



POGLAVLJE 24

Jul 2016.

Bojan Elek, istraživač Beogradskog centra za bezbednosnu politiku.
BCBP je koordinator Radne grupe za poglavlje 24 u okviru
Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i članica koalicije prEUgovor

ŠTA NAS ČEKA NAKON OTVARANJA PREGOVORA O POGLAVLJU 24 (PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST)?

Dve i po godine nakon formalnog otpočinjanja pregovora o članstvu u EU, Srbija se nalazi na korak pred otvaranjem Poglavlja 24, koje obuhvata oblasti pravde, slobode i bezbednosti. Dakle, sve ono što spada u domen unutrašnjih poslova i od čega direktno zavisi bezbednost građana i građanki, ali i njihov lični osećaj o tome da li žive u pravednijoj i slobodnijoj Republici Srbiji. Otvaranje Poglavlja 24 je više puta najavljivano i odlagano, uz poslednje očekivanje da pregovori budu otvoreni 18. jula 2016. godine.

U cilju priprema za otvaranje pregovora o Poglavlju 24, nepobitno je da je Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao glavni nosilac reformi u ovoj oblasti, uradilo ogroman posao. Završen je proces analitičkog pregleda usklađenosti sa EU standardima (tzv. skrining), sprovedene su konsultacije oko izrade Akcionog plana za Poglavlje 24 kojeg je, u svojoj petoj i finalnoj inkarnaciji, Evropska komisija odobrila a Vlada Srbije usvojila. Dodatno, izrađena je Pregovaračka pozicija za Poglavlje 24 i poslata u Brisel. Na osnovu nje izrađuje se zajednička Pregovaračka pozicija o Poglavlju 24, koja će biti predstavljena na dan otvaranja pregovora o ovom poglavlju. Nakon tog trenutka, Srbija će biti u pravnoj obavezi da sprovede u delo sve što je planirala do trenutka otvaranja pregovora. Glavninu priprema za otvaranje poglavlja vodili su eksperti iz MUP i 49 državnih organa, što im je omogućilo da se sprema da posle i primene planirane reforme. To bi trebalo da znači da neće postojati prepreke u procesu primene Akcionog plana, makar ne na tehničkom i ekspertskom nivou.

Sam čin otvaranja pregovora, iako nepobitno značajan, pre svega predstavlja politički momenat. Ključno je šta nas čeka u dugom periodu nakon otvaranja poglavlja. Tačnije do 2020. godine, koju je Vlada Srbije uzela kao datum do kog očekuje potpuno usklađivanje sa najboljim evropskim praksama u ovoj oblasti.

Kakva je konkretna korist za građane i građanke?

Usaglašavanjem sa pravnim tekovinama i praksama iz Poglavlja 24, Srbiji će biti omogućeno da postane deo evropske bezbednosne zajednice. U današnjim vremenima kada nove pretnje po bezbednost ne poznaju državne granice, te u velikoj meri testiraju suverenitet i mogućnost nacionalnih država da sa njima izađu na kraj, saradnja je jedini način da se postignu rezultati.

Sprovođenjem reformi u okviru Poglavlja 24, građani i građanke mogu da očekuju brojne pozitivne promene.

- ➔ U oblasti **borbe protiv organizovanog kriminala** očekuje se podizanje kapaciteta organa reda za sprovođenje kompleksnih istraga, uključujući i finansijske istrage, kojima će biti omogućeno da se uđe u trag sumnjivim tokovima novca te da se spreči finansijski kriminal. Dodatno, planirano je i uvođenje efikasnijeg mehanizma za oduzimanje imovine stečene krivičnim delom. Ovime se ne samo nadoknađuje društvena šteta koju organizovani kriminal proizvodi, već postoji mogućnost i da se iskoristi za nadoknadu žrtvama krivičnih dela ili da se ovim sredstvima delimično finansira funkcionisanje organa za sprovođenje reda.
- ➔ Reforme u oblasti **pravosudne saradnje u krivičnim i građanskim stvarima** bi trebalo da omoguće da građani i građanke Srbije uživaju pravnu zaštitu u svim zemljama članicama EU, tako što bi bilo garantovano međusobno priznavanje i izvršavanje sudskih presuda. Ovo je posebno važno u slučajevima nasleđivanja, razvoda i starateljstva u slučajevima kada su strane u parnici iz različitih država. Međusobno priznavanje dokaza i presuda daje i pravne garancije stranim firmama da će biti pravno zaštićeni u Srbiji u skladu sa pravilima koja su nalik onima u EU.
- ➔ U oblasti **iregularnih migracija**, Srbija će uspostaviti efikasan sistem za readmisiju, to jest za primanje povratnika, državljana Srbije koji nelegalno borave u trećim zemljama i slanje migranata koji su bez osnova u Srbiji u zemlje porekla (npr. Pakistan, Avganistan i sl.). Dodatno, biće u mogućnosti i da efikasnije sprečava nezakonit prelazak državne granice, kroz uspostavljanje efikasnijeg sistema nadzora i kontrole na graničnim prelazima.
- ➔ I sam način **rada policije** proći će kroz korenite reforme. Naime, umesto uglavnom reaktivnog i represivnog delovanja, preći će se na koncept policijskog rada vođenog kriminalističko-obaveštajnim podacima, što će omogućiti bolju prevenciju i efikasniju upotrebu ograničenih resursa koja su na raspolaganju MUP-u. Korišćenjem Evropolovog ciklusa politika za teški i organizovani kriminal, policija će imati strateški pristup borbe protiv ovih problema koji će se zasnivati na analitičkom radu i ranom identifikovanju trendova i problema. Dodatno, policija će u mnogo većem obimu i na efikasniji način sarađivati sa policijama država članica EU, što znači bolju dostupnost i razmenu informacija, ali i direktnu operativnu saradnju na konkretnim slučajevima. Sve ovo prati i sistemska reforma upravljanja ljudskim resursima unutar MUP-a, kao i promena unutrašnje organizacija rada policije.

