

# ZBIRKA ANALIZA I PREDLOGA PRAKTIČNIH POLITIKA ČLANOVA ALUMNI MREŽE ISAC FONDA



ISAC 

\* CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDOSNE POSLOVE

\* INTERNATIONAL AND SECURITY AFFAIRS CENTRE



**ZBIRKA ANALIZA I PREDLOGA  
PRAKTIČNIH POLITIKA  
ČLANOVA ALUMNI MREŽE  
ISAC FONDA**

# ZBIRKA ANALIZA I PREDLOGA PRAKTIČNIH POLITIKA ČLANOVA ALUMNI MREŽE ISAC FONDA

© ISAC fund

## **IZDAVAČ**

ISAC Fond  
International and Security Affairs Centre  
Centar za međunarodne i bezbednosne poslove  
Kapetan Mišina 5; Beograd  
[www.isac-fund.org](http://www.isac-fund.org)

## **ZA IZDAVAČA**

Nikola Petrović

## **PRIREDILI**

Natan Albahari  
Jovana Bogosavljević

## **DIZAJN I OPREMA**

Nenad Baćanović

Beograd, 2019.

Ovo izdanje nije za komercijalnu upotrebu

Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne odražavaju neophodno  
i stavove ISAC fonda.

# SADRŽAJ

Uvodna reč.....	7
Kosovo i vizna liberalizacija .....	9
Republika Srbija i dvorana tajni: Neophodnost tehnološke i zakonodavne pripreme u Srbiji za usklađivanje sa standardima Evropske unije za zaštitu podataka .....	17
Referendum o Kosovu – Da li želimo u EU?.....	27
Deset godina kasnije - Šta (ne)donosi nova Strategija nacionalne bezbednosti? .....	35
Zaštita podataka o ličnosti na društvenim mrežama .....	47
Evropska unija i sajber bezbednost .....	55
Izmena Zakona o genetički modifikovanim proizvodima u kontekstu pristupanja Srbije Svetskoj trgovinskoj organizaciji i usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom .....	63
Formiranje Nacionalne mreže za podizanje svesti o radikalizaciji u Republici Srbiji .....	69



# UVODNA REČ

ISAC fond od osnivanja važan deo svoje aktivnosti usmerava ka edukaciji i osnaživanju aktuelnih i budućih mladih lidera u građenju njihovih akademskih i profesionalnih karijera. Projekat „Mladi lideri“ jedna je od aktivnosti kroz koju pružamo mogućnost mladima da razviju kritičko razmišljanje, ali i da steknu praktične veštine pisanja analiza i predloga praktičnih politika. ISAC je obezbedio stručnu podršku, dok su učesnici programa ponudili sveže i kreativne ideje za rešavanje aktuelnih društvenih problema. Rezultat ove saradnje je publikacija “Zbirka analiza i predloga praktičnih politika članova alumni mreže ISAC fonda” koja sadrži osam predloga praktičnih politika o sledećim temama:

- Kosovo i vizna liberalizacija;
- Republika Srbija i dvorana tajni: Neophodnost tehnološke i zakonodavne pripreme u Srbiji za usklađivanje sa standardima Evropske unije za zaštitu podataka;
- Referendum o Kosovu – Da li želimo u EU?;
- Deset godina kasnije - Šta (ne)donosi nova Strategija nacionalne bezbednosti?;
- Zaštita podataka o ličnosti na društvenim mrežama;
- Evropska unija i sajber bezbednost;
- Izmena Zakona o genetički modifikovanim proizvodima u kontekstu pristupanja Srbije Svetskoj trgovinskoj organizaciji i usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom;
- Formiranje Nacionalne mreže za podizanje svesti o radikalizaciji u Republici Srbiji.

Svi učesnici samostalno su odlučivali o konkretnom pitanju koje će obrađivati u okviru teme, uglu pristupa i broju završnih preporuka. Tokom čitave faze izrade radova organizovane su konsultacije kako bi učesnici čuli stručno mišljenje o svojim radovima. Tim ISAC fonda bi želeo da izrazi zahvalnost svima koji su svojim idejama i analizama doprineli uspešnom ostvarenju ovog projekta.

Takođe, još jednom bismo želeli da se zahvalimo svim saradnicima koji prepoznaju potrebu za ovakvim programima i stvaranjem prilika za mlade i ambiciozne lidere da preuzmu vođstvo u svojim oblastima i pozitivno doprinesu razvoju Srbije.

Tim ISAC fonda





# Kosovo<sup>1</sup> i vizna liberalizacija

Autor: Alisa Kockar

## Izvršni sažetak

Petnaest godina je prošlo otkad je Evropska unija iskazala nameru da odobri viznu liberalizaciju za sve kandidate i potencijalne kandidate Zapadnog Balkana, a danas jedino još za stanovnike Kosova važi vizni režim. U okviru Mape puta za viznu liberalizaciju, pred Kosovo je stavljeno 95 zahteva koje je moralo da ispuni i koje je, prema izveštaju Evropske komisije, ove godine i ispunilo, pa je dobilo i zeleno svetlo od Evropskog parlamenta. Pored posledica (ne)odobravanja vizne liberalizacije u narednom periodu, izdvajaju se još dve važne teme: pristup identifikacionim dokumentima na Kosovu i neophodnost saradnje bezbednosnih struktura.

## (Ne)ispunjeni uslovi i relevantna regulativa EU

*Solunska agenda*<sup>2</sup> iz 2003. godine je dokument kojim se Evropska unija prvi put politički obavezala da će odobriti viznu liberalizaciju za Zapadni Balkan, a zaključak Saveta EU<sup>3</sup> iz 2009. prvi put jasno izražava nameru EU da se Kosovu odobri vizna liberalizacija onda kada ispuni sve neophodne uslove za to. Takvo opredeljenje potvrđivano je i u naredne dve godine, a praćen je i napredak Kosova.

Jedan od prvih zadataka koji je postavljen pred Kosovo od strane Evropske komisije jeste pokazivanje napretka u domenu readmisije i reintegracije

---

1) Ovaj naziv ne utiče na stav o statusu i u skladu je sa UNSB 1244 i mišljenjem MSP o kosovskoj deklaraciji nezavisnosti.

2) „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours /\* COM/2003/0104 final \*/“ Official Journal of the European Union (2003) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0104&from=HR>

3) „Council conclusions on enlargement/stabilisation and association process“. *European Council – Council of European Union*. (Dec 2009) [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf)

povratnika.<sup>4</sup> Nakon višestruke potvrde da su neophodne reforme imale efekta, dijalog o ukidanju viza konačno je počeo 19. januara 2012. godine i sastavljena je *Mapa puta za viznu liberalizaciju*.<sup>5</sup>

Mapa se sastoji iz dva dela. Prvi se odnosi na već pomenutu readmisiju i reintegraciju povratnika, dok drugi izdvaja četiri teme: specifične zahteve u vezi sa bezbednošću dokumenata, granica i upravljanje migracijama (uključujući i pitanje azila), javni red i bezbednost, i osnovna prava kada je u pitanju sloboda kretanja. Kosovo treba da usvoji ili izmeni zakone tako da budu u skladu sa pravnim tekovinama EU, a zatim i da ih u celosti i primeni.<sup>6</sup>

Predlog da se Kosovu odobri vizna liberalizacija potekao je od Evropske komisije 2016. godine, s tim da je naglašeno da do usvajanja predloga Kosovo mora da ispuni i preostala dva uslova koje nije uspelo do tada: da izvrši demarkaciju granica sa Crnom Gorom (drugi skup tema iz Mape) i da zabeleži vidan uspeh u borbi protiv kriminala, korupcije i terorizma (treći skup tema iz Mape). *Zakon o potvrđivanju Sporazuma o državnoj granici između Republike Kosovo i Crne Gore* usvojen je nakon nekoliko prekida sednice Skupštine zbog suzavca koji je upotrebljen u Sali od strane nekolicine poslanika 21. marta 2018. godine, sa 80 glasova za i 11 protiv.<sup>7</sup> Kada je uspeh u borbi protiv kriminala, korupcije i terorizma u pitanju, načinjeni su sledeći koraci:

- *Uspostavljen je sistem* na osnovu kog će se pratiti napredak: usvojen je set kriterijuma na osnovu kojih će biti birani relevantni slučajevi, osnovan je multidisciplinarni tim koji koordiniše razvoj slučajeva i korišćene su informacione tehnologije kako bi praćenje bilo efikasnije i delotvornije;<sup>8</sup>

---

4) „Roadmap – Visa Liberalisation with Kosovo“. European Union – External Action. (2012) [https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/O9Y2qhnc84pQhQNZdPIEfBgLeaLiD-lopGICJX7B1Ufw/mtime:1469526753/sites/eeas/files/visa\\_liberalisation\\_with\\_kosovo\\_roadmap.pdf](https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/O9Y2qhnc84pQhQNZdPIEfBgLeaLiD-lopGICJX7B1Ufw/mtime:1469526753/sites/eeas/files/visa_liberalisation_with_kosovo_roadmap.pdf), 2

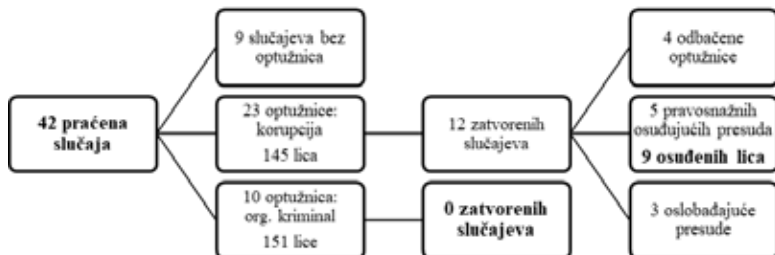
5) *Ibid.*, 2.

