

REUFORMATOR

INFORMATOR O POGLAVLJIMA 23 I 24

Tema broja

PRVIH ŠEST MESECI PRIMENE AKCIONIH PLANOVA ZA POGLAVLJA 23 I 24



SADRŽAJ

TEMA BROJA	2
Izveštaj o nedelotvornosti procesa evropskih integracija – slučaj 23/2	2
U blaženom neznanju: domet reformi u poglavlju 24	5
SRBIJA ANALIZA	7
Koliko je Republici Srbiji značajna borba protiv terorizma	7
EU ANALIZA	10
Evropski parlament o Srbiji – Srbija je na dobrom putu, ali prepreke postoje	10
ZANIMLJIVOSTI	12
Pregled i procena politike EU u borbi protiv narkotika	12



IZVEŠTAJ O NEDELOTVORNOSTI PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA – SLUČAJ 23/2

Posle nekoliko dvojezičnih tromesečnih izveštaja o primeni Akcionog plana za poglavlje 23 pregovora Srbije sa EU u januaru je objavljen i prvi polugodišnji izveštaj. Ovaj dokument postoji samo na engleskom jeziku, zato što je namenjen evropskoj publici, kao deo formalnog mehanizma za praćenje napretka.

Polugodišnja statistika – osnovni podaci

Statistički pokazatelji su od tri potpoglavlja najlošiji u onom koje govori o borbi protiv korupcije. Prema oceni samog Vladinog Saveta za praćenje primene Akcionog plana, ispunjeno je 52% aktivnosti, još 34% se nalazi u raznim fazama delimičnog ispunjenja, jedna destina nije uopšte ispunjena, a za 4% se stanje stvari ne zna zato što odgovorni organ nije dostavio podatke. U drugim oblastima je statistika bolja, pa se tako u „pravosuđu“ dve trećine aktivnosti vodi kao ispunjeno, a kod „osnovnih prava“ čak četiri petine. Da li je to pokazatelj slabih



Izvor: Medija centar Beograd

rezultata u borbi protiv korupcije? Svakako da, ali daleko od toga da je među najbitnijima.

Manjkavosti Akcionog plana

Razloga za ovakvu ocenu je mnogo. Pre svega, brojna pitanja koja su suštinski važna za borbu protiv korupcije nisu uopšte pomenuta u Akcionom planu, zato što nisu bila izričito pomenuta u zaključcima sa EU skringinga. Primer za to su brojni problemi koji proističu iz primene međudržavnih sporazuma, čime se isključuje primena domaćih antikorupcijskih zakona ili pravila (o javnim nabavkama, javno-privatnim partnerstvima, privatizaciji i drugo). Na drugom nivou problem su pitanja kojih se EU skringing dotiče, tako da postoje preporuke koje se dalje razrađuju kroz aktivnosti, ali problem nije sveobuhvatno sagledan. Jedan od mnogih primera za to su planirane aktivnosti u oblasti omogućavanja pristupa informacijama – rešenje se traži isključivo u promeni pravila, a prepreka za ostvarivanje prava je odsustvo političke volje da se zakon primeni. Na trećem nivou se može govoriti o problemu loše osmišljenih aktivnosti, koje nikako ne mogu dovesti do ostvarivanja željenog cilja, ni uz najveći trud svih angažovanih institucija. Na primer, revizija pravila o pristupu poverljivim podacima sigurno neće mnogo pomoći u rešavanju problema „curenja informacija“ o krivičnim istragama, pošto i nije reč ni o kakvom curenju iz „bušne kofe“, već o ciljanom „izlivanju“ podataka radi plasiranja u javnost. Potom po značaju slede slabosti koje se odnose na nedekvatno odabrane indikatore uspeha, neambiciozne ili pogrešno postavljene očekivane rezultate, pogrešno procenjena sredstva potrebna za ostvarivanje i neprecizno određene organe koji treba da sprovedu aktivnosti.

Ništa manje važno je istaći da je ovaj akcioni plan „prebrisao“ značajne delove ranije donetog Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije (iz 2013). To je za posledicu imalo značajno pomeranje rokova za

izvršenje pojedinih zadataka (npr. donošenje Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije), stavljanje u drugi plan onih aktivnosti koje nisu planirane u AP za poglavlje 23, a zatim i tretiranje nekih zadataka kao završenih u procesu revizije antikorupcijskog akcionog plana u leto 2016, iako to u stvari nije učinjeno. Najzad, ovo „tumbanje“ je imalo još jednu štetnu posledicu, a sve to u odsustvu očekivanih promena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Naime, dok ne bude usvojen novi Zakon o Agenciji, Agencija će biti zadužena za praćenje samo onih korupcijskih zadataka koji nisu brisani iz antikorupcijskog akcionog plana. Za praćenje onoga što je našlo mesto u AP za poglavlje 23, zaduženo je do daljnjeg samo Vladino radno telo.

„Nema podataka“

Kad je reč o samom izveštaju, u njemu postoje tri zabrinjavajuće okolnosti. Najveća opasnost koju ovaj izveštaj otkriva jeste **činjenica da o sprovođenju nekih aktivnosti uopšte ne postoje pouzdani podaci**. Ma koliko malobrojni bili takvi slučajevi, u Vladi koja iole drži do sebe, a pogotovo u državi kojoj su evropske integracije jedan od političkih prioriteta, ne bi smelo da ih bude uopšte. Okolnost da jedno Vladino telo (Savet za sprovođenje Akcionog plana) nije dobilo pouzdane podatke od ministarstva u istoj toj Vladi, ukazuje da o ovim pitanjima verovatno nije ni bilo reči na sednicama Vlade Srbije (odsustvo političke volje). Na osnovu toga se dalje može zaključiti da još uvek nisu isprobana sva sredstva iz Vladinom mehanizma za praćenje akcionog plana ili da je taj sistem nedovoljno efikasan. Iz ugla spoljnog posmatrača, čini se da bi bilo primereno značaju evropskih integracija da se primena ovog i drugih Akcionih planova razmatra makar jednom mesečno na sednicama Vlade i da ministri i rukovodioci drugih organa koji ne ispune svoje obaveze ili ne dostave podatke snose posledice za svoje propuste, uključujući i razrešenje ako se problem uporno ne rešava. Ako se stvar može razrešiti i u drugim telima, kroz mehanizme koji još nisu isprobani, a pre dizanja na najviši politički nivo, onda treba pokušati da

se to uradi pre objavljivanja izveštaja koji otkrivaju ovakve slabosti u funkcionisanju državnog aparata.

