaju strateški dokumenti u odnosu na Nacionalni program. Tako, Nacionalni program ne prati nikakav akcioni plan koji bi za kraći period sistematično definisao oblasti, aktivnosti, vremenski okvir, nosioce aktivnosti, budžet i izvore finansiranja, mada u dokumentu postoje opšti cilj, specifični

ciljevi sa pratećim aktivnostima i indikatori.

Među deset opštih ciljeva Programa, pod tačkom dva navedena je **Podrška aktivnosti usmerene ka stvaranju okruženja u kome deca i mladi odrastaju zaštićeni od negativnih posledica konzumiranja alkohola**, čime Program jasno vidi decu i mlade kao posebnu kategoriju društva o kojoj treba brinuti. Načini i aktivnosti detaljnije su razrađeni kroz specifične ciljeve¹ Programa:

6.2.1 Podizanje svesti i posvećenosti problemu i preuzimanje obaveza, kroz aktivnosti podsticanja i jačanja međusektorske saradnja, sprovođenja analize kompletne postojeće regulative u oblasti alkohola uz preporke za unapređenje, edukacija, i podizanja svesti u cilju smanjenja štetne upotrebe alkohola. Kao indikator za praćenje uspešnosti ovih aktivnosti naveden je usvojen i impelentiran program;

¹ Numeracija prema Uredbi o Nacionalnom programu prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja u Republici Srbiji

- 6.2.2 Jačanje odgovora i uloge zdravstvenog sistema,** kroz aktivnosti od kojih su najznačajnije jačanje kapaciteta zdravstvenih ustanova za rano dijagnostikovanje alkoholizma, naročito edukovanje izabranih lekara, ginekologa i pedijataru. Kao indikator uspešnosti sprovođenja ovih aktivnosti navodi se praćenje stepena upotrebe alkohola i psihoaktivnih supstanci;
- 6.2.3 Jačanje aktivnosti u zajednici i u radnoj sredini,** kroz aktivnosti jačanja programa prevencije radi sprečavanja prodaje i konzumiranja alkohola maloletnih osoba; podrške okruženju bez alkohola, naročito za mlade i grupe pod povećanim rizikom; podrške programima prevencije upotrebe alkohola na radnom mestu i promocija radnih mesta u javnim službama bez alkohola, uključujući obrazovne institucije; razvoja i podrške programa i politika namenjenih populacionim grupama koje su pod naročitim rizikom, kao što su mladi uopšte, mladi koji su van školskog sistema, nezaposlene osobe; razvoja i podrške programa usmerenih na smanjenje prekomernog uživanja alkohola na javnim mestima, na sportskim događajima, koncertima i svim drugim javnim okupljanjima kao i na smanjenje neželjenih događaja povezanih sa konzumiranjem alkohola (tuče, saobraćajne nezgode i nesreće, porodično i drugo nasilje, ugrožavanje javnog reda i mira, itd.); rada nadležnih organa u skladu sa zakonom u smanjenju posledica štetne upotrebe alkohola, kroz redovni obilazak i kontrolu ulica, zgrada, kvartova, okoline diskoteka, barova i drugih javnih mesta gde se mladi pojačano okupljaju kao i kontrolu navedenih javnih mesta u kojima je prijavljeno ili primećeno češće remećenje javnog reda i mira usled upotrebe alkohola. Kao indikatori uspešnosti ovih aktivnosti navode se broj programa prevencije i smanjenje štetnih posledica konzumiranja alkohola;
- 6.2.4 Definisanje efikasne politike i sprovođenje efikasnih mera u oblasti vožnje pod uticajem alkohola** kroz aktivnosti poput evidentiranja saobraćajnih nezgoda čiji je uzročnik alkohol; predloga zabrane prodaje alkoholnog pića na bezninskim stajalištima; kao i sprovođenja medijskih kampanja i edukacija o štetnosti konzumiranja i uticaja alkohola. Kao indikator uspešnosti ovih aktivnosti navodi se broj testiranja vozača na alkohol;
- 6.2.5 Smanjenje dostupnosti alkohola** uz sprovođenje aktivnosti poput analize dostupnosti i zakonskih regulativa, zabrane služenja i prodaje alkohola mlađima od 18 godina, licenciranja maloprodajnih objekata, iniciranja predloga da se zakonski uredi i utvrdi dan i vreme u kome je dozvoljena prodaja alkoholnih pića u maloprodajnim objektima, kao i načina prodaje alkohola; predloga da se propisima reguliše prodaja alkohola na specifičnim mestima ili tokom trajanja posebnih događaja (npr. sportski događaji, koncerti, javni skupovi, i sl.); predloga da se reguliše sprovođenje obaveze isticanja natpisa na vidnom mestu o zabrani prodaje, služenja i konzumiranja alkoholnih pića u prodajnim i ugostiteljskim objektima, licima mlađim od 18 godina; unapređenja kontrole sprovođenja zakonske regulative o minimalnoj starosnoj granici za kupovinu i konzumiranje alkoholnih pića i drugih mera u svrhu onemogućavanja prodaje alkohola maloletnicima, odnosno, ograničavanja dostupnosti alkoholnih pića ovoj starosnoj grupi. Kao indikatori za uspešno sprovođenje ovih aktivnosti navode se izrada procene broja mesta na kojima se alkohol prodaje, gustine i veličine prodajnih mesta, kao i dane

i sate dozvoljene prodaje alkohola. Pristup alkoholu od strane maloletnih lica meri se sprovođenjem redovnih istraživanja među mladima.

6.2.6 Kontrola reklamiranja alkoholnih pića kroz sprovođenje aktivnosti analize i revizije zakonskih odredaba kojima se reguliše/ograničava sadržaj, količina i obim direktnog ili indirektnog reklamiranja alkoholnih pića u medijima; regulisanja područja sponzorstva od strane proizvođača alkohola i ostalih sponzorskih aktivnosti kojima se promovise alkohol; uvođenja i sprovođenja strožijih zabrana na reklamiranje vina i piva; uspostavljanja efikasnih sistema nadzora nad reklamiranjem alkoholnih proizvoda u skladu sa zakonom. Kao indikatori za uspešnost sprovođenja ovih aktivnosti navodi se izrada istraživanja o izloženosti dece i mladih punom obimu marketinga u oblasti alkohola;

6.2.7 Definisanje i sprovođenje efikasne politike u oblasti cena alkoholnih pića kroz aktivnosti zabrane ili ograničenja korišćenja direktne ili indirektno promocije cena alkohola, popusta na količinu, cena manjih od vrednosti proizvoda te paušalnih cena za neograničeno pijenje ili druge vrste volumne prodaje alkohola; iniciranja određivanja specijalnih taksi na proizvode koji su naročito privlačni mladima (breezer, alcopop, i sl.); utvrđivanja minimalne cene po litru alkohola, u skladu sa zakonom; podsticanja veće konkurentnosti bezalkoholnih pića. Kao indikatori za uspešnost ovih aktivnosti navode se pristupačnost alkohola merena upoređivanjem indeksa relativne cene alkohola naspram indeksa stvarne potrošačke moći domaćinstva.

6.2.8 Smanjenje negativnih posledica konzumiranja alkohola i opijanja kroz aktivnosti među kojima su najznačajnije informisanje o štetnosti alkohola i promocija apstinencije, a čiji bi indikatori bili praćenje i smanjenje stope alkoholom uzrokovane smrtnosti;

6.2.9 Smanjenje javno-zdravstvenog uticaja nelegalnog i neregistrovanog alkohola, kroz aktivnosti poput regulisanja oblasti proizvodnje, kontrole kvaliteta i distribucije neformalno proizvedenih alkoholnih pića, uz praćenje indikatora uspešnosti u skladu sa prethodno navedenim specifičnim ciljevima;

6.2.10 Praćenje i nadzor, kroz definisanje i praćenje jedinstvenog seta indikatora štetne upotrebe alkohola, i politike i intervencije u cilju prevencije i redukcije takve upotrebe; redovna nacionalna istraživanja o konzumiranju alkohola i povezanoj šteti u opštoj populaciji, kao i u populaciji mladih, kreiranje nacionalne baze podataka o upotrebi alkohola i posledičnoj šteti, u skladu sa međunarodno usaglašenim indikatorima. Za praćenje uspešnosti sprovođenja ovih mera navodi se praćenje količine potrošenog alkohola, obrasci štetne konzumacije i štetne posledice na zdravstvenom nivou.



Iz navedenog se vidi sveobuhvatni pristup zaštite stanovništva od štetnog uticaja alkohola, i prepoznavanje uloge svih oblasti društvenog i političkog delovanja u tome. Takođe se primećuje da je velika pažnja posvećena zaštiti dece i mladih, kao i da su detaljne aktivnosti predstavljene naročito u oblasti preventivnih zdravstvenih mera, brige o trudnicama, prometa (prodaja, cene) i reklamiranja alkoholnog pića (kao i sponzorstva), dostupnosti alkoholnog pića u oblasti rada i obrazovanja, kao i vannastavnih aktivnosti (sportska i muzička dešavanja). Merama zaštite maloletnih lica posebno se obraća pažnja u delovima uticaja društvene i radne sredine, dostupnosti alkohola, te prodajnih mera alkoholnog pića.

Uprkos tome, mogu se uočiti i određene nelogičnosti Programa, posebno u praćenju indikatora i finansiranja, koji dovode u pitanje sprovođenje mera zaštite, pre svega, dece i mladih od štetne upotrebe alkohola.

Trebalo bi dodati da je Programom predviđen budžet u iznosu od dva miliona dinara za sprovođenje aktivnosti u 2018. i 2019. godini, i to za edukaciju zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika. Praćenje i procena sprovođenja aktivnosti iz Programa poverena je Institutu za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“, uz obavezu da ih predstavi u obliku izveštaja dva puta godišnje.



Iz ovakve formulacije, međutim nije jasno da li je budžet Programa predviđen za sprovođenje aktivnosti tokom dve godine ili za svaku pojedinačno, na koji način i kojom dinamikom će se sredstva trošiti, i da li će se i kako finansirati aktivnosti Programa nakon 2019. godine. Na dalje, nije jasno zbog čega je budžet određen samo za edukaciju zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika, s obzirom na to da specifičnim ciljevima u Programu predstavljem čitav društveni set oblasti koji se tiču smanjenja konzumiranja alkohola (trgovina, reklamiranje, dostupnost, bezbednost u saobraćaju i drugo). Ovakvim okvirom finansiranja Programa, stavljen je akcenat na svega tri od ukupno 10 specifičnih ciljeva Programa odnosno uglavnom na lečenje osoba koja su već stekle zavisnost, a ne na prevenciju štetne upotrebe alkohola kroz ostale sfere društva koje se najviše i odnose na maloletna

lica.

Primećuju se i određene nelogičnosti u praćenju indikatora uspešnosti navedenih aktivnosti.

Pa se tako kod specifičnog cilja pod tačkom 6.2.1 (***Podizanje svesti i posvećenosti problemu i preuzimanje obaveza***) kao indikator navodi, usvojen i impelentiran Program, ali bez ikakvih vremenskih, budžetskih i organizacionih odrednica što dovodi u pitanje samu impelenciju Programa. Takođe, uprkos obavezi izveštavanja dva puta godišnje o primeni i dometima Programa, javnosti ti izveštaji nisu poznati.

Na dalje, indikator za uspešno sprovođenje tačke 6.2.3 (***jačanja aktivnosti u zajednici i radnom okruženju***) navodi se broj preventivnih programa za smanjenje štetnih posledica

konzumiranja alkohola, ali budžetom Programa novac za to nije namenjen, ili se bar to iz Programa ne može zaključiti. Zatim, u tački 6.2.5 (***Smanjenje dostupnosti alkohola***) kao indikator uspešnosti navodi se izrada istraživanja o stavovima mladih o dostupnosti alkohola, a ne i broj prekršajnih prijava i sankcija nadležnih inspekcija za protivzakonitu prodaju alkohola i usluživanje alkohola maloletnim licima, posebno ako je takav indikator naveden u tački 6.2.4 (***Definisanje efikasne politike i sprovođenje efikasnih mera u oblasti vožnje pod uticajem alkohola***).