6) *Ibid.*, 5.

7) „Kuvendi miratoi Projektligjin për ratifikimin e Marrëveshjes për Kufirin Shtetëror në mes të Republikës së Kosovës dhe Malit të Zi“ *Republika e Kosovës* (Mart 2018) <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=1,128,9446>

8) „Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Update on the implementation of the remaining benchmarks of the visa liberalisation roadmap by Kosovo, as outlined in the fourth report on progress of 4 May 2016.“ *European Commission*. (Jul 2018) [http://mei-ks.net/repository/docs/20180816140956\\_20180718\\_com-2018-543-report\\_en.pdf](http://mei-ks.net/repository/docs/20180816140956_20180718_com-2018-543-report_en.pdf), 3

- *Praćen je napredak:* izdvojena su 42 slučaja i praćena su od samog početka. Podignute su 33 optužnice, od čega se 23 ticalo korupcije sa 145 optuženih lica, a 10 organizovanog kriminala sa 151 optuženom osobom. Među optuženima bili su i ministri, gradonačelnici, poslanici, predsednik Suda i drugi, a privremeno je konfiskovano više od 13 miliona evra.



12 slučajeva u domenu korupcije je zatvoreno, od čega je 4 odbačeno u toku postupka, okrivljujuće presude su postale pravosnažne u 5, a 3 presude su bile oslobađajuće. Samo je 9 lica osuđeno. Nijedan slučaj u domenu organizovanog kriminala nije zatvoren.<sup>9</sup> Napredak je prošao procenu, gde je ocenjeno da je pomak jasan, iako postoji prostor za dalji napredak.<sup>10</sup> Sa 9 osuđenih lica od ukupno 296 optuženih i bez ijednog zatvorenog slučaja kada je organizovani kriminal u pitanju, jasno je da je prostor za napredak poprilično velik.

- Istaknuta je *uloga EULEX-a* u rešavanju slučajeva ovog tipa (45 slučajeva), razvoj legislative (konkretno, usvajanje Zakona o prevenciji sukoba interesa i Zakona o državnom tužiocu), Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije (2018-2020) i integrisanje srpskih sudija, tužioca i pomoćnog osoblja u kosovski sistem.<sup>11</sup>

*Odluku Komiteta EU za građanske slobode* da se Kosovu odobri vizna liberalizacija podržali su i članovi Evropskog parlamenta sredinom septembra 2018. godine, sa 422 glasa za, 186 protiv i 22 uzdržanih, jer je Kosovo ispunilo svih 95 zahteva postavljenih u okviru Dijaloga o ukidanju

9) *Ibid*, 3-4.

10) *Ibid*, 5.

11) *Ibid*, 5-7.

viza.<sup>12</sup> Prvi sledeći korak su *pregovori sa Savetom EU*, odnosno, lobiranje da se sve države članice EU saglase sa ukidanjem viza Kosovu.

## Implikacije (ne)odobravanja vizne liberalizacije

Kada vize budu ukinute, stanovnici Kosova koji imaju biometrijske pasoše moći će da borave u državama EU (izuzev Velike Britanije i Irske) i 4 države članice Šengen zone koje nisu deo EU (Island, Lihtenštajn, Norveška i Švajcarska).

S obzirom na to da je već kraj septembra meseca, da je u pitanju ne tako jednostavan proces, ali i da je Španija na nedavno održanom Samitu EU-Zapadni Balkan jasno stavila do znanja da neće promeniti svoj stav u vezi sa Kosovom u skorije vreme, vrlo je izgledno da vizna liberalizacija za Kosovo neće biti odobrena u 2018. godini, već da je najraniji mogući momenat za tako nešto mart 2019. godine.

Ukoliko se to ipak ne desi u pomenutom roku, strukture vlasti na Kosovu biće u velikom problemu, a posebno predsednik Hašim Tači. Pritisak je već sada veliki: Specijalni sud za Kosovo uskoro bi trebalo da počne sa radom, skupštinska većina je nestabilna, a Samoopredeljenje je već organizovalo masovni protest uperen protiv predsednika. Neće od velike pomoći biti ni diskurs koji je pokušao da proširi putem medija, da su „građani Kosova zaslužili slobodu kretanja“, jer će predstavnici nevladinog sektora, a zatim i politički protivnici, sigurno ukazati na to da odluka EU nije uperena protiv građana, već da borba protiv korupcije i organizovanog kriminala nije dala (zadovoljavajuće) rezultate, i da predsednik nije održao reč (kada je obećao građanima liberalizaciju).

Ukoliko vizna liberalizacija ipak bude odobrena u relativno skorijem periodu, strukture vlasti Kosova suočiće se sa problemima socijalne i ekonomske prirode, ne (čisto) političke. Naime, velik broj državljana već se nalazi van granica Kosova, a procene su da 17% BDP-a Kosova potiče upravo iz dijaspore, baš kao i dodatnih 10% BDP-a stranih investicija.<sup>13</sup> Bez vizne liberalizacije, od novembra 2014. do februara 2015. godine je oko 50.000

---

12) „Parliament in favour of lifting visa requirements for Kosovars“ *European Parliament* (Sep 2018) <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180912IPR13304/parliament-in-favour-of-lifting-visa-requirements-for-kosovars>

13) „The World Factbook: Europe – Kosovo.“ *Central Intelligence Agency*. (Sep 2018) [https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print\\_kv.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_kv.html)

ljudi otišlo u inostranstvo<sup>14</sup>. Jedno vreme je zbog oštrije politike država EU situacija bila mirnija, ali je već krajem 2017. godine Vlada Kosova ponovo reagovala na organizovano napuštanje Kosova i privremeno, a zatim delimično, zatvorila granicu.<sup>15</sup> Uz viznu liberalizaciju i već uspostavljene rodbinske i/ili prijateljske veze u inostranstvu, veoma je izgledno da bi se velik broj građana, s posebno mladih, (ponovo) uputio van granica Kosova.

Ipak, kada vize budu ukinute, a ukoliko problem ne bude unapred rešen, Srbi koji žive na Kosovu biće u još nezavidnijoj situaciji i to je verovatno najvažnije pitanje za Republiku Srbiju i njene interese. Naime, Srbi koji žive na Kosovu u ovom trenutku putuju sa pasošima Koordinacione uprave, a za vize apliciraju uglavnom u Prištini. S obzirom na to da kosovske vlasti te pasoše ne priznaju, ali i da u ambasadama na Kosovu postoje nepregledni redovi za zakazivanje termina (o dobijanju viza da ne govorimo) oni se već danas nalaze u poprilično lošoj poziciji. Imajući u vidu da Srbi sa Kosova ne mogu da dobiju „prave“ pasoše Republike Srbije i da s njima putuju u okviru Šengen zone, a u slučaju da se Šengen zoni priključi i Kosovo, jedino oni neće biti u mogućnosti da putuju bez viza na celom Balkanu i (p) ostaće getoizirani. Šta je u tom slučaju rešenje? Može li to biti odricanje srpskih dokumenata i pasoša Koordinacione uprave i prihvatanje kosovskih dokumenata i pasoša? Čak i kada bi se Srbi odlučili za takav potez, to ne bi bilo lako zbog brojnih uslova koji moraju biti ispunjeni, a zbog kojih i danas imaju administrativne prepreke koje je ponekad čak i nemoguće prevazići.<sup>16</sup> No, postoji li alternativa? Svakako, odobravanje vizne liberalizacije bez ispunjenja jednog od osnovnih tehničkih uslova – obezbeđivanja pristupa identifikacionim dokumentima svim građanima - imalo bi višestruke posledice, mnogo veće od onih koje su vidljive na prvi pogled.