Između ostalog, u ovom šestomesečnom izveštaju nisu navedeni podaci o tome da li je započet rad na primeni preporuka evropskog eksperta za izmenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Naravno, treba podsetiti da ove preporuke ukazuju na samo neke odredbe Zakona koje bi trebalo menjati, a nikako na sve poznate probleme u vezi sa finansiranjem partija i kampanja.

Kreativna tumačenja ispunjenosti plana

Drugi razlog za zabrinutost jesu slučajevi kada se u izveštaju tvrdi da je neka aktivnost sprovedena ili da se redovno sprovodi, a da to suštinski ne odgovara istini. Zbog takvih stvari je, između ostalog, neophodan nezavisni monitoring pregovaračkog procesa. Šta reći, na primer, o aktivnosti 2.1.4.1. gde je bilo planirano da se izmeni Zakon o Narodnoj skupštini, kako bi se Vlada obavezala da izveštava u roku od šest meseci o zaključcima Narodne skupštine i da Narodna skupština razmatra Vladin odgovor posle toga? Aktivnost je obojena „zeleno“, uz objašnjenje da se „uspešno primenjuje“ jer „svaka odluka ili zaključak Narodne skupštine sadrži obavezu Vladi da postupi u određenom roku.“ U stvarnosti, obaveza ni formalno nije ispunjena jer Zakon o Narodnoj skupštini (niti bilo koji drugi koji bi ovo regulisao) nije menjan. Obaveza nije ispunjena ni suštinski. Naime, u 2015. i 2016. Skupština nije usvojila ni jedan zaključak kojim bi Vladu obavezala na nešto. Ni nedavno, ni ranijih godina, Skupština nije proveravala da li je Vlada uopšte dostavila izveštaje o postupanju po usvojenim zaključcima. Najzad, ni kada je Vlada dostavljala takve izveštaje, odgovori Vlade nisu razmatrani.

Plan ispunjen, promena nema

Treći razlog za zabrinutost su slučajevi kada aktivnosti jesu sprovedene *onako kako je planirano*, ali to nije dovelo do željene promene u praksi. Na primer, sve tri pla-

nirane aktivnosti koje se odnose na zaštitu uzbunjivača se vode kao ispunjene u potpunosti – donet je program treninga, sprovedena kampanja i na sajtu Ministarstva je objavljen izveštaj o sprovođenju Zakona. Međutim, niti su treninzi obezbedili da svi koji imaju prava i obaveze na osnovu ovog zakona budu upoznati sa njima, niti je kampanja ohrabrila značajno veći broj građana da prijavljuju korupciju i druge nezakonite radnje, niti je objavljeni izveštaj obuhvatio primenu svih odredaba Zakona.

Red rezultata, dva reda obećanja

Narativni deo šestomesečnog izveštaja prikazuje podatke o onome što je urađeno sa brojnim detaljima kada je aktivnost zaista sprovedena, kao i brojna obećanja i najave šta će biti urađeno. Ovaj dokument vredi čitati uporedo sa izveštajima Evropske komisije, koji se osvrću na ista pitanja, ali imaju i širi obuhvat.

U delu o borbi protiv korupcije se govori o modifikaciji Akcionog plana za realizaciju antikorupcijske strategije. Sveobuhvatna analiza zakonodavstva sa EU standardima se očekuje za poslednji kvartal ove godine a pisanje nacrtu za njihovu izmenu u prvoj polovini 2018. Za GRECO izveštaj se govori o tome da je većina mera iz trećeg kruga evaluacije primenjena (rokovi su odavno prošli), a za četvrti se govori o očekivanom vremenu objavljivanja izveštaja, dok se ne ističe znancima poznata činjenica da ništa nije urađeno na primeni značajnih preporuka iz ove grupe, o čemu je Vlada bila dužna da izvesti GRECO do kraja 2016.

O uređivanju odnosa između Vlade i njenog antikorupcijskog Saveta i imenovanju nedostajućih članova govori se kao o nečemu što se može očekivati u započetom prvom kvartalu 2017, ali bez objašnjenja o tome šta je bila prepreka da se već realizuje ova aktivnost koja je mogla biti ispunjena u vrlo kratkom roku.

Tu su i najave skorog usvajanja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i povezanih dokumenata, tvrdnje o funkcionisanju softvera i treninzima u Agenciji, najava

predstavljanja *track record*-a o sukobu interesa i kontroli imovine i prihoda „u narednom periodu“.

Slični su opisi i u vezi sa finansiranjem političkih aktivnosti – izmene zakona se očekuju „u narednom periodu“, kao i objavljivanje podataka o rezultatima kontrole, obuke se očekuju u okviru EU programa pomoći Agenciji i slično.

Navodi se da je formirana posebna radna grupa za izmenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Predstavljanje rezultata u pojedinim oblastima koje je EU posebno istakla se očekuje „u narednom periodu“.

Tamo gde su tražene promene bile vezane za donošenje ili izmenu akata, što je na neki način i učinjeno, izveštaj je mnogo konkretniji – na primer, u vezi sa uređivanjem kriterijuma za izbor i napredovanje službenika i sukobom interesa u pokrajinskim i lokalnim organima vlasti. Suvišno je istaći da se i ovde podaci o sprovođenju očekuju „u narednom periodu“.