Iz svega navedenog, može se zaključiti da Program predstavlja sveobuhvati okvir zaštite dece i mladih od štetne upotrebe alkohola, naročito u oblasti prevencije, ali da su, uprkos detaljnim aktivnostima i merama, izostali organizacioni i finansijski plan, kao i međusektorsko povezivanje, koji bi omogućili njihovo poptuno, kontinuirano i kvalitetno sprovođenje.

Drugo, **Strategija razvoja zdravlja mladih u Republici Srbiji** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 104/2006), usvojena kao dokument od nacionalnog značaja za razvoj i zdravlje mladih, te je kao takav i deo strategije razvoja celokupnog zdravstvenog sistema sa ciljem da se unapredi zdravlje dece i mladih. Strategija prepoznaje da su najveći rizici po zdravlje mladih sve veća zloupotreba duvana, alkohola, opojnih droga, u delu o bolestima zavisnosti pominje konzumaciju alkohola među mladima, što je prilično marginalno u odnosu na ceo dokument. U Strategiji razvoja zdravlja mladih u Republici Srbiji nema maloletnika kao posebno obrađene grupe.

U okviru pripadajućeg Akcionog plana, u aktivnosti 1.4.2. Ostvarenje bezbednije i zdravije životne, školske i radne sredine za mlade, između ostalih, predviđaju se sledeći koraci: „osigurati da učenici imaju direktan pristup savetima i uputima, posebno u oblasti reproduktivnog zdravlja, mentalnog zdravlja i zloupotrebe alkohola i droga“ i „obezbediti obuku koja će pomoći nastavnicima i drugom školskom osoblju u prepoznavanju ranih znakova mentalnih oboljenja i zloupotrebe alkohola i droga, kao i drugih poremećaja zdravlja“..

Treće, u **Nacionalnoj strategiji za mlade za period od 2015. do 2025. godine** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 22/2015), u okviru dela o zdravlju i blagostanju se pominje korišćenje alkohola kao jedna od odlika mladih u zdravstvenom riziku, dok se korišćenje alkohola među mladima pominje i u oblasti bezbednosti. Važno je navesti da Nacionalna strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine za jedan od strateških ciljeva definiše Unapređeno zdravlje i blagostanje mladih žena i muškaraca, gde se u okviru Specifičnog cilja 1. među očekivanim rezultatima i planiranim aktivnostima navode Unapređena dostupnost programa za prevenciju bolesti zavisnosti mladih kroz podržavanje programa vršnjačke edukacije mladih za prevenciju bolesti zavisnosti od psihoaktivnih supstanci, igara na sreću i novih medija, na lokalnom nivou; podržavanje programa edukacije roditelja i nastavnika za prevenciju bolesti zavisnosti od psihoaktivnih supstanci, igara na sreću i novih medija; podržavanje programa i aktivnosti informisanja u svrhu prevencije bolesti zavisnosti. Jedan od nedostataka Strategije jeste da nije iznet ni jedan podatak o stepenu konzumiranja i zloupotrebe



alkohola (za razliku od drugih psihoaktivnih supstanci i oblika rizičnog ponašanja) među mladima, posebno maloletnicima/cama, koji se ne prepoznaju kao posebno osetljiva grupa u ovom kontekstu.

Mora se istaći da pojmovnik na kraju Nacionalne strategije za mlade za period od 2015. do 2025. godine psihoaktivnim supstancama smatra sve one materije koje menjaju stanje svesti, opažanja, mišljenja, raspoloženja, ponašanja i odnosa prema telu, te da se dele na legalne droge (alkohol, duvan, razne vrste lepkova), lekove i ilegalne droge. Dakle, premda se u predmetnoj strategiji alkohol ne pominje učestalo eksplicitno, implicitno se uočava njegov značaj, odnosno problematika u vezi sa njegovom konzumacijom, te navode određene aktivnosti.

Četvrto, u **Nacionalnom programu zdravstvene zaštite žena, dece i omladine, odnosno u Uredbi o Nacionalnom programu zdravstvene zaštite žena, dece i omladine** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 28/2009) se problem konzumacije alkohola kod mladih, pominje na više mesta, posmatrajući mlade do 26 godina u pet različitih uzrasnih kategorija (odojenčad, deca do navršene četvrte godine, deca predškolskog i mlađeg školskog uzrasta, omladina do punoletstva odnosno adolescenti 10-18 godina, mladi posle punoletstva do 26 godina), posebno primećujući rizična ponašanja kod adolescenata koji u tom dobu prvi put dolaze u kontakt sa psihoaktivnim supstancama, a na dalje i identifikovanje problema da mladi posle punoletstva nemaju naviku da brinu o svom zdravlju.

Uopšteno, zloupotreba alkohola u Programu dovodi se u vezi sa rizičnim oblicima ponašanja, psihosocijalnim razvojem i mentalnim zdravljem. Velika odgovornost prepoznaje se u roditeljima i ranim prenatalnim fazama roditeljstva, posebno ukoliko je primetna preterana upotreba alkohola.

Od suštinskog je značaja to što se problem konzumiranja alkohola kod mladih prepoznaje kroz brojne aktivnosti koje vode ka višestrukim specifičnim ciljevima poput Usvajanja zdravih stilova života kod adolescenata; Prevencije upotrebe i zloupotrebe duvana, alkohola i ilegalnih psihoaktivnih supstanci, adekvatno lečenje adolescenata koji zloupotrebljavaju ili su zavisni od psihoaktivnih supstanci (PAS), umanjivanje efekata upotrebe PAS; Očuvanja zdravlja i unapređenja zdravstvenog ponašanja mladih posle punoletstva i smanjenja rizika po zdravlje za jednu trećinu i Unapređenje i očuvanje mentalnog zdravlja pacijenata.

Upoređujući navedena strateška dokumenta, može se zaključiti da oni tek marginalno obrađuju oblast zloupotrebe alkohola među mladima, za razliku od nacionalnih programa. Razlika međutim leži u tome što nacionalni programi nisu praćeni odgovarajućim akcionim planovima koji bi razvili dalje korake u prevenciji problema nastalih usled konzumiranja alkohola, iako svi prepoznaju da je reč o uzrastu kada se ostvaruje prvi kontakt sa psihoaktivnim supstancama,

kao i da što je niža starosna granica za to, veći je rizik po zdravlje i bezbednost dece i mladih. Stoga ne čudi konstatacija iz Nacionalnog programa prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja da se najveći deo prevencije konzumiranja psihoaktivnih supstanci sprovodi na ličnu inicijativu, ali i da strateški dokumenti koji su navedeni, tek marginalno problem konzumiranja alkohola među mladima posmatraju u korelaciji sa uticajem sredine (porodice, škole, ekonomskog statusa, društvenih normi...).

Takođe, nepostojanjem Nacionalne strategije prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja, izostaje sveobuhvatni pristup zaštiti dece i mladih od zloupotrebe alkohola.



1.2. Zakonski i podzakonski okvir u Republici Srbiji

Brojni zakoni i podzakonski akti se direktno ili indirektno bave materijom konzumiranja alkohola od strane mladih, unutar kojih se posebno bave maloletnim licima. Kao što je već napomenuto, zakonski okvir u Republici Srbiji ima pojedine manjkavosti, na koje je neophodno ukazati i posebno ih detaljno obraditi, uz prikaz i ostalih pravnih rešenja.

Međutim, pre svega, trebalo bi ukazati na nekonzistentnost pravnog sistema, odnosno istaći činjenicu da se u pojedinim zakonima u kojima bi posve logično bilo tretiranje konzumiranja alkohola među mladima, to pitanje ne pokreće, odnosno gotovo ništa se ne govori u, primera radi, **Zakonu o mladima** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 50/2011), **Zakonu o trgovini** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/2019) i **Zakonu o javnom zdravlju** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 15/2016). U Zakonu o mladima alkohol se ne pominje ni jednom jedinom rečju, kao ni psihoaktivne supstance uopšteno, što nas upućuje na zaključak da zakonodavac i donosilac zakona nisu našli za značajno da se u zakonu koji se bavi mladima obrade teme koje višestruko utiču na zdravlje i sveukupni život mladih. Jedno od pojašnjenja se može naći u činjenici da Zakon o mladima ne obuhvata sve oblasti koje se tiču mladih, već je u najvećoj meri usmeren ka aktivizmu mladih, neformalnom obrazovanju i sprovođenju omladinskog rada. Drugim rečima, Zakon o mladima, kao ni drugi propisi koji uređuju delovanje mladih i ka mladima (obrazovanje, zdravstvo, socijalna pitanja i drugo) ne smatraju se krovnim, niti takav dokument postoji što dodatno otežava donošenje i praćenje sistemskih mera u cilju zaštite mladih.

U Zakonu o trgovini se apsolutno uopšte ne obrađuje tema alkohola, a ni mladi nisu zauzeli svoje mesto u navedenom zakonu; u Zakonu o javnom zdravlju se alkohol i sa njim povezani problemi pominju u svega dva člana u kojima se obrađuju fizičko, mentalno i socijalno zdravlje stanovništva i promocija zdravlja i prevencija bolesti, pri čemu ni na koji način ne stratifikuje stanovništvo, pa se ne dotiče posebnosti ciljane grupe mladih ljudi.

Konzumiranjem alkohola među mladima, kao i njegovim prometom, tako se u najvećoj meri bave Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o oglašavanju, i Zakon o javnom redu i miru, ali bez povezivanja sa dokumentima koji se tiču zdravlja mladih i problema izazvanih konzumiranjem alkohola, jer se u njima ne navode problemi koji mogu nastati usled zloupotebe alkohola.

Pre svega, u članu 24. **Zakona o zaštiti potrošača** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 62/2014, 6/2016 - dr. zakon i 44/2018 - dr. zakon), navodi se: „*Zabranjena je prodaja, usluživanje i poklanjanje alkoholnih pića, uključujući pivo, odnosno duvanskih proizvoda i pirotehničkih sredstava, licima mlađim od 18 godina života. U slučaju sumnje da je potrošač lice mlađe od 18 godina, trgovac nije dužan da proda ili usluži alkoholno piće, pivo, odnosno duvanski proizvod ili pirotehnička sredstva dok potrošač ne omogući trgovcu uvid u važeću ličnu kartu, pasoš ili vozačku dozvolu.*“ Ovim članom je iskazana jasna namera zakonodavca da se maloletna lica u punom obimu zaštite od korišćenja alkoholnih pića i pojedinih drugih artikala, u oblasti trgovine. Svaku pravnu normu bi pored dispozicije trebalo da prati i sankcija. Zakon o zaštiti potrošača u članu 160, stav 1, tačka 11. predviđa kaznu za pravno lice u novčanom iznosu od 300.000,00 do 2.000.000,00 dinara ukoliko prodaje, uslužuje i poklanja



alkoholna pića, uključujući i pivo, duvanske proizvode i pirotehničke proizvode licima mlađim od 18 godina života. Dodatno, član 161, stav 2. navodi mogućnost da se odgovornom licu u pravnom licu izrekne zaštitna mera zabrane da vrši određene poslove u trajanju od tri meseca do jedne godine. Za kontrolu primene ovih odredbi nadležna je tržišna inspekcija.

Međutim, **Zakon o javnom redu i miru** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 6/2016 i 24/2018) propisuje u članu 21, stav 1. sledeće: „Ko prodaje alkoholno piće licu koje pod očiglednim uticajem alkohola naruši javni red i mir ili maloletnom licu koje nije navršilo 16 godina života - kazniće se novčanom kaznom od 20.000 do 100.000 dinara.“ Pored navedene kazne u vezi sa prodajom alkoholnog pića maloletnom licu koje nije navršilo 16 godina života,

mogu se izreći zaštitna mera zabrane vršenja određenih delatnosti, zaštitna mera zabrane pravnom licu da vrši određene delatnosti i/ili zaštitna mera zabrane odgovornom licu da vrši određene poslove (član 25, stav 1, 2 i 3. Zakona o javnom redu i miru). Ovde odredbe najviše se tiču rada ugostiteljskih objekata, te je za njihovo sprovođenje nadležna turistička inspekcija.