Dodatno pitanje koje je važno za interese Republike Srbije jeste pitanje bezbednosti. U ovom trenutku ne postoji efektivna razmena informacija i saradnja bezbednosnih struktura Kosova sa strukturama Srbije, iako je tako nešto omogućeno potpisivanjem Briselskog sporazuma 2013. godine (tačke

---

14) Harriet Alexander. „Exodus from Kosovo: Why thousands have left the Balkans“. *The Telegraph* (21 Feb 2015) <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/kosovo/11426805/Exodus-from-Kosovo-Why-thousands-have-left-the-Balkans.html>

15) „Bus departures canceled as 100s of Albanians leave Kosovo“ *B92.net* (Sep 2017) [https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2017&mm=09&dd=08&nav\\_id=102270](https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2017&mm=09&dd=08&nav_id=102270)

16) Za više informacija pogledati: „Pristup dokumentima na Kosovu: glavna prepreka u integraciji nevećinskih zajednica.“ *Empirica: platforma za zastupanje*. (jun 2017) <http://civicenergycenter.org/public/files/files/Empirika%20Policy%20briefs/Policy%20paper%20pristup%20dokumentima%20FIN.pdf>

7-9)<sup>17</sup>. Kriminal je postao globalna pojava i kao takav ne poznaje granice, a posebno se razvija u uslovima smanjene kontrole, pa je iz tog praktičnog razloga važna saradnja Prištine i Beograda, ali i članstvo Kosova u Interpolu. Ekspertiza Interpola obuhvata oblasti od izgradnje kapaciteta policije, preko razmene podataka i korišćenja pristupa bazama podataka (otisaka prstiju, DNK, nestalih i traženih lica, ukradenih i falsifikovanih ličnih dokumenata, ukradenih vozila, oružja i druge) i zajedničke potrage za beguncima do asistencije pri upravljanju granicama.<sup>18</sup> Saradnja u ovom domenu mogla bi se pokazati kao ključna za unapređenje bezbednosti Zapadnog Balkana, a ujedno i posebno korisna za borbu protiv organizovanog kriminala.

## Preporuke

Dalje delovanje institucija Republike Srbije trebalo bi da bude u skladu sa sledećim preporukama:

1. Srbija bi trebalo da u što kraćem roku preduzme neophodne korake i insistira na rešavanju statusa i položaja Srba na Kosovu, a posebno u domenu izdavanja identifikacionih dokumenata, kako bi izbegla situaciju u kojoj su jedino Srbi sa Kosova van Šengen zone na Balkanu. Jedini odgovarajući momenat za rešavanje ovog pitanja jeste pre odobrenja vizne liberalizacije;
2. Policijske snage Kosova bi trebalo da uspostave saradnju sa Policijom Srbije.
3. Srbija bi trebalo da se zalaže za prijem Kosova u Interpol, bez preudiciranja statusa a iz bezbednosnih razloga.

---

17) "Briselski sporazum." *Vlada Republike Srbije*. (Sep 2018) <http://www.srbija.gov.rs/vesti/specijal.php?id=283757>

18) Interpol. [www.interpol.int](http://www.interpol.int) Pristupljeno 8. oktobra 2018. <https://www.interpol.int/en/INTERPOL-expertise/Overview>

## Literatura

„Briselski sporazum.“ *Vlada Republike Srbije*. (Sep 2018) <http://www.srbija.gov.rs/vesti/specijal.php?id=283757>

„Bus departures canceled as 100s of Albanians leave Kosovo“ *B92.net* (Sep 2017) [https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2017&mm=09&dd=08&nav\\_id=102270](https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2017&mm=09&dd=08&nav_id=102270)

„Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours / \* COM/2003/0104 final \*/“ *Official Journal of the European Union* (2003). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0104&from=HR>

„Council conclusions on enlargement/stabilisation and association process“. *European Council – Council of European Union*. (Dec 2009) [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf)

Interpol. [www.interpol.int](http://www.interpol.int) Pristupljeno 8. oktobra 2018. <https://www.interpol.int/en/INTERPOL-expertise/Overview>

Harriet Alexander. „Exodus from Kosovo: Why thousands have left the Balkans“. *The Telegraph* (21 Feb 2015) <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/kosovo/11426805/Exodus-from-Kosovo-Why-thousands-have-left-the-Balkans.html>

„Kuvendi miratoi Projektligjin për ratifikimin e Marrëveshjes për Kufirin Shtetëror në mes të Republikës së Kosovës dhe Malit të Zi“ *Republika e Kosovës* (Mart 2018) <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=1,128,9446>

„Parliament in favour of lifting visa requirements for Kosovars“ *European Parliament* (Sep 2018) <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180912IPR13304/parliament-in-favour-of-lifting-visa-requirements-for-kosovars>

„Pristup dokumentima na Kosovu: glavna prepreka u integraciji nevećinskih zajednica.“ *Empirica: platforma za zastupanje*. (jun 2017) <http://civicenergycenter.org/public/files/files/Empirika%20Policy%20briefs/Policy%20paper%20pristup%20dokumentima%20FIN.pdf>

„Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Update on the implementation of the remaining benchmarks of the visa liberalisation roadmap by Kosovo, as outlined in the fourth report on progress of 4 May 2016.“ *European Commission*. (Jul 2018) [http://mei-ks.net/repository/docs/20180816140956\\_20180718\\_com-2018-543-report\\_en.pdf](http://mei-ks.net/repository/docs/20180816140956_20180718_com-2018-543-report_en.pdf)

„Roadmap – Visa Liberalisation with Kosovo“. *European Union – External Action*. (2012) [https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/O9Y2qhnc84pQhqNZdPIEFBgLeaLlDlogiCJX7B1Ufw/mtime:1469526753/sites/eeas/files/visa\\_liberalisation\\_with\\_kosovo\\_roadmap.pdf](https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/O9Y2qhnc84pQhqNZdPIEFBgLeaLlDlogiCJX7B1Ufw/mtime:1469526753/sites/eeas/files/visa_liberalisation_with_kosovo_roadmap.pdf)

„The World Factbook: Europe – Kosovo.“ *Central Intelligence Agency*. (Sep 2018) [https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print\\_kv.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_kv.html)



# Republika Srbija i dvorana tajni: Neophodnost tehnološke i zakonodavne pripreme u Srbiji za usklađivanje sa standardima Evropske unije za zaštitu podataka

Autor: Anđela Cvetković

## Izvršni Sažetak

„Nas određuju naši izbori, ne naše mogućnosti.“

Albus Persival Vulfrik Brajan Dambldor

Direktor Škole magije i čarobnjaštva „Hogvorts“ (od 1971. do 1997. godine)

U maju ove godine u svim državama-članicama Evropske unije na snagu je stupila Opšta regulativa o zaštiti podataka o ličnosti. Regulativa podiže zaštitu privatnosti svakog pojedinca i pojedinke iz država-članice Evropske unije na viši nivo.

Nedavno usvojeni Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u Republici Srbiji krije mnogo tajni koje sa sobom nose nedoumice u svom sprovođenju. Pod velom usaglašavanja domaćeg pravnog sistema sa Regulativom Evropske unije, određene stavke Zakona idu protiv interesa građana i građanki. Sâm Zakon, zapravo, predstavlja „dvoranu tajnu“ iz koje vreba basilisk koji može da ugrozi prava svakog pojedinca i pojedinke u zemlji.

Ali šta krije ova „dvorana tajni“? Da li te tajne postoje zbog naših mogućnosti ili je, ipak, to nečiji izbor? I da li će te tajne ići u korist onih kojih se tiče, samih građana i građanki? Naime, ovaj Zakon svojim „tajnama“ pruža osnov za ograničavanje prava i obaveze, te ukupnog prava na privatnost svakog građanina i građanke na prostoru Republike Srbije. U poređenju sa prethodnim zakonskim rešenjem, a naročito u odnosu na Regulativu, ovo predstavlja jedan ogroman „korak unazad“, kako u zaštiti

prava na privatnost, tako i u pogledu usaglašavanja domaćih sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Izvesno je da bi krčenje izlaza iz ove „dvorane tajni“ zahtevalo postupak donošenja novog zakona koji bi poštovao pravo na privatnost građana i građanki i bio u skladu sa odredbama Regulative. Štaviše, to su dve međusobno komplementarne stvari. Za sada, to nije izbor domaćeg zakonodavca.

## Arresto Momentum - Kontekst i značaj problema

U Srbiji je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti stupio na snagu januara 2009. godine.<sup>19</sup> Od tada je pretrpeo dve dopune i nije dodatno prilagođavan bez obzira na tehnološke promene koje su se desile u svetu i razvoj prava na privatnost. Iako je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, stavio na raspolaganje model,<sup>20</sup> po kome bi Predlog novog zakona trebalo da bude napisan, još pre više od godinu dana<sup>21</sup>, novi Nacrt je tek pre mesec dana predstavljen javnosti.<sup>22</sup> Dodatno, Akcionim planom za poglavlje 23<sup>23</sup> u okviru pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, utvrđeno je da novi zakon treba da bude u skladu sa rešenjima koje sadrži predlog zakona koji je vladi stavio na raspolaganje Poverenik. Trenutno predstavljeni model odstupa od traženih rešenja, ali i Akcionog plana koji je Srbija sama izradila. U ponedeljak, 24.09. Vlada je izdala saopštenje da je usvojen Predlog

---

19) “Zakon o zaštiti podataka o ličnosti,” Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, pristupljeno avgusta 20, 2018, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_podataka\\_o\\_licnosti.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_podataka_o_licnosti.html)

20) “Nov model zakona o zaštiti podataka o ličnosti.” Nov model zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Pristupljeno septembra 20, 2018. <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2554-nov-model-zakona-o-zastiti-podataka-o-licnosti.html>

21) “Poverenik stavio na raspolaganje Vladi model Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.” Poverenik stavio na raspolaganje Vladi model Zakona o zaštiti podataka o ličnosti - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. pristupljeno septembra 20, 2018. <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2622-poverenik-stavio-na-raspolaganje-vladi-model-zakona-o-zastiti-podataka-o-licnosti.html>

22) “Nacrt Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.” Paragraf Lex. pristupljeno septembra 10, 2018. <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070317/070317-vest18.html>

23) Vlada Republike Srbije. Pregovaračka grupa Za Poglavlje 23. “Akcionni plan za Poglavlje 23.” Objava, Septembra 2015. Akcionni plan za Poglavlje 23. pristupljeno septembra 15, 2018. [https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcionni\\_plan\\_PG\\_23\\_Treci\\_nacrt-Konacna\\_verzija1.pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcionni_plan_PG_23_Treci_nacrt-Konacna_verzija1.pdf)

zakona o zaštiti podataka o ličnosti.<sup>24</sup> To znači da Predlog<sup>25</sup> ulazi u skupštinsku proceduru kako bi izglasavanjem bio usvojen kao novi zakon. Sam Predlog zakona koji je objavljen na sajtu Skupštine Republike Srbije je u velikoj meri različit i unapređen u odnosu na Nacrt koji je predstavljen javnosti. Bez obzira na unapređenja koje Predlog ima u odnosu na Nacrt, i dalje postoje članovi Predloga koji moraju biti unapređeni. To su članovi 7, 15, 24-27, 40, 41, 42.