O programskom budžetiranju se u ovom izveštaju može pročitati da je uvedeno svuda, da su rezultati primene analizirani i da je sistem unapređen u skladu sa analizom. O napretku se govori i u kontekstu interne revizije. Čini se da je ovo jedna od oblasti gde su zadaci predviđeni AP možda ispunjeni, ali gde suštinskog napretka nije bilo – niti se ispituje ostvarivanje rezultata i ciljeva iz programskih budžeta, niti se glas internih revizora čuo u situacijama kada su spoljni revizori ustanovili povredu pravila.

Za Zakon o zaštiti uzbunjivača se navode konkretni podaci o broju slučajeva u kojima je pružena zaštita i procenti uspešnosti rešavanja slučajeva sudske zaštite. Navedeni su i brojevi izvršenih radnih i upravnih inspekcijских poseta.

Poseban osvrt je dat za obavljene i najavljene poslove u nekoliko „ranjivih“ oblasti (zdravstvo, porezi, carine, obrazovanje, lokalna vlast, privatizacija, javne nabavke, policija).

U oblasti represije korupcije, u izveštaju se prepričavaju činjenice u vezi sa donošenjem izmena zakona o organizaciji državnih organa u vezi sa borbom protiv organizovanog kriminala. Navodno je urađena i tabela *track record* – a o efikasnim i delotvornim istragama, optužbama, osudama i oduzimanju imovine u slučajevima korupcije i „očekuje se da bude predstavljena u budućem periodu“. Dalje se govori o sprovođenju analize sa fokusom na mere koje treba da spreče „curenje informacija“.

O izmenama Krivičnog zakonika

U vezi sa dopunama Krivičnog zakonika ističe se da su sprovedene na osnovu analize o potrebi usaglašavanja sa EU standardima. U vezi sa ovom temom, podsećamo da je izmenjeno poglavlje Krivičnog zakonika koje se odnosi na privredni kriminal, „radi usklađivanja sa EU standardima“, ali još uvek nema jasnih pokazatelja da su izmene zadovoljile te standarde u potpunosti. Naprotiv, nedavni nacrt rezolucije o Srbiji koja je razmatrana u Evropskom parlamentu bi se mogao tumačiti kao da promene nisu dovoljne.

Međutim, daleko je veći problem to što ovim krugom izmena ponovo nisu u značajnijoj meri izmenjena krivična dela korupcije. Transparentnost Srbija je već deset godina unazad davala konkretne predloge u vezi sa tim krivičnim delima. Zahvaljujući tome, u Antikorupcijsku strategiju iz 2013. ušla je obaveza da se i ovaj deo Krivičnog zakonika menja, ali to nije učinjeno, čak ni tamo gde je postojala izričita obaveza (npr. aktivnost 3.3.4.1. koja se odnosila na kriminalizaciju „neosnovanog bogaćenja“ ili 3.3.4.2. gde je pomenuta potreba za uključenjem krivičnih dela iz drugih antikorupcijskih zakona u KZ). Umesto toga, antikorupcijski akcioni plan je revidiran, a ove aktivnosti su znatno uže definisane u akcionom planu za poglavlje 23 evropskih integracija.

Iako dela privrednog kriminala, koja su bila predmet ovih izmena, imaju sličan opis kao i koruptivna, efekat tih promena na borbu protiv korupcije je u najboljem slučaju posredan – lakše će se razdvojiti korupcija koja se

odnosi na zloupotrebu javnih ovlašćenja od slučajeva u kojima se kršenje zakona odvija bez učešća javnih službenika ili uticaja na njih.

Nemanja Nenadić, Transparentnost – Srbija (TS)

KORISNI LINKOVI:

1. Prvi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti Akcionog plana za poglavlje 23 pregovora Srbije sa EU
2. Statistički izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23

TEMA BROJA

U BLAŽENOM NEZNANJU: DOMET REFORMI U POGLAVLJU 24

Evropska komisija sredinom maja izvestiće države članice EU o dostignućima Srbije nakon prvih šest meseci primene Akcionih planova za poglavlja 23 i 24. U godini kada nema Izveštaja o napretku, ovo je jedinstvena prilika u kojoj EU ocenjuje vladavinu prava i napore Vlade Srbije u sprovođenju reformi.



Izvor: Izvor: Pixabay

Pred iščekivani [izveštaj](#) Evropske komisije o sprovođenju reformi u poglavljima 23 i 24, koji bi sredinom maja trebalo da bude dostavljen državama članicama EU, u javnosti su se već pojavile pretpostavke šta bi sve briselski revizori Srbiji [mogli da zamere](#). I dok je na moguće probleme u oblasti poglavlja 23 već [ukazano](#), vredi se osvrnuti i na stanje u oblasti pravde, slobode i bezbednosti (poglavljje 24).

Praćenje i izveštavanje o reformama u poglavlju 24

Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao nadležna institucija za sprovođenje Akcionog plana za poglavljje 24 (AP 24), krajem januara objavilo je svoj prvi polugodišnji [Izveštaj](#) o njegovoj implementaciji. Izveštaj obuhvata period jul-decembar 2016. godine, tačnije prvih šest meseci od otvaranja pregovora o poglavlju 24. Ako je suditi prema [rečima](#) Jadranke Joksimović, ministarke bez portfelja zadužene za evropske integracije, reforme dobro napreduju i u periodu nakon objavljivanja izveštaja. AP 24 je trenutno na nivou ispunjenosti od 80%, što je je čak i bolji rezultat nego u poglavlju 23, gde je procenat ispunjenosti 70%.

Dodatno, tokom svoje posete Srbiji početkom aprila, Henoveva Ruiz Kalavera, direktorka za Zapadni Balkan Generalne direkcije Evropske komisije za politiku susjedstva i pregovore o proširenju (DG NEAR), [pohvalila je](#) konstruktivan odnos Srbije i napredak postignut u prethodnom periodu. Međutim, pažljivije čitanje Izveštaja otkriva brojne nedostatke i manjkavosti u reformama koje se sprovode u poglavlju 24, kao i u samom procesu izveštavanja i informisanja javnosti o njihovim rezultatima. Postoji nada da ni čitaoci u Briselu preko njih neće olako preći.