Primećuje se da dva jednako važna zakona koja regulišu pitanje prodaje alkohola mladima, to čine na raziličite načine, prvi kažnjavajući svaku prodaju alkoholnog pića mladima od 18 godina, a drugi svaku prodaju alkoholnog pića mladima od 16 godina, iz čega proističe zaključak da postoji veća opravdanost konzumiranja alkohola u ugostiteljskim objektima mlađih od 18 godina. Druga problematika jesu podeljene odgovornosti i ovlašćenja prilikom

kontrola primene zakona. Tržišni inspektor, koji postupa po Zakonu o zaštiti potrošača, mora biti prisutan u trenutku prodaje alkoholnog pića maloletniku u trgovini, a kasnije čak i prilikom pokretanja prekršajnog postupka ili utvrđivanja činjenica i davanja izjava, neophodno je da taj maloletnik da izjavu, a samim tim se mora imati i odobrenje njegovih roditelja ili zakonskih zastupnika. Kako inspektori ističu, kada dođu u kontrolu po prijavama, često se desi da u prodajnim i ugostiteljskim objektima nema ni odraslih lica, pa je efikasnost smanjena do tog nivoa da se od više desetina kontrola po gradu ne dođe niti do jedne prekršajne prijave ili okončanja postupka. Nasuprot tome stoji podatak da oko 94 odsto² adolescenata smatra da u svakom momentu može imati pristup alkoholnom piću, o čemu će više biti reči u Analizi postojećeg stanja.



U slučaju prodaje alkohola maloletnim licima u ugostiteljskim objektima, turistička inspekcija, koja postupa po Zakonu o javnom redu i miru, sprovodi inspekcijski nadzor na osnovu vizuelnog zapažanja, kada posumnja da se radi o licu mlađem od 16 godina, a vidi se da konzumira alkohol ili pivo. U tom slučaju pristupa se legitimisanju tog lica od strane policije i na osnovu uvida u ličnu kartu, inspektor zapisnički konstatuje te činjenice, a u slučaju povrede zakonske norme inspektor inicira prekršajni postupak.

Kada je o legitimisanju reč, prodavci mogu da traže identifikacioni dokument licu na koje posumnjaju da ima manje od 18 godina, ali legitimisanje u punom obimu jeste u sferi policijskog delovanja.



Imajući u vidu da je Zakonom o javnom redu i miru granica prodaje alkohola postavljena na 16 godina, a ne na 18, kao u Zakonu o zaštiti potrošača, može se protumačiti da osoba ne mora biti punoletna da bi kupila alkoholno piće, što se konkretno pokazalo u slučaju grada Kragujevca, koji je Pravilnikom o obliku, izgledu i veličini oznake upozorenja zabrane služenja alkoholnih pića maloletnim licima i očigledno pijanim licima, i rasporeda, početka i završetka radnog vremena u ugostiteljskim, trgovinskim i zanatskim objektima na teritoriji grada Kragujevca („Službeni list grada Kragujevca“, br. 1/2007), tačnije njegovim članom 4, odredio sadržinu upozorenja koje mora biti istaknuto u prodavnicama prehrambenih proizvoda i u ugostiteljskim

objektima, a koje između ostalog definiše da preduzetnik čini prekršaj ukoliko pri prometu alkoholnih pića, koja se troše na licu mesta, daje alkoholna pića očigledno pijanom licu ili maloletnom licu koje nije navršilo 16 godina života. Maloletni kupci se ovakvim rešenjima mogu dovesti u zabludu, budući da im prema Zakonu o zaštiti potrošača prodavac nije dužan

prodati ukoliko ne dokažu punoletstvo. Poseban problem jeste taj što na republičkom nivou postoji Pravilnik o izgledu, sadržini i načinu isticanja oznake o zabrani prodaje cigareta i drugih duvanskih proizvoda maloletnim licima, dok isti ili sličan pravilnik ne postoji za prodaju alkoholnih pića maloletnim licima.

Ono što takođe treba spomenuti jeste da su maloletna lica kao grupa potrošača posebno nezaštićena na internetu. Srbija ima Zakon o elektronskoj trgovini³ koji poput Zakona o trgovini ne definiše promet alkohola sa fokusom na maloletna lica. Tako, prema članu 4. *“Elektronska trgovina robom i uslugama jeste vid daljinske trgovine u smislu zakona kojim se uređuje trgovina. Odredbe ovog zakona primenjuju se i na pitanja zaštite potrošača, ako su povoljnije za potrošača.”* Na dalje, prema članu 5, elektronska trgovina se može ograničiti, ako je to neophodno, između ostalog i za zaštitu javnog zdravlja, i zaštitu potrošača.



Kada je reč o nadzoru nad primenom Zakona, *“Inspekcijski nadzor nad primenom ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove trgovine i usluga vrši preko tržišnih inspektora, a ministarstvo nadležno za poslove elektronskih komunikacija i informacionog društva preko inspektora za usluge informacionog društva”, (član 21.)*. Iz svega navedenog jasno je da za prodaju alkohola maloletnim licima na internetu važe iste mere zaštite i kontrole kao u radnjama, koje su propisane Zakonom o zaštiti potrošača, odnosno da je za prepoznavanje krivičnog dela prodaje alkoholnog pića maloletnim licima neophodno da u trenutku trgovine bude prisutan tržišni inspektor, što je tek na internetu nemoguće sprovesti.

Praksa takođe pokazuje da ne postoji efikasan način uvida u starost potrošača na internetu čak i ako se zatraži uvid u lična dokumenta, zbog nemogućnosti provere tih podataka, sa jedne strane, a sa druge zbog poštovanja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Na ove manjkavosti posebno upozoravaju udruženja za zaštitu potrošača ukazujući na to da se deca i mladi smatraju posebno osetljivom grupom potrošača zbog stepena obrazovanja i informisanosti svojstvenih za njihove godine.

Dodatna zaštita u pogledu konzumiranja alkohola se nalazi u **Zakonu o oglašavanju** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 6/2016 i 52/2019 - dr. zakon). Član 21. Zakona o oglašavanju se direktno bavi pitanjem zaštite dece i maloletnika od neprikladnog oglašavanja, pri čemu se prema njegovim stavovima 3. i 4. tokom dečije emisije, odnosno emisije koja je namenjena maloletnicima, mogu emitovati samo oglasne poruke i poruke TV prodaje koje su prikladne za dečiji uzrast, odnosno za uzrast maloletnika, te, tokom i najmanje deset minuta pre ili nakon emitovanja dečije emisije, odnosno emisije namenjene maloletnicima, naročito nije dozvoljeno emitovati oglasne poruke i poruke TV prodaje kojima se između ostalog, preporučuju alkoholna

³ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskoj_trgovini.html pristupljeno 18.05.2020. godine u 10.05

pića. Član 46. ovog Zakona dozvoljava *oglašavanje alkoholnih pića sa sadržajem alkohola manjim od 20%*:

- 1) *na javnom prostoru, na mestu koje je udaljeno najmanje 100 metara vazdušnom linijom od najbliže tačke kompleksa predškolske, školske, zdravstvene ili ustanove namenjene maloletnicima;*
- 2) *na prevoznim sredstvima, osim sredstvima javnog prevoza (autobus, tramvaj, taksi i sl.);*
- 3) *putem elektronskih medija, u bioskopima, pozorištima ili drugim prostorima gde se vrši prikazivanje odnosno izvođenje predstava, u terminu od 18:00 do 06:00 časova, osim ako su tematski ili ciljno namenjene deci ili maloletnicima;*
- 4) *u vezi i na sportskim događajima;*
- 5) *putem internet oglašavanja.*



U nastavku istog člana se navodi da je dozvoljeno oglašavanje alkoholnih pića u štampanim medijima, osim ako su ciljno ili tematski namenjeni deci ili maloletnicima, te da je dozvoljeno oglašavanje alkoholnih pića sa sadržajem alkohola većim od 20% u elektronskim medijima u terminu od 23:00 do 06:00 časova. Navedenim normativnim rešenjima se dosledno, makar u formalno-pravnom smislu, štite maloletnici od reklamiranja alkoholnih pića, ali se postavlja pitanje zašto je dozvoljeno oglašavanje alkoholnih pića sa sadržajem alkohola manjim od 20% na sportskim događajima, koji najčešće posećuju mlade osobe do 30 godine, odnosno one koje su najpodložnije marketinškim porukama, u ovom slučaju nezdravim, i to na manifestacijama koje bi trebalo da budu pobeda zdravlja. Zanimljivo je navesti da nije sasvim jasno zašto se granica za oglašavanje alkoholnih pića postavila na 20% (izuzev termina od 23:00 do 06:00 časova), pre svega obraćajući pažnju na to da je članom 2, stav 1. **Zakona o jakim alkoholnim pićima** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 92/2015) propisano da su jaka alkoholna pića sva pića namenjena ljudskoj upotrebi sa specifičnim senzornim osobinama i minimalnom alkoholnom jačinom 15% vol. Još jedan član Zakona o oglašavanju je nama značajan – član 47, stav 2, tačka 1 – prema kojem oglašavanje alkoholnih pića ne sme da navodi na prekomernu upotrebu alkoholnih pića, niti da prikazuje lica koja su pod dejstvom alkohola. Upravo oдавde moramo da započnemo skretanje pažnje na određene nelogičnosti koje propisano oglašavanje nosi sa sobom, a imajući u vidu da je oglašavanje veoma značajan činilac kasnije konzumacije alkoholnih pića, pri čemu se značaj oglašavanja i direktna korelacija sa konzumiranjem alkoholnih pića najbolje vide iz sledećih redova koji se nalaze u Nacionalnom programu, a koji se poziva na relevantna istraživanja: *Alkohol se plasira kroz sve sofisticiranije vidove reklamiranja u vodećim medijima, kao što je vezivanje alkoholnih brendova za sportske i kulturne aktivnosti kroz sponzorstva i plasmane proizvoda ali i direktnim marketingom koji koriste nove tehnologije (internet, mobilni telefoni, itd). Oglašavanje alkohola ima pozitivan efekat na njegovu potrošnju. Eksperimentalne studije su utvrdile da prikazivanje alkohola na televiziji utiče na formiranje obrazaca pijenja alkohola mladih. Procenjuje se da bi smanjenje*

reklamiranja alkohola za 28%, za godinu dana dovelo do smanjenja upotrebe alkohola kod mladih za 21% do 25% i teška opijanja sa 12% na 8%.



Takođe postavlja se pitanje opravdanosti dozvoljenog oglašavanja alkohola putem interneta, posebno ako se ima u vidu da prema podacima istraživanja Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija⁴, preko 96 odsto mladih u Srbiji ima naloge na društvenim mrežama, preko kojih koriste internet sadržaje, i koji su im dostupni 24 sata bez ograničenja. Ovaj problem prepoznalo je telo Ujedinjenih Nacija za drogu i kriminal (UNODC) i kroz Međunarodne standarde prevencije zloupotrebe droga⁵ pozvalo sve države članice da kroz svoje nacionalno zakonodavstvo, strategijama, programima i merama prevencije uključe sve delove društva u kontrolu prodaje i prometa psihoaktivnih supstanci putem interneta, uključujući i društvene mreže.

Dakle, veoma je teško selektivno usmeriti reklamiranje alkoholnih proizvoda na punoletne konzumente, a da se pri tome istim reklamnim porukama ne izlože i maloletnici, naročito uzimajući u obzir da celokupna populacija najviše gleda TV sadržaj nakon 18h, tačnije u večernjim satima kada je dozvoljeno reklamiranje određenih alkoholnih pića, te pojedina zakonska rešenja u praksi ne donose najefikasnije rezultate. Takođe, posebno se mora razmišljati o statusu reklamiranja piva i vina, koji se smatraju prehrambenim proizvodima. Stari Zakon o oglašavanju („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/2005 i 83/2014 - dr. zakon) je predviđao apsolutnu zabranu televizijskog i radio oglašavanja alkoholnih pića osim piva i vina u periodu od 18h do 6h, dok je novi, trenutno važeći Zakon o oglašavanju znatno liberalniji. Na kraju, moramo da se zapitamo koji autoritet određuje kontrolisanje odredbe da oglašavanje alkoholnih pića ne sme da navodi na prekomernu upotrebu alkoholnih pića, odnosno kako se definiše prekomerna upotreba alkoholnih pića, tj. gde se postavlja granica i kako se utvrđuje kroz reklamne poruke.