U međuvremenu, u EU je stupila na snagu Opšta regulativa o zaštiti podataka o ličnosti (*General Data Protection Regulation* - GDPR) koja na sveobuhvatan način definiše nova prava, obaveze, klasifikacije podataka i nadležnosti. O značaju i neophodnosti ažurnog i usklađenog delovanja, dovoljno govori podatak da se Opšta regulativa primenjuje na sve građane EU bez obzira da li se nalaze na teritoriji EU ili van nje. Na ovaj način, EU dodatno podiže značaj prava na privatnost i ojačava njegov značaj. Srbija već ceo kvartal zaostaje za ovom uredbom i verovatno krši prava državljana Unije na svojoj teritoriji.

## Alohamora - Šta neprilagođavanje Opštoj regulativi donosi?

Najznačajniji aspekt neusklađenosti Predloga zakona sa GDPR-om je kombinovanje pravnih rešenja i direktive Evropskog parlamenta i Saveta o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom podataka o ličnosti i o slobodnom kretanju podataka.<sup>26</sup> Direktiva uređuje ovlašćenja državnih organa za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti zarad otkrivanja krivičnih radnji. U članu 7. Predloga zakona stoji: „*Obradu koju vrši nadležni organ u posebne svrhe, koje su različite od svrhe za koju su podaci o ličnosti prikupljeni, dozvoljena je ako su zajedno ispunjeni sledeći uslovi:*

1. *Rukovalac je ovlašćen da obrađuje te podatke o ličnosti u takve druge svrhe, u skladu sa zakonom;*
2. *Obrada je neophodna i srazmerna toj drugoj svrsi, u skladu sa zakonom.“*

---

24) Vlada Republike Srbije. “Usvojen predlog zakona o zaštiti podataka o ličnosti.” Saopštenje, Septembra 24, 2018. Usvojen Predlog zakona o zaštiti podataka o ličnosti. pristupljeno septembra 25, 2018. <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=331545>

25) Predlog zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Pdf. Beograd: Skupština Republike Srbije, oktobra 23, 2018.

26) Direktiva 95/46/EC Evropskog Parlamenta i Saveta o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom podataka o ličnosti i o slobodnom kretanju podataka. Brisel: Evropski Parlament i Svet, oktobra 24, 1995.

U poređenju sa članom 11. Nacrta zakona: *“Organ vlasti obrađuje podatke bez pristanka lica, u skladu sa ovim zakonom, ako je obrada neophodna radi obavljanja poslova iz njegove nadležnosti određene zakonom, u cilju zaštite nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane Republike Srbije, sprečavanja, otkrivanja, istrage i gonjenja za krivična dela, zaštite važnih ekonomskih, odnosno finansijskih interesa države, zdravlja, javnog morala ili etičkih pravila, prava i sloboda lica na koja se podaci odnose ili drugog lica, a u drugim slučajevima na osnovu pristanka lica.”* može se uočiti uopštavanje svih ranije pobrojanih slučajeva u opšti termin „druge svrhe“. Smatramo da ovako uopšteno izuzeće od zakona, bez konkretnih situacija koje se prilažu kao podzakonski akt, dovodi do potencijalnih zloupotreba i arbitrarnog odlučivanja šta se sve smatra opravdanim.

Dodatno, u članu 40. koji se tiče ograničenja navodi se da se: *„Prava i obaveze... mogu ograničiti ako ta ograničenja ne zadiru u suštinu osnovnih prava i sloboda i ako to predstavlja neophodnu i srazmernu meru u demokratskom društvu za zaštitu:*

1. *Nacionalne bezbednosti;*
2. *Odbrane;*
3. *Javne bezbednosti;*
4. *Sprečavanja, istrage i otkrivanja krivičnih dela, gonjenja učinilaca krivičnih dela, ili izvršenje krivičnih sankcija, uključujući sprečavanje i zaštitu od pretnji po javnu bezbednost;*
5. *Drugih važnih opštih javnih interesa, a posebno važnih društvenih ili finansijskih interesa Republike Srbije, uključujući monetarnu politiku, budžet, poreski sistem, javno zdravlje i socijalnu zaštitu;*
6. *Nezavisnosti pravosuđa i sudskih postupaka;*
7. *Sprečavanja, istraživanja, otkrivanja i gonjenja za povredu profesionalne etike;*
8. *Funkcije praćenja, nadzora ili vršenja regulatorne funkcije koja je stalno ili povremeno povezana sa vršenjem službenih ovlašćenja u slučajevima... lica na koje se podaci odnose ili prava i slobode drugih lica;*
9. *Ostvarivanje potraživanja u građanskim stvarima.”*

U odnosu na Nacrt zakona koji je predstavljen javnosti i koji predviđa da prava građana vezana za mere kontrole mogu biti ograničena zakonom u posebnim slučajevima, u članu 40. Predloga zakona ovo rešenje je obrisano. U praksi to znači da bezbednosne službe, ali i privatne kompanije mogu da naruše privatnost građana. Predlažemo da se član 40. redefiniše po ugledu na Nacrt, ili po članu 23. GDPR-a.

Ministarstvo pravde je u svom saopštenju navelo da nije bilo troškova iz budžeta za izradu Predloga zakona, već je Predlog načinjen od novca dobijenog iz fondova međunarodnih projekata.<sup>27</sup> Racionalna upotreba budžeta međunarodnih fondova trebalo je da stvori uslove za izradu studije izvodljivosti o tome koliko je vremena, novca i novih stručnih kadrova potrebno državnim institucijama da implementiraju mere bezbednosti iz člana 42. Predloga zakona. U pomenutom članu, ali i članu 41, osim o merama, Predlog zakona predviđa i procene rizika i lica koja bi bila odgovorna kao rukovaoci / obrađivači podataka. Problem nastaje kada po odredbama Zakona ne definiše ko su ti službenici, koje su im kvalifikacije neophodne i na koji način će biti odgovorni u slučaju nepoštovanja Zakona. Nosimo se mišlju da će bez postojanja studije izvodljivosti, primena odredbi iz sadašnjeg Predloga zakona ostati samo na papiru.

Predlog zakona umanjuje mogućnost angažovanja javnosti zarad ostvarivanja prava navedenih ovim Predlogom zakona. U članovima 24. do 27. navedeno je samo da se lice na koje se podaci odnose mora informisati o pravu da podnese pritužbu Povereniku. Nigde ne postoji rok u kome Poverenik mora da donese odluku po žalbi građana. U postojećem zakonskom rešenju, taj rok iznosi 30 dana. Mišljenja smo da jasno definisani rokovi i procedure podstiču razvoj demokratskih procesa i neophodno ih je propisati novim Zakonom zarad očuvanja osvojenih prava.

Ostvarivanje prava se dodatno komplikuje Predlogom zakona u članu 15, jer je institut davanja saglasnosti za različite vrste podataka nedovoljno razrađen, a to predstavlja pravni osnov GDPR-a. U članu 6. GDPR-a<sup>28</sup> definišu se 6 načina davanja saglasnosti. Ovakva saglasnost mora biti pisana izjava i ne može biti nedefinisana u određenim delovima poput video-nadzora. Nigde se u Predlogu zakona ne navodi kako se daje saglasnost za prikupljanje i obradu podataka prikupljenih video-nadzorom.