Crveno, žuto, zeleno

Zaista, kada se pogleda ukupna statistika o ispunjenosti mera iz AP 24, stiče se utisak da je većina aktivnosti sprovedena po planu. Tako, od ukupno 281 mere iz AP

24, manje od jedne petine (49, ili 17,4%) naišlo je na probleme u primeni u okviru zadatih rokova i ciljeva.

U skladu sa *semafor* sistemom izveštavanja, najveći broj aktivnosti je žut (primena u toku), zatim zelen (realizovan), a najmanje ih je crveno (nerealizovano). Od pojedinačnih oblasti, azil i migracije predvode kolonu sa najviše zelenih, dok su oblasti policijske saradnje i borbe protiv terorizma na začelju sa oko jednom trećinom crvenih aktivnosti.

Međutim, već na prvo čitanje postaje jasno da izveštaj kao realizovane navodi neke od aktivnosti koje to nikako ne mogu da budu. Ovde je pre svega reč o onim merama iz AP 24 koje predviđaju usvajanje zakona i podzakonskih akata. Ovo je slučaj sa, na primer, Nacrtom zakona o ratifikaciji Haške konvencije (aktivnost 5.2.1). Dodatni problem je i da su neki rokovi već istekli, da su akta još uvek u fazi nacrtu ili predloga, ali da nisu usvojena. Jedan od primera je usvajanje nove Strategije i pripadajućeg Akcionog plana za integrisano upravljanje granicama (mera 4.2.2). Ovo može da ukazuje na činjenicu da se na operativnom, tj. tehničkom nivou u ministarstvima i državnim organima radi punom parom, a da problemi i zastoji dolaze sa najvišeg nivoa, tj. iz Vlade i Narodne skupštine.

Forma pre sadržaja

Dodatno, izveštaj sadrži i neke nelogičnosti, poput slučaja kada se kao uspešno realizovane navode mere koje su uslovljene prethodnim završetkom drugih aktivnosti koje su označene kao nepotpuno sprovedene. Jedan od ovakvih primera je preporuka o revidiranju uloge i praksi službi bezbednosti u fazi krivične istrage u skladu sa standardima zadržavanja podataka i ljudskih prava, tj. osposobljavanje policije za samostalnu primenu specijalnih istražnih mera bez oslanjanja na kapacitete Bezbrednosno-informativne agencije (preporuka 6.2.3). Od dve mere koje se nalaze u AP 24, prva je označena crvenom bojom kao delimično realizovana (što je u suprotnosti sa semafor metodologijom), a odnosi se na izradu analize uloge i praksi službi bezbednosti od stra-

ne Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu podataka. Međutim, sledeća mera koje se tiče sprovođenja preporuka iz ove analize u delo, označana je zelenom bojom uz komentar da je realizovana u potpunosti. Ne treba posebno naglašavati da je ovakav sled stvari logički nemoguć.

Pored ovoga, tamo gde je bilo kažnjenja sa sprovođenjem aktivnosti ili uopšte nije bilo sprovođenja date su samo kratke odrednice da se ne sprovodi ili da se kasni, bez navođenja obrazloženja i razloga.

Potencijalno najproblematičnije u ovakvom pristupu izveštavanju i primeni mera jeste i to što se aktivnosti navode kao uspešno sprovedene a da se ciljana promena, tj. nameravani rezultat, dogodila u formi ali ne i u sadržini. Ovo je slučaj sa usvajanjem izmena određenih zakona, koje nisu dovele do unapred planiranih promena (npr. aktivnost 7.2.2 za oblast borbe protiv terorizma o izmeni Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, kako bi se uskladio sa Odlukom Saveta 2005/671/PUP).

Dostupnost informacija i dokumenata iz procesa pregovora

Ono što posebno zabrinjava jeste i otežano, ako ne i onemogućeno, sprovođenje nezavisne provere navoda iz izveštaja o ispunjenosti AP 24. Naime, većina analiza, izveštaja eksperata, nacrta podzakonskih akata i ostalih dokumenata koja su proistekla iz sprovođenja aktivnosti AP 24 nedostupna su javnosti. Ovde treba dodati i pokušaje ograničenja distribucije dokumenata kroz uvođenje oznake *službeno*, u junu 2016. godine izmenama Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, kao i ponovnim izmenama iste uredbe iz decembra, kada je uvedena oznaka *restriktivno/limite*. Ne treba posebno napominjati da već godinama unazad postoji i hroničan nedostatak statistike i podataka kada je reč o stanju u oblasti borbe protiv korupcije, rada pravosudnih organa, policije, itd. Iako nedopustivo u demokratskim i otvore-

nim društvima, u ovom trenutku Evropska komisija ima bolji uvid u domete i propuste rada Vlade Srbije nego što to imaju građani Srbije. Stoga će Izveštaj EK koji izlazi sredinom maja biti svakako zanimljivo štivo za domaću publiku. Pod uslovom da i on bude dostupan javnosti.

Bojan Elek

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

KORISNI LINKOVI:

1. Prvi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti Akcionog plana za poglavlje 24 pregovora Srbije sa EU
2. Statistički izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 24

SRBIJA ANALIZA

KOLIKO JE REPUBLICI SRBIJI ZNAČAJNA BORBA PROTIV TERORIZMA

U sklopu aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24, Srbija se obavezala da će izvršiti odgovarajuće zakonske promene u oblasti borbe protiv terorizma, pre svega radi jačanja uloge Službe za borbu protiv terorizma i ekstremizma. Iako su, formalno gledajući, zakonske izmene izvršene na vreme, one ipak ne zadiru u suštinu problema i mnoga pitanja ostavljaju i dalje otvorenim. Time se postavlja pitanje značaja borbe protiv terorizma za Republiku Srbiju.