Kada smo se dotakli teme jačine alkoholnih pića, samo će se izraziti jedna nelogičnost pravnog okvira. Naime, **Pravilnik o kvalitetu piva** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 145/2014)

⁴ <http://publikacije.stat.gov.rs/> pristupljeno 10.04.2020. u 13h

⁵

https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/2015_Resolutions/Resolution_58_3.pdf pristupljeno 09.04.2020. u 16:34

u članu 4, stav 1, tačka 5 ističe da se pivo kategorizuje i stavlja u promet pod nazivom „bezalkoholno pivo“ ako ne sadrži više od 0,5% vol. alkohola. Etimološki i logički gledano, bezalkoholno pivo upućuje na rasuđivanje da uopšte nema alkohola u njemu, pa se takvim rešenjem kupci dovode u zabludu.

Na ovom mestu će se predstaviti i tri pravilnika koja definišu zabrane, obaveze i disciplinske prestupe učenika osnovnih i srednjih škola glede korišćenja i podsticanja na korišćenje alkoholnih pića: **Pravilnik o obavljanju društveno-korisnog, odnosno humanitarnog rada** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 68/2018), **Pravilnik o organizaciji i ostvarivanju nastave u prirodi i ekskurzije u osnovnoj školi** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/2019) i **Pravilnik o organizaciji i ostvarivanju ekskurzije u srednjoj školi** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/2019).



Kao teža povreda obaveza učenika, prema **Pravilniku o obavljanju društveno-korisnog, odnosno humanitarnog rada**, smatra se posedovanje, podstrekavanje, pomaganje, davanje drugom učeniku i upotreba alkohola, duvana, narkotičkog sredstva ili psihoaktivne supstance, što dovodi do propisivanja i sprovođenja izabrane aktivnosti društveno-korisnog, odnosno humanitarnog rada.

Član 12, stav. 4. **Pravilnika o organizaciji i ostvarivanju nastave u prirodi i ekskurzije u osnovnoj školi** i član 12, stav 4. **Pravilnika o organizaciji i ostvarivanju ekskurzije u srednjoj školi** izričito navode da je zabranjeno konzumiranje alkohola i opojnih sredstava za sve učesnike putovanja.



Na kraju se mora istaći da pojedini drugi akti prepoznaju određene segmente koji su u korelaciji sa korišćenjem alkohola od strane maloletnih lica. Konkretno, identifikovano je da je u skladu sa članom 194, stavovi 1, 2. i 3. **Krivičnog zakonika** („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 85/2005, 88/2005 - ispr, 107/2005 - ispr, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019) Okružni sud u Beogradu presudom Kž. 2204/2006 od 29.8.2006. godine kao radnju izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici prepoznao primoravanje maloletnih sestrića od strane okrivljenog, koji žive u porodičnom domaćinstvu, da konzumiraju alkohol.

1.3. Komparativno istraživanje – politike Evropske unije, politike evropskih država

Na svetskom nivou, mnoge organizacije i institucije se bave politikama koje imaju za cilj smanjenje upotrebe alkohola i generalnim uticajem alkohola na zdravlje stanovništva. Globalna strategiju za smanjenje štetne upotrebe alkohola⁶ Svetske zdravstvene organizacije se fokusira na deset *policy* opcija za nacionalni nivo i četiri *policy* opcije za globalni nivo. Preporuke za nacionalni nivo jesu: liderstvo, svest i posvećenost rešenjima; odgovor kroz zdravstvene usluge, društvena akcija; politike i mere protiv vožnje u alkoholnom stanju; dostupnost alkohola; pitanje reklamiranja alkoholnih proizvoda, politika cena alkoholnih proizvoda; smanjenje negativnih posledica alkohola; smanjenje uticaja nezakonitog i neformalno proizvedenog alkohola na zdravlje; praćenje i nadzor politika. Četiri oblasti globalnog delovanja su: partnerstva i zagovaranje za javno zdravlje; tehnička podrška i jačanje kapaciteta; proizvodnja i širenje znanja o problemima i mobilizacija resursa za borbu protiv ovih problema. Za sprovođenje strategije neophodna je aktivna saradnja svih država članica, međunarodnih partnerstava, civilnog i privatnog sektora, javnih i privatnih zdravstvenih i istraživačkih institucija.

Evropska unija (EU) je značajno usmerena na smanjenje štete koja nastaje usled konzumacije alkohola. EU je 2006. godine usvojila **Strategiju za alkohol**, odnosno za smanjenje štetnog delovanja alkohola.⁷ Strategija definiše prioritetne teme, identifikuje različite nivoe delovanja i navodi mere koje su pojedine zemlje članice EU preduzele za smanjenje štete i navode primere dobre prakse. Pet glavnih prioriteta Strategije EU za alkohol su:

1. Zaštita mladih ljudi, dece i nerođene dece i uključuje tri specifična cilja:

- suzbijanje konzumiranja alkohola maloletnika i smanjivanje opasnog i štetnog konzumiranja alkohola među mladim ljudima;
- smanjivanje štetnog delovanja na decu u porodicama sa problemima povezanim sa alkoholom;
- smanjivanje izloženosti alkoholu tokom trudnoće.

2. Smanjivanje broja smrti i povreda u saobraćaju povezanih sa alkoholom

3. Smanjivanje štete povezane sa alkoholom među odraslim osobama i njegovog negativnog uticaja na radno mesto i uključuje četiri specifična cilja:

- smanjivanje hroničnih fizičkih i mentalnih poremećaja povezanih sa alkoholom;
- smanjivanje broja smrtnih slučajeva povezanih sa alkoholom;
- pružanje informacija potrošačima kako bi doneli informisane izbore
- doprineti smanjenju štete uzrokovane alkoholom na radnom mestu.

⁶ Dostupno na:

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44395/9789241599931_eng.pdf;jsessionid=D737B1E0F24D3E7F97DB01A3AC8F82C3?sequence=1 (pristupljeno 22.12.2019)

⁷ Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0625&from=HR> (pristupljeno 22.12.2019)

4. Obaveštavanje, obrazovanje i podizanje svesti – poseban naglasak na uticaju štetne i opasne konzumacije alkohola na:

- nerođeno dete;
- maloletnike;
- rad i upravljanje vozilom.

5. Razvoj, potpora i održavanje zajedničke baze dokaza – sakupljanje uporedivih podataka o nizu pitanja uključujući:

- nivoe konzumacije;
- obrasce konzumacije;
- socijalne i zdravstvene učinke konzumacije alkohola.

EU je 2009. i 2012. godine usvojila izveštaje o sprovođenju i rezultatima strategije.⁸ Šteta koja nastaje usled konzumacije alkohola je jedna od glavnih briga za zdravlje unutar EU i predstavlja uzrok preko 7% svih bolesti i ranih smrti. Čak i umerene konzumacija alkohola dugoročno



povećava rizik od mnogih bolesti, a učestalo konzumiranje dovodi do zavisnosti. Politike koje imaju za cilj smanjenje konzumacije alkohola su nacionalne politike unutar država članica uz sprovođenje Strategije EU za alkohol iz 2006. godine. Evropski informacioni sistem za alkohol i zdravlje prati trendove potrošnje alkohola i štete prouzrokovane alkoholom čiji se rad održava zajedničkim delovanjem Evropske komisije i Svetske zdravstvene organizacije. Zajedničkim radom objavljuju podatke o potrošnji alkohola za sve zemlje Evrope.⁹

Za koordinaciju politika na nivou EU zadužen je Komitet za nacionalne politike i akcije prema alkoholu (Committee on National Alcohol Policy and Action - CNAPA¹⁰) da olakšava saradnju i koordinaciju između zemalja EU i da daje smernice

i doprinosi razvoju politika. Komitet se sastoji od nacionalnih delegata koje imenuju zemlje članice EU i sastaju se dva puta godišnje u Luksemburgu. Glavni ciljevi rada komiteta su razmena najboljih praksi i traženje konvergencije nacionalnih politika o alkoholu unutar EU.

⁸ Dostupno na:

https://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/alcohol/documents/alcohol_progress.pdf
(pristupljeno 22.12.2019);

https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/alcohol/docs/report_assessment_eu_alcohol_strategy_2012_en.pdf
(pristupljeno 22.12.2019)

⁹ Videti pojedinačne izveštaje na: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/alcohol-use/country-work/country-profiles> (pristupljeno 22.12.2019)

¹⁰ Dostupno na: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/alcohol/docs/mandate_cnapa_final_en.pdf
(pristupljeno 27.12.2019)

Ovaj komitet je 2014. godine usvojio Akcioni plan o konzumaciji alkohola kod mladih i teškom opijanju koji je na snazi do 2020. godine.¹¹ Šest oblasti u kojima se preporučuju aktivnosti sa ciljem smanjenje konzumacije alkohola i izbegavanju teškog opijanja su: ***Smanjenje teškog opijanja; Smanjenje dostupnosti alkoholnih pića za mlade; Smanjenje izloženosti mladih marketingu i oglašavanju alkohola; Smanjenje štete od alkohola tokom trudnoće; Osiguranje zdravog i sigurnog okruženja za mlade; Podrška praćenju efekata politika i povećanje istraživanja u ovoj oblasti.***

RARHA je program EU namenjen smanjenju štete od alkohola. RARHA¹², koju finansira Evropska unija u okviru drugog zdravstvenog programa EU, je trogodišnja akcija koja ima za cilj da podrži države članice da nastave raditi na zajedničkim prioritetima u skladu sa strategijom EU za alkohol i ojača kapacitet država članica da se reše i smanje štete povezane sa alkoholom.

Jako je važno pogledati okvir za konzumaciju, ali i činjenice povezane sa konzumacijom alkohola u državama EU i regiona.

1.4. Starosna ograničenja u Evropskoj uniji

Starosna granica za alkohol u EU koja se najčešće koristi je osamnaest (18) godina. U nekim zemljama je šesnaest (16) ili sedamnaest (17) definisano kao granica, a neke zemlje koriste starosnu granicu od dvadeset (20) godina za viša alkoholna pića. Dok su sve zemlje EU (29) postavile starosne granice za prodaju alkohola, manje zemalja ima starosne granice za posedovanje i konzumaciju. Starosne granice u EU podložne su stalnim promenama. Sve promene pokazuju na konstantno povećanje starosne granice za alkohol.

U osamnaest zemalja obavezno je utvrditi starost kupca alkohola. U svim zemljama se to radi kroz traženje lične karte odnosno identifikacionog dokumenta za osobe za koje nisu sigurni da su punoletni odnosno da imaju dovoljno godina za kupovinu alkohola. Nemačka je jedina zemlja sa zakonskom referentnom starošću od 25 godina – odnosno prodavci alkohola proveravaju identifikacioni dokument svakoga za koga misle da ima 25 ili manje godina.

¹¹ Dostupno na: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/alcohol/docs/alcohol_key-doc_cnapa_ap_2014.pdf (pristupljeno 27.12.2019)

¹² Dostupno na: <http://www.rarha.eu/About/BackgroundPurpose/Pages/details.aspx?itemId=1&lista=BackgroundPurpose&bkUrl=About/BackgroundPurpose/> (pristupljeno 27.12.2019)

Kada se alkohol prodaje maloletnim licima mogu se sankcionisati: pravna lica koja prodaju alkohol (28 zemalja), sami prodavci odnosno fizička lica koja maloletnicima prodaju alkohol (20 zemalja) i sami maloletnici koji kupuju alkohol (3 zemlje). Sankcija koja se najviše primenjuje je novčana kazna, dok se licence mogu suspendovati ili oduzeti i vlasnicima prodavnica i prodavci mogu biti kažnjeni zatvorskom kaznom. Kada je u pitanju posedovanje i potrošnja (uglavnom) mogu biti maloletnici i roditelji sankcionisani. Opet, najviše primenjene sankcije su novčane kazne. Socijalne ili obrazovne mere su takođe moguće sankcije u nekim zemljama.



U EU je policija najčešći javni organ zadužen za sprovođenje zakona starosne granice za kupovinu (ili potrošnju) alkohola (u 22 zemlje). Većina državnih organa je organizovana na nacionalnom nivou i uglavnom su u pitanju službenici opšteg izvršenja, koji obavljaju i druge poslove policije.

U narednoj tabeli ćemo predstaviti granice za kupovinu, konzumiranje i posedovanje – kako u javnom prostoru, tako i u privatnom.