---

27) Vlada Republike Srbije. Ministarstvo pravde. "Za izradu nacrtu Zakona nijedan dinar iz budžeta ministarstva." Saopštenje. Za izradu nacrtu Zakona nijedan dinar iz budžeta ministarstva. pristupljeno avgusta 25, 2018. <https://www.mpravde.gov.rs/vest/18005/za-izradu-nacrtu-zakona-nijedan-dinar-iz-budzeta-ministarstva-.php>

28) "General Data Protection Regulation (GDPR) – Final Text Neatly Arranged." General Data Protection Regulation (GDPR). pristupljeno septembra 15, 2018. <https://gdpr-info.eu/>

Predlog zakona, takođe, ne predviđa davanje saglasnosti o prikupljanja podataka na internetu. Upravo se na internetu desio najveći broj tehničko-tehnoloških promena. Razvoj tehnologije omogućio je da se od korisnika na internetu prikupe lični podaci zarad dobijanja personalizovane usluge koja je napravljena isključivo za korisnika od koga su podaci i prikupljeni. Stvari se za korisnike dodatno komplikuju time što se podaci koji se na internetu prikupe, u najvećem broju slučajeva iznose sa teritorije Republike Srbije i čuvaju u nekim drugim državama. Od 10 najposećenijih sajtova u Srbiji, po „Alexa“ klasifikaciji (mera popularnosti sajta u odnosu na sve druge sajtove), 6 od 10 sajtova nema svoju internet prezentaciju na serveru u Republici Srbiji.<sup>29</sup> To znači da se podaci o korisnicima, iako prikupljeni u Srbiji, ne obrađuju u Srbiji, već u Sjedinjenim Američkim Državama ili Evropskoj uniji. Kako je Predlog zakona teritorijalno određen isključivo na Srbiju, država nema mogućnost da štiti prava svojih građana po pitanju ovih osetljivih prava van svojih granica, osim da se pouzda u međunarodne ugovore.

Predlog novog zakona deklarativno teži usklađivanju sa zakonodavstvom EU. Smatramo da Predlog zakona treba da ima za cilj veću zaštitu privatnosti građana Srbije, jer je to nepovredivo pravo. S tim u vezi, čak i deklarativna namera kojom se iznosi težnja ka usklađivanju zakona sa zakonodavstvom EU nije postavljena na stabilnim osnovama. GDPR ima za cilj unifikaciju prava unutar EU i ne zahteva dodatna nacionalna prilagođavanja. Posledično, to bi značilo da prilikom članstva Republike Srbije u Uniju, Zakon neće više važiti u onim aspektima koji nisu u potpunosti u skladu sa GDPR-om.

---

29) “Top Sites in Serbia The Sites in the Top Sites Lists Are Ordered by Their 1 Month Alexa Traffic Rank. The 1 Month Rank Is Calculated Using a Combination of Average Daily Visitors and Pageviews over the past Month. The Site with the Highest Combination of Visitors and Pageviews Is Ranked #1.” Top Sites in Serbia - Alexa. pristupljeno septembra 20, 2018. <https://www.alexa.com/topsites/countries/RS>

## Čini - Preporuke

1. Isključiti iz Predloga zakona sve odredbe Direktiva 95/46/EC Evropskog parlamenta i Saveta o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom podataka o ličnosti i o slobodnom kretanju podataka (član 7).
2. U skladu sa članom 7. ali i članom 40. priložiti podzakonske akte koji decidno navode situacije u kojima je dopušteno obrađivanje podataka od strane vlasti bez saglasnosti a u skladu sa članom 23. GDPR-a;
3. Dodatno urediti polje prikupljanja / obrade podataka na internetu, kao najbrže rastućem i najmanje uređenom mediju (član 15.);
4. Izraditi tehničku specifikaciju uređivanja sajtova koja sadrži spisak tehnologija koje prikupljaju podatke (gugl analitika, gugl oglasi, fejsbuk, tehnologije zasnovane na učenju uz pomoć veštačke inteligencije...), obavezno automatsko ne-prihvatanje praćenja, kao i mogućnost da se u svakom trenutku saglasnost povuče;
5. Uraditi studiju slučaja o neophodnim koracima za implementacije mera propisanih u Predlogu zakona iz člana 42. i vezanih članova;
6. Uraditi sistematizaciju radnih mesta u svim državnim institucijama, kako bi se uvela pozicija rukovaoca (data officer) na svim nivoima državne uprave;
7. Ustanoviti neophodne edukacije za rukovaoce kako bi bili pripremljeni za prava i obaveze koje se u Predlogu zakona navode;
8. Rokove za donošenje odluke o žalbi Povereniku preuzeti iz trenutno važećeg Zakona;
9. Urediti davanje saglasnosti za diskutabilne kategorije podataka poput video-nadzora po istom principu kao i drugih klasifikovanih podataka;
10. Preinačiti teritorijalno važenje tako da štiti prava građana Republike Srbije bez obzira na teritoriju na kojoj se nalaze;
11. Cilj zakona preformulisati tako da je u fokusu povećanje zaštite podataka o ličnosti svih građana, a ne usklađivanje sa zakonodavstvom Evropske unije;

## Literatura

Vlada Republike Srbije. Pregovaračka grupa Za Poglavlje 23. "Akcioni plan za Poglavlje 23." Objava, Septembra 2015. Akcioni plan za Poglavlje 23. pristupljeno septembra 15, 2018. [https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni\\_plan\\_PG\\_23\\_Treci\\_nacrt-Konacna\\_verzija1.pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni_plan_PG_23_Treci_nacrt-Konacna_verzija1.pdf)

Direktiva 95/46/EC Evropskog Parlamenta i Saveta o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom podataka o ličnosti i o slobodnom kretanju podataka. Brisel: Evropski Parlament i Savet, oktobra 24, 1995.

"General Data Protection Regulation (GDPR) – Final Text Neatly Arranged." General Data Protection Regulation (GDPR). pristupljeno septembra 15, 2018. <https://gdpr-info.eu/>

"Nov model zakona o zaštiti podataka o ličnosti." Nov model zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Pristupljeno septembra 20, 2018. <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2554-nov-model-zakona-o-zastiti-podataka-o-licnosti.html>

"Nacrt Zakona o zaštiti podataka o ličnosti." Paragraf Lex. pristupljeno septembra 10, 2018. <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070317/070317-vest18.html>

"Poverenik stavio na raspolaganje Vladi model Zakona o zaštiti podataka o ličnosti." Poverenik stavio na raspolaganje Vladi model Zakona o zaštiti podataka o ličnosti - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. pristupljeno septembra 20, 2018. <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2622-poverenik-stavio-na-raspolaganje-vladi-model-zakona-o-zastiti-podataka-o-licnosti.html>

Vlada Republike Srbije. "Usvojen predlog zakona o zaštiti podataka o ličnosti." Saopštenje, septembra 24, 2018. Usvojen Predlog zakona o zaštiti podataka o ličnosti. pristupljeno septembra 25, 2018. <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=331545>

Vlada Republike Srbije. Ministarstvo pravde. "Za izradu nacrtu Zakona nijedan dinar iz budžeta ministarstva." Saopštenje. Za izradu nacrtu Zakona nijedan dinar iz budžeta ministarstva. pristupljeno avgusta 25, 2018. <https://www.mpravde.gov.rs/vest/18005/za-izradu-nacrtu-zakona-nijedan-dinar-iz-budzeta-ministarstva-18005>

"Top Sites in Serbia The Sites in the Top Sites Lists Are Ordered by Their 1 Month Alexa Traffic Rank.The 1 Month Rank Is Calculated Using



a Combination of Average Daily Visitors and Pageviews over the past Month. The Site with the Highest Combination of Visitors and Pageviews Is Ranked #1." Top Sites in Serbia - Alexa. pristupljeno septembra 20, 2018. <https://www.alexa.com/topsites/countries/RS>

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti," Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, pristupljeno avgusta 20, 2018, [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_podataka\\_o\\_licnosti.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_podataka_o_licnosti.html)

Predlog zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Pdf. Beograd: Skupština Republike Srbije, oktobra 23, 2018.



# Referendum o Kosovu - da li želimo u EU?

Autor: Dušan Arsenović

## Izvršni sažetak

Kako smo iz dana u dan svedoci sve češćih najava koje dolaze od strane najviših državnih zvaničnika da će se pitanje statusa Kosova rešavati referendumom, takav ishod deluje sve izvesniji. Kako bi se ostvario optimalan i legitiman rezultat, ukoliko ovaj pravac delovanja bude odabran, ovim predlogom praktične politike predlaže se usmeravanje sprovođenja referenduma u tri osnovna koraka. Prvi je praćenje referenduma, organizacije i rezultata, u Republici (Severnoj) Makedoniji kao najrelevantnijem modelu za slučaj Republike Srbije. Drugi korak jeste formulisanje referendumskeg pitanja na način koji ga stavlja u perspektivu posledica koje donošenje odluke o statusu Kosova može imati. Poslednji korak sastoji se iz konkretnih predloga za proces organizovanja uspešnog referenduma.

## Značaj referenduma

U zemlji u kojoj je predstavnička demokratija dovedena do krajnjih granica svojih slabosti, svaki korak u pravcu vraćanja vlasti u ruke građana koji su, u pravno-političkoj teoriji i prema slovu Ustava, nosioci suverenosti, korak je koji vredi preduzeti, ma koliko mali i zahtevan taj korak bio. U tom smislu, osim neformalnih i poluformalnih kanala delovanja civilnog društva, najsnažniji politički instrument koji je dostupan građanima za vršenje neposrednog uticaja na budućnost svoje zemlje jeste referendum.

Brojnost populacije u modernim državama i savremeni način života nameću vršenje vlasti putem izabranih predstavnika kao jedinu mogućnost, što za većinu stanovništva podrazumeva svođenje učešća u političkom životu na period izbornih ciklusa. Nedostatak političke kulture, kao i apolitičnost i apstinencija pri glasanju, trendovi su koji prate nedovoljnu i neredovnu isključenost građana u procese donošenja odluka, pogotovo na makro nivou.