Akcionim planom za Poglavlje 24 (AP) Srbija se obavezala na sprovođenje određenih mera, kako bi se zakonski i institucionalno prilagodila evropskim standardima u

oblastima obuhvaćenim ovim poglavljem. U delu koji se tiče borbe protiv terorizma, AP predviđa, između ostalog, izmenu i dopunu [Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela](#) (aktivnost 7.2.2.). Cilj aktivnosti je uskladiti Zakon sa [Odlukom Saveta Evropske unije 2005/671/PUP](#), koja se tiče razmene informacija i saradnje u vezi sa terorističkim delima, koja u članu 2 predviđa sledeće:

– svaka država članica da odredi jednu specijalizovanu službu u okviru policije, ili drugih nadležnih organa za sprovođenje zakona, koja bi imala pristupa i mogućnost da prikupi sve relevantne podatke iz krivičnih istraga u vezi sa krivičnim delima terorizma, kako bi mogla da ih prosleđuje Evropolu.



Izvor: Pixabay

Postojala je pretpostavka da je svrha promene Zakona u tome da se Služba za borbu protiv terorizma i ekstremizma (SBTE) iz Uprave kriminalističke policije (UKP) eksplicitno spomene u Zakonu, pored Službe za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK), policijske jedinice koja je već imala svoje mesto u Zakonu, te kako bi se nadležnosti u postupanju za krivična dela terorizma izmestila iz SBPOK-a u SBTE. To bi, naime, bilo u skladu sa odredbama Odluke 2005/671, jer bi se odredila spe-

cijalizovana služba u okviru policije koja bi bila kanal saradnje i razmene informacija sa Evropolom u vezi sa krivičnim delima vezanim za terorizam. [Izveštaj o skriningu za Poglavlje 24](#) i podseća da je Odluka 2005/671/PUP jedna od tri glavna zakonodavna akta EU sa kojima je neophodno usklađivanje, a tiče se borbe protiv terorizma.

Međutim, umesto izmene Zakona, Vlada RS se odlučila na usvajanje potpuno novog zakonskog teksta, doduše sličnog naziva: [Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije](#). Zakon je usvojen 23. novembra 2016 i proglašen ukazom narednog dana, dok je njegova puna primena počela od 1. marta 2017. godine. Time je u prvom [Izveštaju o sprovođenju aktivnosti iz AP](#), naznačeno da je ova aktivnost uspešno izvršena. Ipak, ukoliko se odredbe novog Zakona bolje pogledaju, može se primetiti izostanak bilo kakvog spominjanja SBTE; naprotiv, krivična dela terorizma su i dalje u nadležnosti SBPOK-a. Ne samo da nije ispunjena suština aktivnosti, koja se ogleda u usklađivanju zakonskih okvira u Srbiji sa onim u EU, već su uloga i nadležnosti SBTE neopravdano prećutane i nisu zakonski prepoznate. Značaj zakonskog uređenja položaja i uloge SBTE je utoliko veća što se na aktivnost 7.2.2. naslanja veliki broj drugih aktivnosti koje se tiču podizanja stručnih, materijalnih i informacionih kapaciteta i sposobnosti pripadnika SBTE. Jačanje kapaciteta SBTE će biti svrsishodno samo ukoliko su prethodne, pre svega zakonske, aktivnosti pravilno i uredno sprovedene. Da konfuzija bude veća, [Izveštaj o sprovođenju AP](#) navodi da su novim Zakonom stvorene nove specijalne službe, među kojima je i služba za suzbijanje terorizma, te da se početak njihovog rada očekuje od prvog marta 2017. SBTE, iako nije prepoznata zakonskim putem, ipak već postoji u okviru UKP, pri čemu je njeno osnivanje najavljeno je još u novembru 2013. godine.

Dodatni problem novog Zakona se ogleda u nepotpunom navođenju krivičnih dela vezanih za terorizam na koje se Zakon primenjuje. Tako, član 2 u stavu 5 pojedinačno nabroja na koja se krivična dela vezanih za terorizam zakonske odredbe primenjuju:

5) krivično delo terorizam (član 391. Krivičnog zakonika), krivično delo javno podsticanje na izvršenje terorističkih dela (član 391a Krivičnog zakonika), krivično delo vrbovanje i obučavanje za vršenje terorističkih dela (član 391b Krivičnog zakonika), krivično delo upotreba smrtonosne naprave (član 391v Krivičnog zakonika), krivično delo uništenje i oštećenje nuklearnog objekta (član 391g Krivičnog zakonika), krivično delo finansiranje terorizma (član 393. Krivičnog zakonika) i krivično delo terorističko udruživanje (član 393a Krivičnog zakonika);

Pri tome treba imati u vidu da se aktivnost 7.2.2. nalazi u okviru preporuke 7.2. AP, koja nalaže da usklađivanje srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU uzme u obzir najbolje prakse EU u suzbijanju radikalizacije i vrbovanja terorista, dok se posebno ističe pojava stranih terorističkih boraca. Kao što se već vidi, uprkos ovoj jasno formuliranoj preporuci, problematika stranih boraca uopšte nije spomenuta u novom Zakonu. Iako je Krivični zakonik (KZ) u vezi sa pitanjem stranih boraca menjan još oktobra 2014. godine, kako bi se uvela krivična dela učestvovanja u ratu ili oružanom sukobu u stranoj državi (čl. 386a KZ) i organizovanja učestvovanja u ratu ili oružanom sukobu u stranoj državi (čl. 386b KZ), izgleda kao da je zakonodavac zaboravio na ove novine, posebno s obzirom na to da je pomenuti član 2 ovog Zakona gotovo istovetan članu 2 prethodnog Zakona, pri čemu je jedino krivično delo pranja novca izmešteno drugde u tekst. Ovakvi propusti bi mogli da stvore probleme pravne nesigurnosti i nekonzistentnosti, prvenstveno zbog toga što strani borci predstavljaju jednu od najznačajnijih pojava modernog terorizma. Takođe, ovde ni argument da se Zakon odnosi „samo“ na najteža krivična dela ne bi stajao, kako zaprećene kazne za navedena krivična dela u vezi sa terorističkim borcima ne odstupaju od kazni zaprećenih za druga krivična dela na koje se Zakon primenjuje.