Tabela 1. Starosne granice u državama EU za kupovinu, potrošnju i posedovanje alkohola

Država	Kupovina – nizak % alkohola	Kupovina – viši % alkohola	U javnosti – potrošnja	U javnosti - posedovanje	Privatno - potrošnja	Privatno - posedovanje
Austrija	16	16	16	16		
Belgija	16	18				
Bugarska	18	18				
Hrvatska	18	18				
Kipar	17	17	17	17		
Češka rep.	18	18				
Danska	18	18				
Estonija	18	18	18	18	18	18
Finska	18	18	18 (20)	18 (20)	18 (20)	18 (20) ¹³
Francuska	18	18				
Nemačka	16	18	16	18		
Grčka	18	18	18	18		
Mađarska	18	18	18	18		
Italija	18	18				
Letonija	18	18				
Litvanija	18	18	18	18	18	18
Luksemburg	16	16				
Malta	17	17	17	17		

¹³ U zagradi je granica za alkoholne proizvode koji sadrže viši procenat alkohola (u Finskoj – za preko 22,1% alkohola je utvrđena viša starosna granica)

ISTRAŽIVANJE JAVNIH POLITIKA

u oblasti konzumacije alkoholnog pića sa fokusom na mlade

Holandija	16	18 ¹⁴	16	16		
Norveška	18	20 ¹⁵				
Poljska	18	18				
Portugal	16	16	16	16		
Rumunija	18	18	18	18		
Slovačka	18	18	18	18	18	18
Slovenija	18	18				
Španija	18	18				
Švedska	18	18	18 ¹⁶	18	18	18
Švajcarska	16	18				
Velika Britanija	18	18	18	18	18	5

Kako ne bi došlo do zabune i mišljenja da je u pitanju tehnička greška kada je reč o navedenoj starosnoj granici za privatnu potrošnju i posedovanje alkohola u Velikoj Britaniji, na internet prezentaciji Vlade Ujedinjenog Kraljevstva (<https://www.gov.uk/alcohol-young-people-law>) je decidno istaknuto da je „nelegalno davati alkohol deci mlađoj od 5 godina“.

¹⁴ Viša granica za proizvode sa preko 15% alkohola

¹⁵ Viša granica za proizvode sa preko 22% alkohola

¹⁶ 20 godina je granica za proizvode sa preko 3,5% alkohola i za javnu i privatnu potrošnju i posedovanje

ISTRAŽIVANJE JAVNIH POLITIKA

u oblasti konzumacije alkoholnog pića sa fokusom na mlade

Osim starosne granice za kupovinu alkohola, važno je da se utvrdi na koji se način utvrđuje da li neko ispunjava starosnu granicu za kupovinu alkohola i na koji način dokazuje. Ukupno 18 zemalja EU je postavilo zakonsku obavezu da se utvrdi starost kupca alkohola (Austrija, Belgija, Hrvatska, Finska, Nemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Letonija, Litvanija, Holadija, Norveška, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španija i Švedska. U većini zemalja je neophodan zvaničan identifikacioni dokument (lična karta), dok je u nekim zemljama moguće kupiti alkohol uz bilo koji identifikacioni dokument.

Za potrebe ovog istraživanja, važno je navesti i institucije zadužene za kontrolu zloupotrebe i nepoštovanja zakona.

Tabela 2. Institucionalna nadležnost i nivoi delovanja u pogledu obezbeđivanja poštovanja starosne granice za kupovinu alkohola

Država	Institucije	Nivo
Austrija	- Policija - Lokalna administracija - Poslovne/trgovinska agencija	- Nacionalni/lokalni - Lokalni - Regionalni
Belgija	-Federalni zdravstveni sistem	-Nacionalni
Bugarska	- Zdravstvena inspekcija - Policija	-Nacionalni - Regionalni
Hrvatska	- Državna inspekcija	- Nacionalni/lokalni
Kipar	- Policija	- Nacionalni
Češka Republika	- Policija - Opštinska policija	- Nacionalni/regionalni - lokalni
Danska	- Policija	- Lokalni
Estonija	- Policija i granična straža - Opštinska/gradska uprava	- Nacionalni/lokalni - Lokalni
Finska	- Policija - Regionalne državne administrativne agencije	- Nacionalni/lokalni - Regionalni/lokalni
Francuska	- Policija	- Nacionalni
Nemačka	- Policija - Kancelarija za javne poslove	- Nacionalni - Nacionalni/lokalni
Grčka	- Policija	- Nacionalni
Mađarska	- Policija - Agencija za zaštitu potrošača	- Nacionalni - Nacionalni
Italija	- Policija	- Nacionalni
Letonija	- Policija	- Nacionalni/lokalni
Litvanija	- Departman za kontrolu droga, duvana i alkohola	- Nacionalni - Nacionalni

ISTRAŽIVANJE JAVNIH POLITIKA

u oblasti konzumacije alkoholnog pića sa fokusom na mlade

	- Policija	
Luksemburg	- Policija	- Nacionalni
Malta	- Policija	- Nacionalni
Holandija	- Opštine - Policija	- Lokalni - Nacionalni
Norveška	- Policija - Opštine	- Nacionalni - Lokalni
Poljska	- Policija	- Nacionalni/lokalni
Portugal	- Agencija za ekonomsku sigurnost i sigurnost hrane	- Nacionalni
Rumunija	- Žandarmerija - Policija - Nacionalna agencija za zaštitu potrošača - Opštine	- Nacionalni - Nacionalni/lokalni - Nacionalni - Lokalni
Slovačka	- Policija	- Nacionalni
Slovenija	- Zdravstvena inspekcija - Tržišna inspekcija - Policija	- Nacionalni - Nacionalni - Lokalni/regionalni
Španija	- Policija	- Nacionalni/lokalni
Švedska	- Policija - Opštine	- Lokalni - Lokalni
Švajcarska	- Kantonalne i opštinske javne vlasti	- Regionalni
Velika Britanija	- Policija - Kancelarija za standarde trgovine	- Lokalni - Lokalni

Ako uporedimo pravila u Republici Srbiji sa pravilima u državama članicama Evropske unije, videćemo određene sličnosti, ali i značajno fleksibilniji i možemo reći sistem koji ne funkcioniše u odnosu na mnoge države članice EU. Kao granica za kupovinu alkohola (koju u Srbiju definišu dva zakona) je 18 i 16 godina što je slično kao i u EU, sa tim što je u našoj zemlji u pitanju pravna neusklađenost, a u pojedinim državama članicama EU je na snazi pravilo da je granica od 18 godina uspostavljena za kupovinu alkoholnih pića sa većim procentom alkohola. Takođe, jedino ograničenje se odnosi na kupovinu alkohola, ne na konzumaciju i posedovanje. U pogledu utvrđivanja starosti kupca, različita su pravila širom Evrope, uglavnom je to mogućnost prodavca da proveriti putem identifikacionog dokumenta starost kupca ukoliko mu se ukaže da je kupac mlađi od dozvoljenih godina za kupovinu. Slično je i u Srbiji gde prodavac može da zatraži od kupca da mu dokaže putem identifikacionog dokumenta da je punoletan.



Što se tiče kažnjavanja za zloupotrebe, iako se u EU mogu sankcionisati pravna lica koja prodaju alkohol, kažnjavaju se i sami prodavci – odnosno fizička lica koja prodaju maloletnicima, a u tri zemlje i sami maloletnici, dok se u Republici Srbiji mogu kazniti samo pravna lica koja prodaju alkohol maloletnicima i to novčanom kaznom ili kaznom zabrane rada u određenom periodu. Što se tiče organa koji su zaduženi za poštovanje zakona, u EU je to uglavnom policija, dok je kod nas to tržišna inspekcija (kao i turistička inspekcija), uz veoma lošu regulativu da tržišni inspektori moraju da budu prisutni prilikom same prodaje alkohola maloletnim licima i uz njihovu izjavu za šta je potrebna dozvola roditelja.

Iz prikazanih podataka se može zaključiti da ni u državama članicama Evropske unije ne postoji

uniformnost starosne granice za kupovinu alkoholnih pića, a još manje postoji uniformnost nadležnosti institucija, pa čak i nivoa na kojima se kontrola i kažnjavanje sprovodi. Jasno je da ne postoji jedan opšteprihvaćeni model koji se može smatrati najboljim i najdelotvornijim, ali i da postojeći model u Srbiji nije funkcionalan, za šta je najbolji indikator nepostojanje gotovo ni jedne prijave za prodaju alkohola maloletnim licima, prema podacima Republičke tržišne inspekcije.

2. ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA – STATISTIKE I TRENDVI (GLOBALNO I SRBIJA)

Gotovo svaki građanin upitan šta misli o stanju konzumacije alkohola među mladima istakao bi da je na poražavajućem nivou, odnosno da mladi u visokom procentu i u velikim količinama piju alkoholna pića. Kako bi se došlo do potpunog i tačnog sagledavanja stanja, neće biti izneti paušalne ocene i zaključci, već više relevantnih statističkih analiza. Takođe, pored stanja u Srbiji, ukratko biti prikazani i globalni pokazatelji, kako bismo uočili eventualne razlike u konzumaciji alkohola komparirajući sa našim iskustvima.

2.1. Analiza postojećeg stanja - globalno

U Sjedinjenim Američkim Državama su istraživanja rađena 2016. i 2017. godine¹⁷ ukazala na sledeće podatke koje se odnose na period od proteklih mesec dana (tačnije 30 dana): 30% srednjoškolaca je pilo alkohol; 14% srednjoškolaca se napilo; 6% njih je vozilo automobil; 17% se vozilo kolima kojima je upravljao vozač koji je konzumirao alkohol; 19% populacije od 12 do 20 godina je pilo alkohol; 12% populacije od 12 do 20 godina se napilo; 8% 13-ogodišnjaka je pilo, a 2% njih napilo; 33% 17-ogodišnjaka je pilo, a 19% njih se napilo. Imajući navedeno u vidu, ne čudi što je učestalo i prekomerno konzumiranje alkohola odgovorno za više od 4.300 smrti među maloletnicima (odnosno lica između 12 i 20 godina) godišnje.

U Evropskoj uniji (zapravo u 18 država EU i Norveškoj), Zajednička akcija za smanjenje štete povezane s alkoholom (EU Joint Action on Reducing Alcohol Related Harm, RARHA) je sproveda istraživanje¹⁸ koje je pokazalo da je 86,3% stanovništva od 18 do 34 godine u poslednjih 12 meseci pilo alkohol, što je više u odnosu na starije grupe stanovništva. Poseban problem u gotovo svim zemljama u Evropske unije (ali i šire) jeste povećanje alkoholne intoksikacije među mladim ljudima. Svake godine preko 55.000 mladih Evropljana umire zbog posledica prekomernog konzumiranja alkohola, tj. jedan od četiri smrtna ishoda u Evropi kod mladih muškaraca (15–29 godina) povezan je sa alkoholom.¹⁹

Određena istraživanja pokazuju i oprečne rezultate kada je reč o konzumaciji alkohola komparirajući celokupnu populaciju, sa jedne strane i decu i mlade, sa druge strane.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je svojom studijom²⁰ utvrdila da je prosečna godišnja potrošnja alkoholnih pića u 34 države članice OECD opala za 2,5 odsto u poslednjih 20 godina i iznosi 9,1 litara po glavi stanovnika, ali da ukupni trend prikriva opasan porast opijanja među mladima što predstavlja veliku zdravstvenu i društvenu brigu, jer alkohol odnosi više žrtava među mladima nego sida. Dodatno, među dečacima uzrasta do 15 godina, procenat onih koji su pili alkohol porastao je sa 30 na 43 odsto, dok je među devojčicama istog uzrasta procenat onih koje su iskusile pijanstvo 41 odsto, a bio je 26 odsto.

Prateći podatke Svetske zdravstvene organizacije (SZO) iz 2018. godine²¹, globalno, više od četvrtine populacije od 15 do 19 godina (26,5%) konzumira alkoholna pića, što čini broj od 155 miliona adolescenata. Po regionima, najveći procenat konzumenata u okviru populacije od 15



¹⁷ Prema: „Fact Sheets - Underage Drinking“, dostupno na: <https://www.cdc.gov/alcohol/fact-sheets/underage-drinking.htm> (pristupljeno 26.12.2019)

¹⁸ Reducing Alcohol Related Harm (RARHA), *Comparative monitoring of alcohol epidemiology across the EU*, 2016.