Iako smo pobrojali samo deo planiranih reformi, činjenica je da su planovi ambiciozni, a rokovi kratki. Stoga je uloga svih aktera, kako onih direktno uključenih u sam proces tako i onih koji ga prate i procenjuju, da osiguraju da se reforme sprovedu na najefikasniji mogući način, ali i da one budu održive i trajne.

Zašto ne možemo sami?

Oni koji su ravnodušni prema procesu evropskih integracija mogu postaviti pitanje – zbog čega navedene promene ne učinimo sami? Zaista, promene koje očekujemo u procesu pridruživanja važne su pre svega za građane i građanke Srbije. Međutim, postoji više razloga zbog kojih samostalno ne možemo sprovesti mnoge planirane aktivnosti. Samo neki od njih su: nedostatak sredstava, znanja i višegodišnje opiranje sistema reformama.

Ne možemo da priuštimo reforme. Činjenica je da reforme koštaju. Procena je da će primena Akcionog plana za Poglavlje 24 **koštati preko 27 miliona i 250 hiljada evra**, s tendencijom rasta troškova. Na primer, povećanje procenjenih troškova se očekuje krajem godine kada će aktivnosti demarkacije granice sa BiH i Crnom Gorom biti

budžetirane na osnovu analize stanja koja je sada u toku. Ova suma obuhvata samo izdatke iz budžeta, tačnije direktni trošak poreskih obveznika Srbije za izrade zakona, obuke i sl. Značajno veća sredstva obezbeđuje EU kroz svoj Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA fondovi). Tako je iz IPA za 2016. godinu po prvi put odobrena sektorska budžetska podrška MUP-u, u iznosu od 27,4 miliona evra, koja će prevashodno biti iskorišćena za integrisano upravljanje granicama. Pored ovoga, drugi bilateralni donatori daju još sredstava kroz razvojnu pomoć usmerenu na pojedinačne oblasti. Tako je, na primer, Švedska donirala 8 miliona evra za projekat „Razvoj MUP-a Republike Srbije“ za period 2016-2018. godine, za oblast strateškog menadžmenta i sveobuhvatno upravljanje procesima pristupanja EU. Najskuplja pojedinačna reforma biće usklađivanje sa Šengenskom konvencijom, koja podrazumeva jasno propisane kriterijume kada je reč o kontroli spoljnih granica. U zavisnosti od dužine granica i neophodne opreme, celokupan račun može iznositi nekoliko stotina miliona evra. Iako su pripreme za pristupanje Šengenu obaveza tek nakon ulaska Srbije u EU, jasno je da bi bez finansijske podrške Srbija ovo veoma teško mogla da priušti.