Nadalje, s obzirom na evropski put Srbije, problemi se mogu javiti i što se tiče uloge Bezbednosno-informativne agencije (BIA) i Vojnobezbednosne agencije (VBA) u krivičnim istragama za krivična dela organizovanog krimi-

nala, korupcije i terorizma. Naime, novom Zakonu je pridodata odredba (u pitanju je član 29), koja prepoznaje ulogu službi bezbednosti, odnosno BIA i VBA, u krivičnim istragama u vezi sa krivičnim delima organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, a u skladu sa delokrugom rada iz relevantnih propisa koji uređuju ove službe. Unošenje ovakve odredbe u Zakon nije u potpunosti jasno, posebno jer je u suprotnosti sa nalazima Evropske komisije iz Izveštaja o Srbiji (ranije: Izveštaji o napretku) da postoji **zavisnost policije od bezbednosno-obaveštajnih službi** u izvršenju određenih posebnih mera, te da postoji **potreba da se izmeni Zakon o BIA**, kako bi se preispitale nadležnosti BIA u krivičnim postupcima. Takođe, **Zajednička pozicija EU** za Poglavlje 24 poziva Srbiju da analizira ulogu i praksu službi bezbednosti u fazi krivične istrage.

Novi Zakon je usvojen hitnim postupkom, što je Vlada RS pravdala potrebom da se izvrše obaveze koje proizlaze iz procesa pristupanja EU. Uprkos ovako očiglednoj povezanosti tematike ovog Zakona sa procesom evropskih integracija, ipak tokom javne rasprave u Narodnoj skupštini uopšte nisu potegnuta navedena pitanja, niti druge problematične stavke vezane za politiku borbe protiv terorizma u Srbiji. Zapravo, pažnja javnosti¹ prema ovom Zakonu je bila ograničena na one odredbe koje se tiču mogućnosti formiranja *udarnih grupa* u cilju otkrivanja i gonjenja krivičnih dela vezanih za organizovani kriminal i korupciju. Formiranje ovakvih specijalnih istražnih timova je takođe u skladu sa obavezama preuzetim iz procesa pristupanja: naime, i Akcioni plan za Poglavlje 24 (deo o borbi protiv organizovanog kriminala, aktivnost 6.2.4.) i **Akcioni plan za Poglavlje 23** (deo o represiji korupcije, aktivnost 2.3.2.2.) predviđaju sistematizaciju organizovanja rada specijalnih istražnih timova preko izmene i dopune ranijeg Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela. Na taj

1 Udarne grupe protiv finansijskog kriminala, <http://www.politika.rs/sr/clanak/337093/Udarne-grupe-protiv-finansijskog-kriminala>; Pregrupisanje tužilaštva pred napad na korupciju, http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=332260&title=Pregrupisanje+tu%C5%BEila%C5%A1tva+pred+napad+na+korupciju

način, pitanja od značaja za borbu protiv terorizma su skrajnuta u drugi plan.

U nedostatku posvećenosti za unapređenjem protivterorističkog sistema Srbije, ne treba čuditi zbog čega čak **49% građana Srbije smatra da država nije sposobna** da spreči terorističke napade u Srbiji. Istovremeno, građani označuju terorizam kao drugu po redu spoljnu pretnju po nacionalnu bezbednost Srbije, što ukazuje na potrebu da se još više ulaže u ovu oblast. Ipak, ukoliko je jasno marginalizovanje borbe protiv terorizma u početnim poduhvatima koji se tiču „samo“ zakonskih izmena, to ne može biti dobar znak za dalje aktivnosti, posebno one koje iziskuju veća finansijska izdvajanja.

Andrej Stefanović, Beogradski centar za bezbednosnu politiku

KORISNI LINKOVI:

1. Akcioni plan za Poglavlje 23
2. Akcioni plan za Poglavlje 24
3. Odluka Saveta 2005/671/JHA od 20 septembra 2005 o razmeni informacija i saradnji u vezi s krivičnim delima terorizma
4. Izveštaj za Srbiju 2015
5. Izveštaj za Srbiju 2016
6. Izveštaj o skriningu za Poglavlje 24
7. Izveštaju o sprovođenju aktivnosti iz AP 24
8. Stavovi građana o bezbednosti Srbije i dijalogu sa Prištinom
9. Zajednička pozicija Evropske unije za Poglavlje 24

EU ANALIZA

EVROPSKI PARLAMENT O SRBIJI – SRBIJA JE NA DOBROM PUTU, ALI PREPREKE POSTOJE

Predlog rezolucije Evropskog parlamenta o napretku Srbije ističe uspeh postignut u oblasti ekonomskih reformi regionalne saradnje i pregovora o članstvu u EU. Neophodan je dalji rad u oblastima borbe protiv korupcije, vladavine prava, zaštite slobode medija i manjinskih prava kao i nastavak dijaloga sa Kosovom.



Izvor: Pixabay

Predlog Rezolucije o Srbiji za 2016. godinu, sastavio je Dejvid Mekalister, izvestilac Evropskog parlamenta (EP) za Srbiju i predstavio ga 9. januara 2017. godine, u Briselu. Rezolucija predstavlja mišljenje EP o **Izveštaju o napretku Srbije** i ističe pozitivne i negativne aspekte procesa evropskih integracija. Pre svega se pozdravlja napredak Srbije i podržava konstruktivan i dobro pripremljen pristup pregovorima. Podseća se da je u prethodnom periodu otvoreno šest poglavlja, među kojima su ključna poglavlja 23 i 24, koja se tiču vladavine prava. Poziva se i na otvaranje poglavlja 26, koje je bilo blokirano od strane Hrvatske. Posebno se pozdravlja napre-

dak koji je ostvaren u oblasti tržišne ekonomije i uspeh u suočavanju sa izazovima migrantske krize, dok sa druge strane u pitanjima spoljne i bezbednosne politike, Srbija se poziva da uskladi svoje stavove sa EU, uključujući i osetljivo pitanje odnosa sa Rusijom. Ovaj predlog rezolucije izazvao je do sada rekordan broj amandmana, čak 325, gde je Hrvatska prednjačila sa 84 podneta amandmana. Rezolucija o Srbiji bi trebalo da bude usvojena sredinom maja, na plenarnom zasjedanju Evropskog parlamenta u Strazburu.