¹⁹ Uredba o Nacionalnom programu prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja u Republici Srbiji („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 115/2017)

²⁰ Prema: „Studija OECD: Mladi sve više piju“, dostupno na: <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:547694-Studija-OECD-Mladi-sve-vise-piju> (pristupljeno 26.12.2019)

²¹ World Health Organization, *Global status report on alcohol and health*, 2018.

ISTRAŽIVANJE JAVNIH POLITIKA

u oblasti konzumacije alkoholnog pića sa fokusom na mlade

do 19 godina se nalazi u evropskom regionu (43,8%), zatim u američkom regionu (38,2%) i u regionu zapadnog Pacifika (37,9%), dok je najmanji procenat u regionu istočnog Mediterana (1,2%), čime se ponovo dokazuje teza da područja sa većinski muslimanskim stanovništvom manje koriste alkoholna pića. Kada je reč o mladima između 20 i 24 godine koji koriste alkohol, primećuju se još viši procenti, koji po rasporedu prate gorepomenute regione: u evropskom regionu 58,4%, u američkom regionu 54,7%, u regionu zapadnog Pacifika 53,9%, dok je najniži procenat u konzumenata u regionu istočnog Mediterana – 2,7%. Kada se ovim po rezultatima najekstremnijim regionima dodaju ostali iz metodologije SZO, dobije se podatak da na globalnom nivou 40,7% konzumira alkoholna pića. Treba dodati da se periodična teška opijanja najviše događaju u evropskom regionu (24,1% u populaciji od 15 do 19 godina, 33,9% u populaciji od 20 do 24 godine), regionu zapadnog Pacifika (18,8% u populaciji od 15 do 19 godina, 28,2% u populaciji od 20 do 24 godine) i američkom regionu (18,5% u populaciji od 15 do 19 godina, 28% u populaciji od 20 do 24 godine), pri čemu je globalni prosek periodičnog teškog opijanja 13,6% u populaciji od 15 do 19 godina i 21,8% u populaciji od 20 do 24 godine.

Na kraju, moramo da identifikujemo da i pored loše situacije, 16-ogodišnji trend gotovo po svim regionima, a svakako globalno, jeste da se procenat mladih koji se periodično teško opijaju opadajuć, što je podatak koji može da raduje.

Tabela 3. Trend rasprostranjenosti (u %) periodičnog teškog opijanja među adolescentima (15-19 godina) i mladim odraslim (20-24 godine) unutar cele populacije, razvrstano po SZO regionima i globalno

	SZO region	2000.	2005.	2010.	2016.
15-19 godina	Afrički region	17,3	15,7	14,3	12,7
	Američki region	25,8	23,4	21,4	18,5
	Region istočnog Mediterana	0,4	0,3	0,2	0,2
	Evropski region	35,1	33,5	29	24,1
	Region jugoistočne Azije	10,9	9,6	10,4	10,2
	Region zapadnog Pacifika	18,1	16,2	20,3	18,18
	Svet	17,1	15,6	15,6	13,6
20-24 godine	Afrički region	26,9	24,8	22,9	20,8
	Američki region	36,3	33,4	31,2	28
	Region istočnog Mediterana	0,9	0,8	0,7	0,5
	Evropski region	46	44,2	40	33,9
	Region jugoistočne Azije	17,4	16,6	17,8	17,6
	Region zapadnog Pacifika	27,2	24,7	29,9	28,2
	Svet	25,8	23,7	24,2	21,8

2.2. Analiza postojećeg stanja – Srbija

Posmatrajući period nakon 2000. godine, u Srbiji su rađena brojna istraživanja o stepenu konzumiranja alkoholnog pića među mladima. Ono što bi trebalo napomenuti jeste da većina njih nije koristila istu metodologiju, zbog čega je gotovo nemoguće praviti poređenja, niti

izvoditi zaključke koji bi ukazivali na jasan trend konzumiranja alkohola među mladima. Izuzetak su godišnja istraživanja o položaju i potrebama mladih koje od 2010. godine sprovodi Ministarstvo omladine i sporta, i kod kojih se može uočiti jasniji trend odnosa mladih prema konzumiranju alkohola, mada i tu ima određenih odstupanja u metodologiji. U nastavku će biti predstavljeni najvažniji podaci pomenutih istraživanja koje sprovodi Ministarstvo omladine i sporta.

Najpre bi trebalo napomenuti da izveštaj o položaju i potrebama mladih koje Ministarstvo omladine i sporta, sprovodi i objavljuje od 2010 godine, nije objavljivao 2017. i 2018. godine, tako da će fokus analize biti na izveštajima iz 2016. i 2019. godine, sa poređenjem podataka iz istraživanja 2014. i 2015. godine. Poslednji izrađen i objavljen izveštaj iz 2019. godine²² donosi nešto drugačiju metodologiju, pa se može utvrditi jedino da je 29% ispitanika reklo da nikada nije probalo alkohol, dok izveštaj iz 2016.²³ i prethodnih godina barata sa rezultatima na pitanje „Da li ste u proteklih 30 dana konzumirali alkohol?“ Tako posmatrano, rezultati su zabrinjavajući. Naime, 2014. godine je procenat ispitanika koji je pozitivno odgovorio na pitanje iznosio 49%, da bi 2015. godine porastao na 55%, a 2016. dostigao zabrinjavajućih 57,5%. U poređenju nalaza iz 2019. godine sa prethodnim

istraživačkim ciklusima, a naročito sa poslednjih par godina, primećuje se da opada broj mladih koji retko konzumiraju alkohol (2014. godine je 37% retko konzumiralo alkohol, 2015. 36%, 2016. godine je 59%, 2017. 41%, 2018. 52%, a 2019. godine 41%). Takođe, opada i broj onih koji kažu da više puta nedeljno konzumiraju alkohol, ali raste broj onih koji konzumiraju alkohol kada izađu sa društvom i ovo je do sada najveći zabeležen broj u poslednja četiri istraživačka ciklusa (52%, dok je 2018. godine bio 40%, 2017. 49%, 2016. 33%). Kada je reč o prosečnom uzrastu kada prvi put probaju alkohol, mladi u Srbiji to čine u proseku između 15 i 16 godina. Kada se prati četvorogodišnji trend odgovora na ovo pitanje, samo u istraživačkom ciklusu iz 2018. godine prosek je bio 15 godina, dok je u svim ostalim ciklusima prosečna godina kada su prvi put konzumirali alkohol 16 godina. Dakle, početak srednje škole je vreme kada mladi, kao maloletna lica, prvi put konzumiraju alkohol. Ono što se takođe mora spomenuti jeste pitanje iz istraživanja 2015.²⁴ godine „Da li mislite da je alkohol lako dostupan mladima“, na koje je 94 odsto mladih, uključujući i maloletne, odgovorilo potvrdno. Isto pitanje, međutim, izostalo je iz istraživanja 2016. i 2019. godine. Takođe u istraživanju iz 2015. godine postavljeno je i pitanje „Da li mislite da se sprovodi zakonska odredba o zabrani prodaje alkohola“ na koje je 75 odsto ispitanika odgovorilo da ne misle da se sprovodi zabrana prodaje



²² CeSID, *Položaj i potrebe mladih u Republici Srbiji (IV ciklus)*, Beograd, decembar 2019.

²³ Ninamedia Research, *Istraživanje položaja i potreba mladih u Republici Srbiji*, Beograd, decembar 2016.

²⁴

<https://www.mos.gov.rs/public/ck/uploads/files/Dokumenta/Omladina/istrazivanja/Istrazivanje%20o%20polozaju%20i%20potrebama%20mladih%20u%20Srbiji%20i%20-%20Novembar%202015.pdf> pristupljeno 1. Juna 2020. U 17.36

alkohola. Važno je napomenuti i da formulacija pitanja u vezi sa zabranom prodaje alkohola nije jasna, jer se prema zakonskoj regulativi ona odnosi na maloletna lica.

Iako je metodologija donekle različita, slična pitanja postavljena su i u istraživanju koje je 2014. godine²⁵ sproveo Centar za omladinski rad, na populaciji mladih između 15 i 30 godina. Rezultati istraživanja pokazali su da je 96% ispitanika odgovorilo da je nekada probalo alkohol, dok je svega 4% ispitanika odgovorilo negativno. Od 4% ispitanika koji nikada nisu probali alkohol, 66,67% je starosne dobi od 15-19 godina, 26,67% starosne dobi od 25-30 i 6,67% od 20-25 godina. Od toga, 60% je bilo muškog pola, a 40% ženskog pola. Interesantan je podatak da osobe koje nikada nisu probale alkohol, većinom dolaze iz gradova i opština Raške oblasti (Sandžaka) – Novi Pazar, Sjenica, Tutin – u kojima je prisutno stanovništvo islamske veroispovesti koja zabranjuje upotrebu alkohola. U okviru istog istraživanja ispitanicima koji su se izjasnili da su probali alkohol, postavljeno je pitanje sa koliko godina su prvi put probali alkohol, pri čemu rezultati ukazuju na to da mladi najčešće probaju alkohol u srednjoj adolescenciji. Čak 48,17% njih je prvi put probalo alkohol kada su imali 15-17 godina, dok je u ranoj adolescenciji procenat 30,99% mladih koji su probali alkohol kada su imali 12-14 godina. Ono što je interesantno je da se 5,07% ispitanika izjasnilo da su prvi put probali alkohol do svoje 5 godine, a 9,01% od 5-11 godine, što ukupno čini 14,08% ispitanika koji su probali alkohol do svoje 11 godine. Niko od ispitanika se nije izjasnio da je prvi put probao alkohol od svoje 25-30 godine, dok je 7,32% njih je reklo da su prvi put probali alkohol kada su imali 18-25 godina. Veoma značajno, 59% ispitanika je prvi put probalo alkohol sa društvom, potom 34% njih u okviru porodice, uz prisustvo starijih, 6% u okviru porodice sa bratom, sestrom, rođacima koji su približno istih godina kao i ispitanici, dok je 1% ispitanika odgovorilo da su alkohol prvi put probali kada su bili sami. Kada je u pitanju dostupnost alkohola maloletnim licima – uprkos zakonski regulisanoj zabrani prodaje i služenja alkoholnih pića maloletnim licima, čak 40,5% učenika su mišljenja da su im žestoka piće lako dostupna, dok više od polovine učenika misli da bi veoma lako mogli da kupe pivo i vino.

Iz istraživanja koje svake godine sprovodi Ministarstvo omladine i sporta, kao i onog koje je radio Centar za omladinski rad jasno se može uočiti trend veće konzumacije alkoholnog pića među maloletnim licima, starosti 16 godina, koja potpadaju pod kategoriju posebno zaštićene grupe od štetnog konzumiranja alkohola. Uprkos zakonskim zabranama, iz odgovora ove populacije ispitanika, uočljiv je njihov stav da im je alkohol lako dostupan, kao i da ne prepoznaju mere koje bi ih sprečile u kupovini ili usluživanju alkoholnim pićem.

²⁵ Centar za omladinski rad, *Odnos mladih prema alkoholu i presek stanja u programima omladinskog rada – Studija mapiranja*, Novi Sad, 2014.

Kao što je na početku ovog odeljka spomenuto, pored dva analizirana istraživanja, u Srbiji su sprovedena i mnoga druga istraživanja koja se tiču stepena konzumacije alkohola među mladima. Ono što bi se moralo spomenuti jeste da su ta istraživanja sprovodile različite organizacije, institucije i(li) grupe stručnjaka, koristeći različitu metodologiju, koja se između ostalog odnosila i na različite starosne grupe ispitanika (mladih), zbog čega, uprkos velikoj brojnosti podataka u poslednjih 15 godina, iz njih nije moguće izvesti temeljan zaključak tendencije konzumiranja alkohola među mladima. Istraživanja takođe nisu sprovedena na istim teritorijama koje imaju bitnu ulogu u formiranju stavova o konzumiranju alkohola.