S tim na umu ustanovljen je institut referendumu, kako bi se za pitanja od najvećeg značaja za državu i društvo obezbedilo izražavanje volje reprezentativnog dela onih koji ih čine. Iako zamišljen kao ustupak neposrednoj demokratiji, gde će građani moći da preuzmu na sebe direktno vršenje političke vlasti izjašnjavajući se sa za ili protiv određenih državotvornih pitanja, način na koji je inkorporiran u pravni sistem (pre svega, njegova obaveznost) i način na koji je korišćen u istoriji, često je rezultirao samo još jednim instrumentom za osnaživanje vladajuće elite.

Ipak, iako referendumu iz navedenih razloga treba pristupiti kritički i sa dozom predostrožnosti, u realnosti, naročito kod krhkih demokratija kao što je srpska, on je možda jedina ustanova koja je na raspolaganju za postizanje konsenzusa u javnom diskursu o pitanju u kom generalnom pravcu Srbija želi da ide u međunarodnim odnosima.

## Legislativni okvir referendumu u RS

Aktuelne temelje referendumu kao instituta u Srbiji postavlja Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, koji u ovom pogledu zadržava rešenja svog prethodnika. Već u članu 2. ovog najvišeg pravnog akta navodi se da se suverenost građana ostvaruje putem referendumu, narodne inicijative i izabranih predstavnika.

Član 108. Ustava predviđa pokretanje referendumu na zahtev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača, nakon čega Narodna skupština raspisuje referendum o pitanju iz svoje nadležnosti, u skladu sa Ustavom i zakonom. U stavu 2. člana 108. referendumu je po svom predmetu ograničen i ne može biti iz sledećih sfera: obaveza koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, zakona koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreskih i drugi finansijskih zakona, budžeta i završnog računa, uvođenja vanrednog stanja i amnestije, kao ni pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti Narodne skupštine.

Kao poseban tip referendumu, može se posmatrati referendum predviđen članom 203. Ustava RS koji se još naziva i ustavotvorni. U slučaju usvajanja Akta o promeni Ustava, Narodna skupština može, a u određenim propisanim situacijama i mora, da taj akt stavi na republički referendum radi potvrđivanja. Promene Ustava koje iziskuju obaveznost raspisivanja ustavotvornog referendumu odnose se na: preambulu Ustava, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili sam postupak za promenu Ustava.

Detalji procesa sprovođenja referenduma regulisani su posebnim Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi (u daljem tekstu **Zakon**). Ovaj Zakon predviđa da se referendum može organizovati kako na nivou cele Republike Srbije, tako i na nivou autonomne pokrajine, grada ili opštine, kao i samo na delu teritorije za pitanja koja su od značaja za građane koji žive na tom području.

Osim uređenja proceduralnih pitanja, kao što su organi za sprovođenje (komisija i glasački odbor), rokovi i pravo na prigovor u slučaju nepravilnosti, Zakon reguliše pitanja obaveznosti odluke donete na referendumu, kao i kvoruma i neophodne većine za izglasavanje odluka.

Odluka doneta na referendumu je obavezna. S obzirom da se građani o određenom aktu mogu izjašnjavati prethodno ili naknadno, pravila se razlikuju u zavisnosti od vremenske instance u kojoj se referendum raspisuje. Kad su se građani referendumom prethodno izjasnili o određenom pitanju, organ koji donosi akt kojim se uređuje to pitanje dužan je da ga donese u skladu s voljom građana izraženom na referendumu, u roku određenom aktom o raspisivanju referenduma, a najkasnije u roku od 60 dana od dana održavanja referenduma (član 25. stav 2 Zakona). S druge strane, ako su se građani referendumom izjasnili za potvrđivanje akta, akt je usvojen danom održavanja referenduma, odnosno danom proglašavanja tog akta (član 25. stav 3 Zakona). Na kraju, ako građani referendumom nisu potvrdili akt, smatra se da taj akt nije ni donet (član 25. stav 4 Zakona).

Tačka u kojoj se Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi najviše može kritikovati jeste predviđanje izlaznosti obične većine svih birača za punovažnost referenduma, dok je za donošenje odluke neophodna obična većina svih izašlih birača. Iako je rezon zakonodavca bio snižavanje kriterijuma kako bi se omogućila uspešnost referenduma u klimi "belih listića" i apolitičnosti, upitno je da li se najznačajnija državna pitanja mogu donositi bez legitimnosti koju nosi makar dvotrećinska većina. U ovom pogledu postoji potencijalna potreba za reformom predmetnog Zakona, naročito uzimajući u obzir njegovu istorijsku konotaciju (vreme i okolnosti pod kojima je donet).

## Evropski i regionalni kontekst

Parlamentarna skupština Saveta Evrope u 2005. godini usvojila je Preporuku 1704 pod nazivom „Referendumi: ka dobrim praksama u Evropi“. Stav Skupštine je „da resurs za referendum treba da se podstiče kao način jačanja demokratskog procesa u zemljama članicama Saveta

Evrope i premoščavanja distance između biračkog tela i osoba koje odlučuju". Ova Preporuka potcrtava da referendum treba shvatati kao instrument koji dopunjava predstavničku demokratiju. Ona naglašava da ih ne treba koristiti kao plebiscite, tj. kao instrument za legitimizovanje nedemokratske politike i pojedinaca i preporučuje da se svi aspekti referenduma veoma jasno regulišu.<sup>30</sup>

U periodu nakon Preporuke 1704 pa do danas, u Evropi i regionu zabeležen je talas referenduma koji su imali približno iste karakteristike u pogledu značaja i osetljivosti državotvornih pitanja koja su stavljena na narodno odlučivanje. Počevši od referenduma za nezavisnost Crne Gore 2006. godine, preko škotskog i katalonskog izjašnjavanja, pa sve do Brexita 2017. čini se da je referendum zadobio na popularnosti u turbulentnim vremenima za unutrašnje rešavanje dilema koje imaju spoljnopolitičku dimenziju i dalekosežne posledice. Upravo ove posledice i nemiri koje nose (ne)uspešni referendum razlog su za istovremenu skeptičnost prema njihovoj upotrebi.

Uprkos tome, najsvježiji slučaj stavljanja ustavotvornih pitanja na odluku građanima nalazimo u našem regionu. Vođena sličnom logikom poslednje instance, Republika Makedonija održala je 30. septembra 2018. godine referendum o rešavanju pitanja svog naziva i njegovoj promeni u "Republika Severna Makedonija". Iako sagledavanje sveukupnih posledica ovog referenduma tek predstoji u nadolazećim mesecima, njegove implikacije su najznačajnije za slučaj rešavanja spora Beograda i Prištine iz dva razloga.

Prvi razlog predstavlja spor sa susedom (u ovom slučaju Grčkom) koji onemogućava državu u njenim nastojanjima ka evroatlantskim integracijama. Ovaj spor je faktički rešeno pitanje – Makedonija je međunarodno priznata država, ali statusno pitanje (u ovom slučaju naziva) ima realne posledice za građane Makedonije u pogledu njihovog ekonomskog i političkog života i sloboda.

Drugi razlog u vezi je sa prvim – kako bi se odluka o promeni naziva stavila u ispravan okvir, referendumsko pitanje postavljeno je na sledeći način : „Da li ste za članstvo u EU i NATO, uz prihvatanje sporazuma o imenu između Republike Makedonije i Grčke“. Ovakva formulacija referendumske pitanja kritikovana je od protivnika postizanja dogovora i dela teoretičara pravno-političke struke, ali pošto se slično rešenje zagovara za referendum o Kosovu u ovom predlogu argumenti u njegov prilog slede u nastavku.

---

30) <http://www.msp.co.rs/biblioteka/Referendum%20i%20gra%C4%91anska%20inicijativa.pdf>, 4

## Nužnost (dobre) arhitekture izbora

Prilikom kreiranja javnih politika, a u tom smislu i mogućnosti izjašnjavanja narodne volje na referendumu, nužno je postaviti pred građane određene opcije.

Takvo dizajniranje opcija se, u skladu sa bihejvioralnom naukom, naziva *arhitekturom izbora*.<sup>31</sup>

Ono što je za ovaj predlog značajno istaći za arhitekturu izbora jeste to da se ona, hteli mi to ili ne, mora sprovesti. U trenutku kada referendum bude raspisan, nekakvo pitanje će morati da bude formulisano. A pod pretpostavkom da se neki izbor mora kreirati, u interesu svih čije će sudbine odrediti doneta odluka jeste da taj izbor bude predstavljen u svom punom značenju. On ne može biti "objektivan" ili "neutralan", jer takvi pojmovi nemaju značenje van domena teorije. Uzimajući u obzir to da je zagovaranje određenog interesa neophodno kroz formiranje samog izbora, ovaj predlog slaže se sa makedonskim rešenjem i zagovara da pitanje ustavnih promena bude dovedeno u kontekst uslova za prijem u Evropsku uniju.

Pitanje bi stoga moglo da glasi „Da li ste za članstvo Republike Srbije u Evropskoj uniji uz promenu postojećeg Ustava i rešavanje statusa Kosova”.