Ne umemo sami. Politike u okviru Poglavlja 24 obuhvataju najbolje prakse i obimnu pravnu tekovinu koja se u EU razvijala godinama. One su nastajale postepeno, kao odgovor na uspostavljanje jedinstvenog tržišta i područja slobodnog kretanja ljudi, robe, usluga i kapitala. Stoga, razumljivo je da unutar državne administracije i organa reda u Srbiji postoji nedostatak znanja i iskustva kada je reč o primeni ovih politika. Ovaj nedostatak prepoznat je i u Pregovaračkom okviru Srbije i EU, predstavljenom na prvoj međuvladinoj konferenciji u januaru 2014. godine. U njemu stoji da će EU pružati tehničku pomoć Srbiji u procesu pregovora. Tako je u toku izrade Akcionog plana za Poglavlje 24, veliki broj EU eksperata posetio Srbiju kroz program Tehničke pomoći i razmene informacija (TA-LEX program). Dodatno, za pojedinačne oblasti sprovode se tzv. tvinig projekti (eng. *twinning*), koji predstavljaju mehanizam za razmenu znanja između administracije država članica EU i zemlje kandidata, u ovom slučaju Srbije. U ovom trenutku u toku je primena jednog ovakvog projekta, ukupne vrednosti od milion evra, koji za cilj ima usklađivanje sistema azila u Srbiji sa EU standardima. Konačno, u toku pregovora i nakon stupanja u članstvo, veliki broj pojedinačnih državnih službenika imaće priliku da se usavršava u nekim od zemalja EU. Tako će, na primer, srpski policajci imati priliku da prolaze obuke na Evropskom policijskom koledžu (eng. *CEPOL*), pravosudni organi učestvuju u Evropskoj mreži za obuku u pravosuđu, Asocijaciji državnih veća i Vrhovnih upravnih sudova EU, Mreži predsednika vrhovnih sudova i Mreži generalnih tužilaca Vrhovnih sudova EU. Sve ove prilike za razmenu iskustava i učenje imaju za cilj da ubrzaju i olakšaju uvođenje evropskih standarda i najboljih praksi u Srbiju.

Nećemo sami. Očigledno je da u Srbiji postoji problem kada je reč o posvećenosti reformama. Uzmimo za primer policiju. Od prve 3D reforme (decentralizacija, demilitarizacija i depolitizacija) koju je inicirao OEBS u ranim dvehiljaditim, policija je faktički sve vreme u procesu reformi. Ovde uključujemo i poslednju, koja je počela 2014. godine najavama o uvođenju boljeg upravljanja ljudskim resursima, kao i u usvajanjem novog Zakona o policiji početkom tekuće godine. Šta su rezultati? U Izveštaju o skriningu za Poglavlje 24 i Izveštajima o napretku, prepoznato je da policija poseduje slabe analitičke kapacitete, ima prekobrojnu administraciju i svoj način rada u velikoj meri nije prilagodila potrebama društva. Poseban problem predstavlja politizacija policije, tačnije upliv politike u njen operativni rad i zloupotreba za dnevopolitičke i partijske potrebe. Nakon svakih izbora, policija predstavlja najvredniji partijski plen što dovoljno govori o tome koliko uticaja donosi politička kontrola ovog organa. Budući da predstavlja jednu od glavnih poluga moći, jasno je da niko svojevolumeno ne želi da takvu jednu polugu ispusti iz svojih ruku. Naravno, ne treba očekivati ni da će EU razrešiti ovaj Gordijev policijski čvor, ali se svakako može računati na to da će biti saveznik onome ko pokuša da to uradi.

Šta posle otvaranja poglavlja?

Na dan otvaranja pregovora o Poglavlju 24, biće predstavljena Zajednička pregovaračka pozicija Srbije i EU o ovom poglavlju. Ovaj dokument predstavlja pravni osnov kojim se Srbija obavezuje prema EU da će sprovesti sveobuhvatne reforme u skladu sa Akcionim planom. Na dan otvaranja, saznaćemo i **prelazna merila**, tj. kako će EU meriti da li ispunjavamo uslove za dalji napredak u ovim poglavljima. To je sledeća meta do koje treba da stignemo, kako bi pokazali da dosledno sprovodimo reforme koje smo najavili u Akcionom planu. Dok su pregovori otvoreni, EK i države članice vodiće računa o tome u kojoj meri se Srbija pridržava svojih obaveza. Posebna pažnja biće posvećena tome da se prati stanje na terenu, sa ciljem da se dokaže da na delu nije samo hiperprodukcija propisa već da se oni zaista i primenjuju, te da proizvode pozitivne rezultate na terenu (eng. *positive track record*). Nedostatak napretka u sprovođenju reformi u ovom poglavlju, kao i u poglavljima koja se tiču pravosuđa i osnovnih prava (Poglavlje 23) i normalizacije odnosa sa Prištinom (Poglavlje 35) mogu u bilo kom trenutku zaustaviti pregovore u drugim poglavljima.

© Beogradski centar za bezbednosnu politiku

www.bezbednost.org

Autor: Bojan Elek

Izdavač: Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Grafička obrada: DTP Studio, Beograd

Ova analiza je objavljena u okviru projekta „Nacionalni konvent o Evropskoj uniji u Srbiji – civilno društvo prati napredak i podržava reforme u poglavljima 23 i 24“ koji je podržala Služba za inostrane poslove Komonvelta Ujedinjenog Kraljevstva, kao i institucionalne podrške Ambasade Kraljevine Norveške koaliciji prEUgovor. Gledišta i analiza koji su izneti u ovoj publikaciji pripadaju autorima i ne odražavaju nužno gledišta Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, norveške vlade ili bilo koje druge povezane organizacije.