Stoga će ona najznačajnija istraživanja o odnosu mladih prema konzumiranju alkohola, biti samo navedena hronološki:

- *Nacionalno istraživanje zdravlja stanovništva koje je 2006. sproveo Ministarstvo zdravlja a koje pitanja o konzumiranju alkoholnog pića usmerava na populaciju mladih uzrasta 15-29 godina;*
- *Istraživanje ESPAD (Europeann School Survey Project on Alcohol and Other Drugs) sprovedeno 2008. na populaciji mladih starosti 16 godina u Beogradu, Novom Sadu i Nišu;*
- *Zdravlje mladih u Republici Srbiji – finalni izveštaj, istraživanje koje je sproveo Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“ 2009. godine na populaciji mladih uzrasta 15 do 29 godina;*
- *Nacionalno istraživanje o stilovima života stanovništva Srbije – korišćenje psihoaktivnih supstanci i igara na sreću, koje je 2014. godine sproveo Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, na populaciji mladih uzrasta 18 do 34 godina;*
- *Istraživanje zdravlja stanovništva Srbije, sprovedeno 2014 godine od strane Instituta za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, na populaciji mladih 15 do 34 godine;*
- *„Konzumiranje alkohola kao štetne navike u populaciji mladih“, istraživanje grupe stručnjaka (Miljanović G, Stanić G, Stojanović G, Terzić N, Janošević M) iz 2015. na populaciji studenata/kinja Visoke zdravstvene škole strukovnih studija u Beogradu;*
- *„Konzumiranje alkohola kao štetne navike u populaciji mladih“ istraživanje grupe stručnjaka (Milošević J, Todorović J,) 2016. godine sprovedeno među učenicima/cama starijih razreda osnovnih škola u Beogradu;*
- *Rizični oblici ponašanja mladih- zloupotreba droga, alkohola i kockanje, istraživanje iz 2019. godine, koje se odnosi na populaciju mladih uzrasta 15 do 19 godina, dostupno na: <https://www.bolnica-vita.co.rs/2019/06/25/rizicni-oblici-ponasanja-mladih-zloupotreba-droga-alkohola-i-kockanje-istrasivanje-jun-2019/>;*
- *„Upotreba alkohola kod mladih u studentskim domovima“ istraživanje iz Zbornika Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja koje je sprovela grupa stručnjaka (Matović M, Žunić Pavlović V) 2019. godine na populaciji studenata/kinja uzrasta 19 do 30 godina Univerziteta u Beogradu.*

- *Istraživanje ESPAD (Europeann School Survey Project on Alcohol and Other Drugs) sprovedeno 2019. na populaciji mladih starosti 16 godina*²⁶

Na kraju bi se moglo zaključiti da ovako veliki broj istraživanja na temu konzumiranja alkohola među mladima predstavlja značajno tlo za unapređenje mera prevencije i zaštite dece i mladih od štetne upotrebe mladih, ali da ukoliko se ona ne sprovedu po istoj metodologiji (starosna struktura ispitanika, geografska pokrivenost, broj ispitanika, istovetnost pitanja i drugo) ne postoji kontinuitet koji bi ukazao na efikasnost tih mera. Takođe bi trebalo dodati i da najveći broj istraživanja zanemaruje u upitnicima postavljanje pitanja u vezi sa dostupnošću alkohola, naročito maloletnicima, kao izuzetno važne komponente u izgradnji stavova mladih prema konzumiranju alkohola. Sa druge strane trebalo bi pohvaliti kontinuitet Ministarstva omladine i sporta u ovom polju, ali i naznačiti da se i tu vide određena odstupanja u formulaciji i izostavljanju važnih pitanja koja se tiču upravo stepena zaštite dece i mladih od štetne upotrebe alkohola.

3. ANALIZA JAVNIH POLITIKA KOJE SU UTICALE NA PRODAJU DUVANA

Kada je reč o prodaji duvana i duvanskih proizvoda i sa njima u korelaciji instrumentima javnih politika, prvo moramo da se dotaknemo zakonskih i drugih normativnih rešenja koji regulišu tu materiju.

Osnovni zakon jeste Zakon o duvanu („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 101/2005, 90/2007, 95/2010, 36/2011, 6/2012 - usklađeni izn., 69/2012 - usklađeni izn., 93/2012, 8/2013 - usklađeni izn., 64/2013 - usklađeni izn., 108/2013, 4/2014 - usklađeni izn., 79/2014 - usklađeni izn., 5/2015 - usklađeni izn., 67/2015 - usklađeni izn., 5/2016 - usklađeni izn., 65/2016 - usklađeni izn., 8/2017 - usklađeni izn., 76/2017 - usklađeni izn., 18/2018 - usklađeni izn., 62/2018 - usklađeni izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni izn. i 91/2019). Mladi kao posebna starosna kategorija ni na koji način nisu posebni predmet Zakona o duvanu, ali se maloletnici pominju u dva člana. Prvo, članom 51, stav 1. je istaknuto da je trgovac na malo kome je izdata dozvola za trgovinu na malo duvanskim proizvodima, dužan da istakne posebnu oznaku „Zabranjena prodaja cigareta i drugih duvanskih proizvoda maloletnim licima“, na vidnom mestu objekta u kome obavlja tu delatnost, odnosno na svakom hjumidoru. Drugo, članom 71, stav 1, tačka 1, izričito se zabranjuje prodaja duvanskih proizvoda maloletnim licima. Član 51, stav 1. Zakona o duvanu se dodatno razrađuje Pravilnikom o izgledu, sadržini i načinu isticanja oznake o zabrani prodaje cigareta i drugih duvanskih proizvoda maloletnim licima („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 15/2006), kojim se bliže se propisuje izgled, sadržina i način

²⁶ http://www.espad.org/sites/espad.org/files/2020.3878_EN_04.pdf pristupljeno 20. novembra 2020. godine



isticanja posebne oznake, kao i definiše grafički prikaz. Ovakvim rešenjima se formalno-pravno na dobar način štite maloletnici i sprečavaju se da konzumiraju cigareta, ali je izvesno da bez drugih politika ne bi bili postignuti optimalni rezultati.

Važno je napomenuti da Srbija nema strateški plan koji se bavi smanjenjem konzumacije duvana, pri čemu je poslednja Strategija kontrole duvana („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 8/2007) imala rok važenja do 2015. godine, pa se nećemo detaljnije baviti njome.

Ono što moramo da istaknemo, jeste činjenica da se od 2010. godine ne obezbeđuju premije i podsticaji za proizvodnju duvana, što je bila kontinuirana praksa kroz različite jednogodišnje uredbe od 2000. do 2009. godine.

Ukidanje finansijskih podsticaja i premija je nesumnjivo dovelo do veće proizvodne cene sirovina, a posledično i do više cene finalnog proizvoda, čime su cigarete novčano postale neprijemčivije.

Republika Srbija ima Zakon o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/2010) kojim se utvrđuju mere ograničenja upotrebe duvanskih proizvoda radi zaštite stanovništva od izlaganja duvanskom dimu i kontrola zabrane pušenja. Zakon zabranjuje pušenje u zatvorenom radnom i javnom prostoru i javnom prevozu i definiše objekte u kojima je dozvoljeno pušenje poput ugostiteljskih objekata. Zakon predviđa i postavljanje znakova zabrane pušenja (ili znaka da je pušenje dozvoljeno) i predviđa lica zadužena za kontrolu zabrane pušenja u svim objektima. Zakon predviđa i posebne mere društvene brige za zdravlje stanovništva i predviđa program prevencije i suzbijanja upotrebe duvanskih proizvoda, formiranje Kancelarije za prevenciju pušenja i Komisije za prevenciju upotrebe duvana.

Druge mere javnih politika u Srbiji koje su uticale na prodaju duvana i duvanskih proizvoda jesu pre svega fiskalne prirode, odnosno Republika Srbija pokušava da nametanjem dodatnih poreza smanji konzumaciju duvana. S obzirom da duvanski proizvodi nemaju supstitute (osim posebnih prerađevina koje se pri upotrebi greju, ali ne sagorevaju), tzv. dodatnim oporezivanjem svih duvanskih proizvoda pokušava se uticaj na potrošače putem viših cena. Zakonom o akcizama („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 4/2019) definišu se proizvodi koji se oporezuju akcizama (dodatnim porezima). Član 2. ovog zakona definišu se proizvodi koji se oporezuju, a među njima kao stavka 3) *Duvanske prerađevine, uključujući i duvanske prerađevine koje se pri upotrebi greju ali ne sagorevaju* i stavka 6) *Tečnosti za punjenje elektronskih cigareta*. Drugi akcizni proizvodi su: derivati nafte, biogoriva i biotečnosti, alkoholna pića, kafa, električna energija za krajnju potrošnju. Obveznik akcize je proizvođač, odnosno uvoznik akciznih proizvoda, ali naravno kroz cene – trošak potrošnje ovih proizvoda se prebacuje na kupca, odnosno potrošača.

Na duvanske prerađevine (cigarete, cigare, cigarilose, duvan za pušenje i ostale duvanske prerađevine) plaća se akciza utvrđena odredbama ovog zakona i to predviđeni rast od najmanje dva puta godišnje. Tako će se akcize za cigarete uvećati sa 64,00 RSD po pakovanju iz januara 2017. godine na 75,25 RSD po pakovanju 1. jula 2020. godine. Uz ovu akcizu, dodatno se plaća

i akciza od 33% na osnovicu maloprodajne cene cigareta koju utvrđuje proizvođač, odnosno uvoznik cigareta. Dinarski iznosi akciza se usklađuju sa godišnjim indeksom potrošačkih cena (Zakon o akcizama, čl. 40a-40d).

Institut za javno zdravlje Srbije sprovodi godišnja istraživanja o efektima i stavovima u vezi sa Zakonom o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu. Poslednje objavljeno je iz 2017. godine i pokazuju da u Srbiji 37 odsto odraslog stanovništva svakodnevno ili povremeno puši, da je najviše pušača u uzrastu od 30 do 59 godina, kao i da nema značajnijih promena u procentu pušača u periodu od 2010. do 2017. godina. Učešće izdataka za duvanske proizvode u domaćinstvima od 2006. do 2017. povećano je sa 2,8 na 3,1 odsto. Međutim, u domaćinstvima sa nižim prihodima taj udeo je pao sa 3,3 na 2,9 procenta dok je kod onih sa visokim trošak sa 2,4 porastao na 3,2 odsto. Prema dostupnim podacima, politika koja pokušava da utiče na konzumaciju duvana putem cena, možemo reći da daje rezultate. Da poskupljenje duvanskih proizvoda najefikasnije utiče i na smanjenje broja pušača i na manje popušanih cigareta, zaključak je istraživanja Instituta ekonomskih nauka na osnovu ankete o potrošnji u domaćinstvima. Oni navode da se uticaj poreske politike vidi i da se to najviše oseća kod domaćinstava sa nižim prihodima, gde svaki cenovni udar od deset odsto uzrokuje da se 5,7 procenata ljudi odrekne tog zadovoljstva, dok većina onih koji za to nisu spremni, redukuje potrošnju za ukupno 5,1 procenat. Kod domaćinstava sa srednjim prihodima koja imaju stavku duvan u svom kućnom budžetu, broj konzumenata se smanjuje za 2,6 odsto a broj popušanih cigareta kod upornih manji je za 3,7 procenta. Rast cena najmanje utiče na domaćinstva sa visokim prihodima, gde se broj pušača ne menja, a broj cigareta ipak smanjuje za 2,2 odsto.²⁷

Zanimljive su statistike oko ulaska na tržište proizvoda koji su bazirani na tehnologiji zagrevanja, a ne sagorevanja duvana i govore nam o tome da se smanjuje prodaja cigareta. Odnosno, ulazak na tržište ovih proizvoda je značajno smanjilo prodaju cigareta u svim zemljama. Studija je pokazala da uzimajući u obzir i ostale faktore koji mogu uticati na pad prodaje cigareta, kao što su cene, zakonska ograničenja i druge alternative, zaključak je da ipak nijedan od ovih faktora nije značajno uticao na smanjenje prodaje klasičnih cigareta. Iako je reč o duvanskom proizvodu koji nije bez rizika, istraživači su ukazali i na druge nezavisne studije, koje jasno pokazuju da aerosol koji nastaje zagrevanjem duvana emituje daleko niži nivo štetnih materija nego dim konvencionalnih cigareta.²⁸



²⁷ Dostupno na: <https://www.danas.rs/ekonomija/skuplje-cigarete-smanjuju-broj-pusaca/> (pristupljeno 20.03.2020)

²⁸ Dostupno na: https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2019&mm=08&dd=06&nav_id=1574448 (pristupljeno 20.03.2020)

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

Srpski sistem, kada je reč o pitanju konzumacije alkohola odlikuju nedovoljno dobra, odnosno manjkava, pozitivno-pravna sfera, komplikovane i neefikasne procedure zaštite i kažnjavanja, te prevelika vidljivost i privid privlačnosti alkoholnih pića za maloletne osobe.