S obzirom da je prethodno u tekstu pojašnjeno da se referendum ne posmatra kao magično rešenje neposredne demokratije za problem Kosova, koji je inicirao (neposredno i posredno) već 4 referenduma u prethodnim decenijama, ali da to jeste jedino rešenje koje se najavljuje i nudi u realnoj političkoj situaciji, nema potrebe za daljim elaboriranjem na temu njegovog zagovaranja. Preostaje, međutim, odbrana na kritike koje se povodom referenduma kao instrumenta i ovako formulisanog referendumskog pitanja mogu javiti.

Kao što je pomenuto, Srbija je u svojoj novijoj istoriji imala iskustva sa referendumima, ali koji bi se zbog političke klime u kojima su sprovedeni bez mnogo promišljanja mogli svrstati u plebiscite – tzv. zloupotrebene referendume. Naročit primer plebiscita jeste referendum o učešću stranih predstavnika u rešavanju problema na Kosovu i Metohiji iz 1998. godine. Kao "referendum" koji je poslužio prividnoj legitimizaciji politike tadašnjeg

---

31) Teorija *arhitekture izbora* nalaz je ekonomiste Ričarda Talera, pionira bihejvioralne ekonomije i dobitnika Nobelove nagrade, koji su direktno sprovedeni u praksi javnih politika u UK u okviru *Behavioural Insights Team*.

državnog vrha, on bi mogao biti naveden u prilog neuspešnosti rešavanja statusa Kosova kroz instrumente neposredne demokratije.

Međutim, novi referendum mogao bi da se izgradi upravo na nasleđu svog neuspešnog prethodnika. Osim po tome što bi bio sproveden na legalan način i u demokratičnijoj atmosferi, on ima šansu da bude napredniji po tome što građane ne bi postavljao pred kratkovidu dilemu naizgled jednostavnog pitanja, već bi im kroz svoju formulaciju omogućio da sagledaju šta se zapravo bira na glasačkim listićima. Kroz lekcije naučene iz istorije koja je pratila 1998. godinu, mogla bi se ispraviti greška koja je tada učinjena gledanjem u prošlost umesto budućnosti.

Neki teoretičari zagovaraju da pitanje mora biti jednostavno i da ne sme biti dvosmisleno ili takvo da u jednom pitanju sadrži dva pitanja.<sup>32</sup> Iako se možemo složiti da postoje evidentni slučajevi korišćenja složenih pitanja kako bi se zbnili birači (tako što će se, na primer, na glasanje predložiti zakon sa više desetina članova kompleksne pravne materije), iz pomenutog zakonskoga izdavanja 1998. godine može se videti da jednostavnost podjednako može poslužiti za manipulaciju. Ipak, navedena formulacija referendumskog pitanja ne može se smatrati manipulativnom zbog okolnosti u kojima biva oblikovana.

Nakon sistematske propagande koja je godinama sprovedena nad biračkim telom u Srbiji, jasno je da bi samo pominjanje "nezavisnosti" Kosova ili sličnog rečnika rezultovalo odbacivanjem bilo kakvog, pa i konstruktivnog predloga. Zbog toga, da bi se izbeglo apelovanje na jake emocije koje je bilo najčešće u srpskoj politici ranijih godina, koristi se tehnika "gurkanja" (eng. *nudge*).<sup>33</sup> Umesto da se građanima manipuliše pitanjima na koja se dobija odgovor bez mnogo premišljanja, nude im se jasne, uravnotežene i realne opcije – put ka EU ili produženje zamrznutog konflikta na Kosovu? Ukoliko druga opcija, kada se stvari sagledaju van nacionalističke prizme, zaista preteže, ovako formulisano pitanje neće uspeti da značajno promeni narodnu odluku, već će delovati samo kao sugestija – "gurkanje".

Poslednja kritika koja može biti izneta takođe je u vezi sa jednostavnošću pitanja, a ona se u teoriji formuliše kao "moralna smetnja" (S. Jovanović) ili "kognitivna nekompetentnost" birača (Sartori). Navedeni politikolozi smatraju da birači nisu dovoljno kompetentni za donošenje kompleksnih

---

32) R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2013, 216

33) Takođe nalaz R. Talera, „gurkanje” je koncept u političkoj teoriji koji predlaže pozitivno osnaživanje opcija i indirektno sugestije kao način uticanja na donošenje odluka grupa ili pojedinaca. Više u knjizi "Nudge" (koja nažalost još uvek nije prevedena na srpski jezik), kao i drugim radovima navedenog autora.



političkih odluka, ali takav argument bi diskreditovao i izbore za predstavnike uopšte. Naprotiv, ukoliko se pitanje formuliše na predloženi način, ono neće zahtevati nikakvu sofisticiranost birača već njihovu volju da izaberu budućnost za sebe i svoju državu. Saznati kakva je ta volja i jeste osnovna svrha referenduma, što njegovo održavanje u ovom slučaju čini opravdanim.

## Zaključci i preporuke

1. Poželjno je praćenje slučaja referenduma u Republici (Severnoj) Makedoniji i izvlačenje pouka za pred i post-referendumski period;
2. Raspisivanje referenduma u Republici Srbiji je neophodno – bilo pre promene Ustava koja bi se ticala odluke o statusu Kosova, bilo naknadno, u kom slučaju je takav referendum obavezan (uslovljen potvrđivanjem promene preambule koja se eksplicitno bavi statusom KiM);
3. Razmotriti eventualnu promenu Zakona o referendumu, kako bi se uvećao kvorum za uspešnost referenduma i izglasavanje odluke, a u cilju veće legitimnosti odlučivanja;
4. Potrebna je ozbiljna i duža javna debata, uz slobodnu kampanju za obe ponuđene opcije i dodatne mere za podsticanje izlaznosti uopšte;
5. Potrebna je formulacija pitanja u maniru predloženog „Da li ste za članstvo Republike Srbije u Evropskoj uniji uz promenu postojećeg Ustava i rešavanje statusa Kosova?“;
6. Održavanje referenduma uz obezbeđivanje minimuma neregularnosti putem monitoringa od strane domaćih i stranih (EU) aktera;
7. Postupanje u skladu sa izraženom voljom građana, naročito u slučaju referenduma koji bi prethodio ustavnoj promeni, u kom slučaju ne bi bio formalno obavezujuć.

## Literatura

Jovanović, Milan (2011), Oblici direktne demokratije – narodna inicijativa i referendum, Srpska politička misao br 4/2011, Institut za političke studije, Beograd;

Lilić, Stevan (2005), Ustavne i zakonske odredbe o referendumu i neka otvorena pitanja lokalnog referenduma, Referendum i građanska inicijativa, Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, Kraljevo – dostupno na linku: <http://www.msp.co.rs/biblioteka/Referendum%20i%20gra%C4%91anska%20inicijativa.pdf> ;

Marković, Ratko (2013), Ustavno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd;

Sartori, Đovani (2003), Uporedni ustavni inženjering: strukture, podsticaji i ishodi, Filip Višnjić, Beograd;

Thaler, Sunstein and Jolls (2009), A Behavioral Approach to Law and Economics, Stanford Law Review, San Francisco

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006;

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Službeni glasnik RS, br. 48/94, 11/98.

# Deset godina kasnije - Šta (ne)donosi nova Strategija nacionalne bezbednosti?

Autor: Filip Stojanović

## Izvršni sažetak

*Deceniju kasnije Republika Srbija je na pragu usvajanja novih strateških dokumenta iz oblasti bezbednosti i odbrane. Fokus ovog rada jeste utvrđivanje načina definisanja nacionalnog interesa, zatim sagledavanje promena u strateškom promišljanju bezbednosne politike Republike Srbije i analiza percepcije pretnji nakon deset godina u novom nacrtu Strategije nacionalne bezbednosti. Bezbednosna i politička elita Republike Srbije kao najvažniji nacionalni interes vidi pre svega očuvanje teritorijalne celovitosti i suverenosti, odnosno fizički opstanak države. Sa tim u vezi, i deset godina kasnije, kao osnovna pretnja nacionalnoj bezbednosti u Strategiji nacionalne bezbednosti navodi se protivpravno jednostrano proglašena nezavisnost teritorije koju administrativno obuhvata Autonomna Pokrajina Kosovo i Metohija. Za razliku od trenutne, redefinisana bezbednosna politika poprimila je konkretnije okvire, jer je prilikom izrade Strategije i definisanja bezbednosne politike uzeta u obzir vojna neutralnost i evropska spoljnopolitička orijentacija Srbije.*

Prošlo je nešto manje od deset godina od kako je usvojena Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije (2009) – najvažniji strateški dokument kojim se definišu i štite nacionalni interesi Republike Srbije. Za ovih devet godina regionalna bezbednosna arhitektura poprimila je novu strukturu - uspostavljen je Briselski dijalog između Beograda i Prištine, koji se sada već privodi kraju, Hrvatska, Albanija i Crna Gora postale su članice NATO, Velika Britanija napušta Evropsku uniju, migrantska kriza ne jenjava, dok populizam i jačanje desnice u Evropi postaju svakodnevnica.