Vladavina prava i demokratija

U predlogu rezolucije se primećuje zabrinutost zbog stanja u oblasti vladavine prava i demokratije, gde se ističe činjenica da nezavisnost sudova nije ostvarena u praksi, zatim govori o manjaku napretka u borbi protiv korupcije i poziva na jasno angažovanje i sprovođenje strategije i akcionog plana. U istom smeru se kreću i zapažanja o radu nezavisnih regulatornih tela, gde se posebno ističe značaj Ombudsmana u obezbeđivanju javnog nadzora i odgovornosti izvršne vlasti i poziva se vlast da pruži političku i administrativnu podršku.

Sa druge strane, pozdravljaju se mere za unapređenje transparentnosti i proces konsultacija u radu Skupštine. Takođe se u pozitivnom svetlu posmatra proces borbe protiv organizovanog kriminala i pozdravlja usvajanje prve "[Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala](#)" (SOCTA), međutim bitno je naglasiti i da upućuje kritiku na Izveštaj o napretku za 2016. time što ističe kontroverzna dešavanja u Savamali koja izveštaj zane-maruje i poziva na njihovo brzo razrešenje.

Ljudska prava i zaštita manjina

U oblasti ljudskih i manjinskih prava tekst predloga rezolucije pozdravlja zakonodavni i institucionalni okvir, pozitivno ocenjuje usvajanje akcionog plana za ostvarivanje plana nacionalnih manjina i posebno se pohvaljuje AP Vojvodina i donošenje nove [Strategije socijalne inkluzije Roma 2016-2025](#). Dodaje se da je u daljem napretku u

ovoj oblasti neophodno raditi na doslednom sprovođenju zakona širom zemlje. Bitna zamerka Evropskog parlamenta se tiče nedostatka napretka u oblasti slobode medija i izražavanja. I dalje su prisutne pretnje, nasilje i zastrašivanje novinara, što je zabrinjavajuće i u skladu sa tim se poziva vlast da istraži slučajeve napada, kao i da se učine transparentnim vlasništvo i finansiranje medija.

Regionalna saradnja i dobrosusedski odnosi

Bilateralni odnosi Srbije sa zemljama koje su uključene u politiku proširenja EU su ocenjene veoma pozitivno, što je dokazano uključivanjem u razne regionalne inicijative. Srbija se posebno podstiče da nastavi sa unapređenjem dobrih odnosa sa Albanijom, kao i da jača regionalnu saradnju na političkom i socijetalnom nivou, gde dobar primer predstavlja [Regionalna kancelarija za saradnju mladih \(RYCO\)](#). Uvek aktuelno pitanje, proces normalizacije odnosa sa Beogradom i Prištine, ide dobrim tokom i strane se ohrabruju da rade na pronalaženju novih oblasti pogodnih za dalju diskusiju. Veliki broj amandmana se odnosio na ovo pitanje, gde se prvenstveno tražilo osnivanje Zajednice srpskih opština.

U predlogu rezolucije se kao oblast u kojoj Srbija nije pokazala dovoljno saradnje, prepoznaje odnos sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY), uz to posebna zabrinutost istaknuta je povodom činjenice da je pozicija Tužioca za ratne zločine upražnjena još od decembra 2015. godine.

*Emilija Davidović i Nevena Vasić
Beogradski centar za bezbednosnu politiku*

KORISNI LINKOVI:

1. Predlog Rezolucije o Srbiji za 2016. godinu
2. Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA)
3. Strategija socijalne inkluzije Roma 2016-2025.

ZANIMLJIVOSTI

PREGLED I PROCENA POLITIKE EU U BORBI PROTIV NARKOTIKA

Proizvodnja novih psihoaktivnih supstanci, porast nelegalnih tržišta droge, problem smrtnosti i bolesti kao posledice korišćenja opijata samo su neki od problema sa kojima se Evropa suočava poslednjih godina na polju narkotika, ukazuje studija Evropske komisije.

Studija [Pregled i procena politike EU u borbi protiv narkotika](#) nastoji da prikaže različite politike borbe protiv narkotika na međunarodnom i nivou Evropske Unije (EU). Analiza uključuje i studije slučajeva sedam država članica i tri ne-članice. Takođe, cilj je i prepoznavanje i razvijanje predloga politika zasnovanih na rezultatima studije.

ne saradnje za izgradnju integrisane i balansirane strategije za borbu protiv svetskog problema sa drogama” iz 2009. godine kojim je uspostavljena osnovna struktura tri stuba. Godine 2016. na vanrednoj sednici Generalne skupštine UN na temu problema droge u svetu (UNGASS) prvobitna **struktura tri stuba proširena je na sedam** (videti tabelu 1). Ipak, završni dokument UNGASS naišao je na kritiku [Globalne komisije za politiku prema drogama](#) (Global Commission on Drug Policy). Ona smatra da postojeći režim kontrole narkotika ima sveobuhvatne pro-puste, i izložila je neke od kritičnih mana.

Na nivou EU postoji nekoliko zakonskih osnova za akciju utvrđenih Lisabonskim ugovorom. Na nivou politika, trenutno najznačajniji instrument jeste Strategija EU za borbu protiv narkotika 2013-2020 kojim su definisani sveobuhvatni politički okvir i prioriteti politike borbe protiv narkotika. Dostizanje ovih ciljeva operacionalizovano je kroz četvorogodišnje akcione planove. Evropska Komisija iznela je predlog izmene osnivačke uredbe Evropskog monitoring centra za droge i zavisnost od