Tako, pravna regulativa u Srbiji nema čak ni jedinstveno stanovište o tome sa koliko godina je dozvoljeno mladoj osobi da kupi alkohol. Nedostatak je i taj što normative ovde regulišu samo prodaju alkoholnog pića maloletnicima ali ne i na konzumaciju i posedovanje, što je slučaj u zemljama članicama Evropske unije.

Ipak kao najveća manjkavost kontrole prodaje alkoholnog pića maloletnim licima jeste nedostatak jedinstvenog strateškog pravca da se deca i mladi zaštite od zloupotrebe alkohola. Tako postoje zakoni koji regulišu oblast zdravlja, mladih i trgovine koji ni u jednom paragrafu ne spominju štetnost konzumiranja alkohola, strateška dokumenta koja tek marginalno spominju probleme nastale usled konzumiranja alkohola, i nacionalne programe koji su vrlo detaljni ali za koje ne postoje akcioni planovi koji bi precizirali aktivnosti sprovođenja, nadležnosti i finansiranje mera zaštite dece i mladih od štetnog konzumiranja alkohola, i tako omogućili samo sprovođenje tih programa u praksi. Istovremeno, primat u zaštiti dece i mladih od konzumiranja alkohola preuzimaju zakoni koji se tiču oglašavanja i zaštite potrošača, ali izuzimajući iz istih kontrolu prostora koji deca i mladi najviše koriste, poput sportskih događaja i interneta.

Sve to dovodi do selektivnog pristupa zaštite pre svega maloletnih lica od prodaje i štetnog uticaja alkohola, jer se u primeni propisa prepliće nadležnosti izvršnih organa ali ih ograničava normativni okvir po kojem postupaju, što za rezultat ima da gotovo svi adolescenti u Srbiji ispod 18 godina smatraju da im je alkohol lako dostupan, uprkos zakonskim zabranama prodaje alkohola maloletnicima, dok sa druge strane broj prijava kršenja ovih propisa ostaje ravan nuli.

Na osnovu svih iznetih podataka može se sa pravom konstatovati da problem konzumacije alkohola među mladima, a samim tim i maloletnicima, mora da zauzme visoko prioritarno mesto u narednom periodu, budući da je procenat konzumenata zabrinjavajuće visok, te se određenim politikama mora delati. Naravno, problem konzumacije alkoholnih pića kod mladih nije imanentan samo našem društvu, već je globalno rasprostranjen fenomen, sa manjom ili većom urgentnošću u gotovo svim regionima sveta.

Alkohol jeste društveno najprihvaćenija psihoaktivna supstanca, što nam potvrđuju i podaci da se neretko prvo konzumiranje alkoholnih pića desilo u porodici, uz starije članove, čime se istinski ne uviđa štetnost ranog početka konzumacije. Realnost je takva da nije moguće potpuno iskoreniti upotrebu alkoholnih pića, ali je veoma važno početak konzumacije odložiti što je više moguće.

Preporuke za koje smatramo da bi pozitivno uticale na smanjenje konzumacije alkohola kod mladih su sledeće:

1. Neophodan je **jedinstven strateški pravac** u zaštiti maloletnih lica od konzumiranja i zloupotrebe alkohola, koji bi objedinio aspekte zdravlja i razvoja dece i mladih, javnog oglašavanja alkoholnih pića, kao i strožije i jasnije trgovačke propise za promet alkohola. Kao pozitivan primer takvog pristupa mogu poslužiti Strategije prevencije štetne upotrebe alkohola koje su usvojile Crna Gora i Hrvatska. S tim u vezi, pomoglo bi formiranje radne grupe odnosno tela čiji bi rad doprineo razvoju jedinstvenog strateškog pravca u zaštiti dece i mladih od štetnog uticaja alkohola, uključivanjem predstavnika institucija i organizacija javnog i civilnog sektora u oblasti zdravstva, trgovine, oglašavanja, ekonomije, obrazovanja, omladinskog rada, kao i drugih.
2. Neophodno je **unaprediti sprovođenje Nacionalnog programa prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja** u Republici Srbiji, kroz obezbeđeno kontinuirano finansiranje svih aktivnosti navedenih u opštim i specifičnim ciljevima. Za kvalitetnu implementaciju programa, veoma je važno indikatore za uspešno sprovođenje ciljeva dopuniti i unaprediti tako da ostvaruju realan napredak u društvu u pogledu prevencije štetne upotrebe alkohola i zaštite dece i mladih. S tim u vezi, od velike važnosti je konstantna i kvalitetna međusektorska saradnja, posebno u oblasti prodaje, usluživanja, saobraćaja, i reklamiranja alkoholnih pića.
3. Neophodno da se najpre u **Zakonu o mladima**, a u skladu sa njime i u Zakonu o trgovini i Zakonu o javnom zdravlju obradi problematika konzumacije i/ili prodaje alkoholnih pića mladima i, dodatno, maloletnicima.
4. Neophodno je **uskладiti sve pravne norme** kako bi se došlo do pravne sigurnosti. Tako, u svim zakonskim i podzakonskim aktima nedvosmislena granica za kupovinu alkoholnih pića mora biti **18 godina**; jakim alkoholnim pićima se moraju smatrati ona koja imaju alkoholnu jačinu 15% vol. i više; bezalkoholnim pivom se mora smatrati pivo koje ima isključivo alkoholnu jačinu 0% vol, odnosno koje uopšte ne sadrži alkohol.
5. Neophodno je uvesti **pravilnik** na republičkom nivou o izgledu, sadržini i načinu isticanja oznake za zabranu prodaje alkohola maloletnim licima.
6. Treba obezbediti **efikasnu kontrolu inspektora** kako bi alkohol u trgovinskim i ugostiteljskim objektima bio nedostupan maloletnim licima. U vezi sa tim, rešenje koje predlažemo jeste sadržano u mogućnosti da maloletnici sklapaju ugovore sa tržišnom inspekcijom u prisustvu roditelja, te da oni zapravo budu u funkciji pomagača inspekcije. Na taj način prisustvo inspektora nije potrebno u trenutku kada maloletnik kupuje alkoholno piće, kao što je sada slučaj, već samo treba da prikaže račun kao dokaz da je kupio alkohol i postupak kažnjavanja može da počne.
7. Uvesti **efikasnu kontrolu kupovine i prodaje alkohola putem interneta**, sa fokusom na zaštitu maloletnih lica kao grupe potrošača. S tim u vezi sprovoditi i kontinuirane edukacije i kampanje o pravima i merama zaštite maloletnih lica kao potrošača u procesu elektronske trgovine.

8. Moguće je uvesti rigorozniju politiku putem **licenciranja maloprodajnih objekata** koje prodaju alkohol, uz definisane kriterijume za obnovu licence. Sistem licenciranja bi doveo do teže fizičke dostupnosti alkohola, on omogućava veću kontrolu od strane države i potencijalno oduzimanje licence zbog kršenja zakonskih normi. Najvažniji razlog za oduzimanje licence bi bila prodaja alkohola maloletnim licima, a vlasnici licenci bi svakako bili demotivisani da zbog pojedinačnih slučajeva budu u poziciji da im se potpuno zabrani prodaja alkoholnih pića.
9. **Situacione zabrane** su mehanizam kojim je moguće uticati na učestalost konzumacije alkohola kod maloletnika i mlađih punoletnika. Naime, mlađa populacija u najvećem broju slučajeva ima malo novca, te se češće odlučuje za kupovinu alkohola u prodavnicama, usled niže cene, te ih u letnjim periodima često konzumiraju na javnim površinama. Zabrana upotrebe alkohola u parkovima, na ulicama i drugim javnim površinama je neretka praksa, prisutna je u brojnim državama i posebno može pozitivno uticati na mlade momke i devojke.
10. **Apsolutna zabrana reklamiranja alkoholnih pića, posebno putem interneta.** Ovi efekti su veoma snažni i imaju pozitivni uticaj na mladu populaciju. Pored već elaboriranih ograničavajućih efekata postojećih legislativnih rešenja, treba reći da su, primera radi, analize u Sjedinjenim Američkim Državama ukazale da bi kompletna zabrana reklama za alkoholna pića mogla smanjiti mesečnu stopu pijenja među mladima za 24%, a stopu periodičkih opijanja za čak 42%.
11. Analogno prikazanim činjenicama da dodatno oporezivanje cigareta donosi jasne rezultate, ne toliko u smanjenju broja pušača, koliko u smanjenju konzumacije i broja utrošenih cigareta, mišljenja smo da bi **dodatno oporezivanje alkoholnih pića** donelo pozitivne rezultate u smislu smanjenja konzumacije alkohola kod mladih koji su već imali iskustva sa pijenjem alkohola i demotivacije drugih da sa istim počnu. Takođe, smatramo da bi deo novca prikupljenih kroz akcize trebalo usmeriti na prevenciju korišćenja alkoholnih pića putem edukativnih kampanja, pre svega u srednjim školama.
12. **Uključivanje civilnog društva** u programe sprovođenja mera prevencija štetne upotrebe alkohola kod dece i mladih, sprovođenje obuka za roditelje i vršnjačke edukatore u cilju širenja znanja o štetnosti konzumiranja alkohola i problema nastalih usled toga, kao i zakonskih normi
13. **Praćenje efekata sprovođenja mera prevencije** štetne upotrebe alkohola, kroz periodična i kontinuirana izveštavanja.
14. Sprovođenje **kontinuiranih istraživanja o dostupnosti alkohola**, naročito maloletnim licima, kao i izloženosti dece i mladih reklamnim sadržajima u oblasti prodaje alkoholnog pića.
15. Empirijska istraživanja bi trebalo da **koriste istu metodologiju** i pitanja kako bi se na ispravan način mogli uočiti trendovi.

Na kraju trebalo bi reći da uz određene pozitivno-pravne i proceduralne promene, neophodno je da se promeni razmišljanje o alkoholu kao nečemu što nije previše štetno, za šta je potrebna široka i kontinuirana kampanja svih relevantnih društvenih i političkih aktera, uključujući institucije i pojedince/ke, koji bi, kako u kampanji, tako i u svojim redovnim aktivnostima iskoristili medijski prostor i svojim pozitivnim primerom poslali jasnu poruku o štetnom uticaju alkohola.

Istraživanje javnih politika u oblasti konzumacije alkoholnog pića sa fokusom na mlade, predstavlja osnovu zagovaračke pozicije Centra za omladinski rad za unapređenje regulativa u cilju kvalitetnije brige o zdravlju i bezbednosti mladih, prevencije konzumiranja psihoaktivnih supstanci i promocije zdravih stilova života.



Dok se sa jedne strane radi na sistemskim rešenjima, Centar za omladinski rad je istovremeno, inicirao društveno odgovornu kampanju ZDRAVLJE MLADIH ISPRED PROFITA, sa osnovnim ciljem podizanja svesti u društvu o važnosti zaštite dece i mladih od šetnog uticaja alkohola, i važnosti poštovanja regulativa u toj oblasti.

Kampanju su podržali Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo trgovine, turiza i telekomunikacija, Grad Novi Sad – Uprava za sport i omladinu, OPENS2019, organizacije IOGT NOT i Movendi iz Švedske.

ISTRAŽIVANJE JAVNIH POLITIKA

u oblasti konzumacije alkoholnog pića sa fokusom na mlade

Izdavač



Narodnog fronta 35/28

21000 Novi Sad

www.czor.org

Partneri

IOGT·NTO·MOVEMENT



Istraživač i istraživačica

Miloš Hrkalović

Marija Marić

Dizajn

Centar za omladinski rad

Novembar 2020

Novi Sad