Struktura tri stuba 2009 Politička deklaracija	Sedam stubova UNGASS 2016
Stub 1: Smanjenje potražnje i povezane mere	Stub 1: Smanjenje potražnje i povezane mere, uključujući i prevenciju, lečenje kao i druga pitanja vezana za zdravlje
Stub 2: Smanjenje ponude i povezane mere	Stub 2: Obezbeđivanje dostupnosti i pristupa kontrolisanim supstancama isključivo u medicinske i naučne svrhe, i sprečavanje njihovog širenja
Stub 3: Borba protiv pranja novca i unapređenje sudske saradnje kako bi se poboljšala međunarodna saradnja	Stub 3: Smanjenje ponude i povezane mere; efikasno sprovođenje zakona; odgovor na kriminal povezan sa narkoticima; borba protiv pranja novca i unapređenje sudske saradnje
	Stub 4: Narkotici i ljudska prava, mladi, deca, žene i zajednice
	Stub 5: Razvoj realnosti, trendova i postojećih okolnosti, postojećih izazova i pretnji ali i onih koji nastaju, uključujući i nove psihoaktivne supstance, u skladu sa tri međunarodne konvencije o kontroli narkotika i drugim relevantnim međunarodnim instrumentima
	Stub 6: Međunarodna saradnja zasnovana na principu zajedničke i podeljene odgovornosti
	Stub 7: Alternativni razvoj; regionalna, interregionalna i međunarodna saradnja za razvojno orijentisanu uravnoteženu politiku kontrole narkotika koja uključuje socioekonomska pitanja

Studija najpre daje osvrt na pregled međunarodne politike borbe protiv narkotika. Ključni dokument na nivou UN jeste [“Politička deklaracija i plan delovanja](#) međunarod-

droga (EMCDDA). Prema ovom predlogu rok za donošenje odluka o novim psihoaktivnim supstancama biće značajno skraćen, a Evropol će preuzeti aktivniju ulogu

u proceduri procene rizika i Sistemu ranog upozorenja. Predlog je podržan od strane država članica i LIBE Komiteta koji je zadužen za pitanja vezana za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove.



Izvor: Izvor: Pixabay

Studija se bavi i procenom politika država članica, a ono što ih karakteriše jeste variranje u ciljevima, fokusu i doktrini. Implementacija ovih politika uslovljena je kulturnim i istorijskim kontekstom svake zemlje, te je stoga ciljeve samih politika jako teško, ili gotovo nemoguće, harmonizovati.

Dva instrumenta usmerena na smanjenje potražnje za narkoticima pokazala su se naročito uspešnim. **Politika smanjenja štete** koju je, na predlog Evropskog parlamenta, prihvatila većina država članica imala je ogroman uticaj na smanjenje smrtnih slučajeva izazvanih korišćenjem droge kao i broja prijavi zaraženih HIV-om među korisnicima. **Postrojenja za testiranje droge** su se, takođe, pokazala kao efikasna. Zahvaljujući ovom instrumentu Holandija je bila u mogućnosti da izda upozorenja na nacionalnom nivou kada su opasne PCP supermen pilule bile prodavane kao ekstazi. Na drugoj strani, u Velikoj Britaniji gde ovakva postrojenja nisu postojala, zabeležen je veliki broj smrtnih slučajeva usled korišćenja pomenutih pilula. Kao najbolja praksa upozorenja pokazao se Sistem za informacije i praćenje droga ([DIMS](#)) u

Holandiji, koji omogućava da korisnici sami testiraju psihoaktivne supstance u njihovoj laboratoriji.

Uprkos velikim novčanim sredstvima koja se izdvajaju za smanjenje ponude narkotika, teško je proceniti sam obim ponude i uticati na njeno suzbijanje. Otežavajuće okolnosti su legalizovana proizvodnja kanabisa u pojedinim zemljama, kao i to što svaka supstanca ima dvostruku, dozvoljenu i zabranjenu namenu.

Studija daje i **preporuke i predloge politika** koji se odnose na: podsticanje daljih istraživanja u cilju stvaranja politika zasnovanih na prikupljenim dokazima, jačanje evidencije podataka o dekriminalizaciji i smanjenju štete od droga, prikupljanje dokaza o značaju intervencija snaga reda, podrška Evropskom monitoring centru za droge i zavisnost od droga i usklađivanju EU sa pristupom Ujedinjenih Nacija zasnovanom na sedam stubova.

Postoje brojne **prepreke za procenu efektivnosti politika** borbe protiv narkotika, kao što su ograničen pristup informacijama, razlike u ciljevima politika država članica ali i ograničeni uticaj politika na ponudu i tražnju droge. Uprkos veoma različitim pristupima, ni jedna država članica, koja je učestvovala u ovoj proceni, nije naročito uspešna u dostizanju proklamovanih ciljeva ili smanjenju konzumiranja droge.

*Jovana Bogosavljević
Beogradski centar za bezbednosnu politiku*

IMPRESSUM

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, 11000 Beograd, Srbija
www.bezbednost.org

Urednik

Bojan Elek
(bojan.elek@bezbednost.org)

Autori/ke

Nemanja Nenadić, Bojan Elek
Andrej Stefanović, Nevena Vasić,
Emilija Davidović, Jovana Bogosavljević

Dizajn i prelom:

Marko Marinković

Ova publikacija izrađena je uz pomoć Evropske unije.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost koalicije prEUgovor i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.



April 2017, Beograd

PRED VAMA JE

rEUformator – informator o poglavljima 23 i 24

rEUformator je namenjen profesionalcima, državnim službenicima, studentima, novinarima, predstavnicima civilnog društva, građanima i građankama zainteresovanim za praćenje politika iz dva najvažnija poglavlja u procesu pregovora o uklanjanju Srbije u Evropsku uniju. Nastao je u okviru koalicije **prEUgovor**, koja praćenjem procesa pregovora u oblastima pravosuđa i osnovnih prava (poglavljje 23) i oblasti pravde, slobode i bezbednosti (poglavljje 24) treba da doprinese suštinskoj demokratizaciji Srbije. Tekstovi koji se nalaze u rEUformatoru objavljuju se redovno na sajtu www.preugovor.org

Ukoliko:

želite da sarađujete ili da objavimo vest o nekoj vašoj aktivnosti, pošaljite imejl urednicima sa naslovom *Prilog za rEUformator*

želite da se prijavite ili odjavite sa mejling-liste pošaljite imejl *Prijava – Odjava rEUformator* na: info@preugovor.org