Međuzavisnost unutrašnjih prilika sa regionalnim i međunarodnim okruženjem znatno utiču na opaženo i objektivno stanje nacionalne bezbednosti jedne države. Stoga je kreiranje strateških dokumenata usklađeno sa analizom položaja jedne države u odnosu na regionalno okruženje, ali i u zavisnosti od trenutnog odnosa snaga u široj međunarodnoj zajednici (Paraušić i Stojanović, 2017: 88). Cilj ovog rada jeste da se analizom sadržaja Strategija nacionalne bezbednosti (ove

važće i nove predložene) utvrde **promene u promišljanju bezbednosne politike Republike Srbije** usled brojnih globalnih promena koje su se dogodile u protekloj deceniji. Cilj ovog rada jeste da analizom sadržaja da odgovore na sledeća pitanja:

1. *Kako je interpretiran i shvaćen nacionalni interes Republike Srbije?*
2. *U kom domenu se bezbednosna politika Srbije promenila u proteklih deset godina?*
3. *Koje nove pretnje prepoznaje nova strategija, a koje stare su prevaziđene?*

## Šta je nacionalni interes Republike Srbije?

U novom predloženom strateškom dokumentu eksplicitno i nedvosmisleno se navodi da nacionalni interesi predstavljaju „trajnu potrebu i težnju Republike i građana“, a da je njihova datost zasnovana na univerzalnim i nacionalnim vrednostima, odnosno utemeljenju u Ustavu i nasleđu srpskog naroda, ali i svih drugih građana koji žive u Srbiji (Nacrt, 2018: 14). U Strategiji se kao nacionalni interesi Republike Srbije navode: očuvanje suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti; očuvanje unutrašnje stabilnosti i bezbednosti; očuvanje srpskog naroda i nacionalnih manjina i njihovog kulturnog, verskog i istorijskog identiteta; očuvanje mira i stabilnosti u regionu i svetu; evropske integracije i članstvo u Evropskoj uniji; ekonomski razvoj i ukupni prosperitet (*Ibid: 14-15*). Kao središnja vrednost većine utvrđenih interesa ističe se **očuvanje, odnosno opstanak** ili, rečju realista, „*tvrdog jezgra nacionalnog interesa*“. U radu Lipovca i Dimitrijevića *Nacionalni interesi Republike Srbije: analiza ekspozee mandatara Republike Srbije od 2007-2017. godine* utvrđeno je da je najvažniji nacionalni interes Republike Srbije od 2007. godine vezan za **fizički opstanak države**, odnosno zaštitu teritorijalnog integriteta Republike Srbije (2017: 92). Kako navode autori, skoro svi mandatar su od 2007. godine najvažniji (nacionalni) interes vezivali za Kosovo i Metohiju, a u odnosu na taj problem formulisali određenu politiku, odnosno mere za ostvarivanje tog nacionalnog interesa. Tako se u oba strateška dokumenta očuvanje suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti, odnosno očuvanje Kosova i Metohije u granicama Republike Srbije izdvajaju kao najvažniji (nacionalni) interes Republike Srbije.

Za razliku od nacrt, u važećoj Strategiji nacionalni interesi obuhvataju mnogo šire oblasti društvenog života. Pored „tvrdog jezgra nacionalnog

interesa“ pominje se i zaštita imovine građana, kao i zaštita životne sredine i prirodnih resursa (SNB, 2009: 12). Stiče se utisak da su nacionalni interesi Republike Srbije u važećoj Strategiji samo deklarativno određeni, bez promišljanja o značenju, percepciji potreba države i načinu ostvarivanja. Ukoliko samo sagledamo stanje životne sredine u Republici Srbiji, a posebno kroz merila Evropske Komisije u vezi sa Poglavljem 27<sup>34</sup>, uočićemo da država Srbije skoro deceniju nije ništa radila kako bi očuvala, odnosno unapredila ono što je nazvala nacionalnim interesom.

## Redefinisanje bezbednosne politike Republike Srbije

Imajući u vidu da je Srbija još 2007. godine skupštinskom rezolucijom proklamovala vojno neutralni koncept kroz nesvrstavanje u postojeće vojne saveze, bezbednosna politika je novim nacrtom tek poprimila obrise.<sup>35</sup> U obrazloženju nacarta napominje se da je ključno opredeljenje prilikom izrade Strategije nacionalne bezbednosti bila **vojna neutralnost i evropska spoljnopolićka orijentacija** (Obrazloženje, 2018: 1).

Politika nacionalne bezbednosti i u jednom i drugom dokumentu predstavljena je kao deo ukupne državne politike. Međutim, u pogledu toga šta ona znači postoje izvesne razlike. Važećom strategijom, realizacijom politike nacionalne bezbednosti stvaraju se pretpostavke za sveukupan razvoj Republike Srbije, dok je zaštita i ostvarivanje nacionalnih interesa ostavljena po strani, za razliku od nacarta gde se ostvarivanju interesa posvećuje pažnja. Takođe, predstavljanje i konkretizacija bezbednosne politike se veoma razlikuju. U Strategiji iz 2009. godine, politika nacionalne bezbednosti je strukturisana kroz osnovna opredeljenja, ciljeve, načela i elemente. Ipak, podrobnijom analizom sadržaja, uočava se da je u važećem dokumentu politika nacionalne bezbednosti nimalo konkretna, već previše deskriptivna i opširna. Tako se, na primer, u domenu spoljne politike,

---

34) U izveštaju Evropske komisije iz aprila 2018. godine o napretku Srbije u oblasti zaštite životne sredine (Poglavlje 27) se navodi da je napravljen izvestan pomak, međutim suštinskih razlika u odnosu na izveštaj iz 2016. godine nema. To bi znaćilo da se Srbija dve godine nije znatno pomakla u pogledu očuvanja i unapređenja životne sredine. Izveštaj Evropske komisije na engleskom jeziku dostupan je na sledećem sajtu: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf> (Pristupljeno, 24.9.2018.).

35) U Srbiji se nekoliko godina unazad vodi opsežna debata o konceptu vojne neutralnosti Srbije. Možda najzanimljiviji akademski pregled jeste akademska konferencija koju je organizovao Institut za međunarodnu politiku i privredu 2016. godine – Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi. Zbornik publikovanih radova dostupan je u elektronskoj verziji: [https://www.diplomacy.bg.ac.rs/pdf/knjige/2016\\_Vojna\\_neutralnost\\_-\\_Srdjan\\_Korac.pdf](https://www.diplomacy.bg.ac.rs/pdf/knjige/2016_Vojna_neutralnost_-_Srdjan_Korac.pdf) (Pristupljeno 22.9.2018.).

između ostalog, navodi da je „Republika Srbija privržena demokratiji i individualnim slobodama, vladavini prava i slobodnom tržištu...“, dok se kao prioritetni cilj spoljne politike u zaštiti interesa navodi „istražavanje u diplomatskim naporima da se odbrani ustavni poredak, ubrza proces EU integracija i razviju dobrosusedski odnosi i regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu.“ (2009: 18).

Novi nacrt, pak, nudi konkretniji i sistematičniji pravac kretanja politike nacionalne bezbednosti i to kroz ostvarivanje već definisanih nacionalnih interesa. Međutim, ovde se unosi dodatna konfuzija, jer se na šest utvrđenih nacionalnih interesa sada uvodi kategorija **ciljeva** kojima se oni ostvaruju, a koji se u prethodnom delu teksta strategije ne pominju. Tako se, na primer, navodi da se nacionalni interes *očuvanje suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti* kao uslov opstanka Republike Srbije kao države ostvaruje odvrćanjem od oružanog ugrožavanja i efikasnom odbranom, očuvanjem Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija u sastavu Republike Srbije, jačanjem ugleda i međunarodnog položaja Republike Srbije i prevencijom i otklanjanjem separatističkog delovanja (Nacrt, 2018: 16). Sa druge strane, u delu Strategije posvećenom nacionalnim interesima navodi se da se ostvarivanje nacionalnog interesa *očuvanje suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti* kao uslova opstanka Republike Srbije temelji na **međunarodnom pravu, kulturno-istorijskom nasleđu i osnovnom nacionalnim vrednostima**, a da svoje težnje u okviru tog nacionalnog interesa Republika Srbija realizuje u skladu sa međunarodnim pravom, preuzetim i ratifikovanim međunarodnim obavezama (Obrazloženje, 2018: 5). Ovakve dvosmislene, neprecizne i preširoke formulacije ne doprinose jednostavnom tumačenju Strategije, već pospešuju mogućnost različitih interpretiranja u zavisnosti od konteksta. Ovo je posebno važno ako se ima u vidu da se pojam nacionalni interes neretko koristi kao sredstvo političke akcije, odnosno alat za opravdanje spoljnopolitičkog delovanja države (Stojanović, 2016). U nastavku rada, u tabeli je predstavljen sumirani prikaz politike nacionalne bezbednosti iz Strategije nacionalne bezbednosti 2009. i nacрта nove Strategije nacionalne bezbednosti 2018. godine.

Politika nacionalne bezbednosti (2009)		Politika nacionalne bezbednosti (2018)	
Prioritetni ciljevi spoljne politike u zaštiti nacionalnih interesa	Istrajavanje u diplomatskim naporima da odbrani ustavni poredak, ubrzanje procesa EU integracija i razvoj dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu	Očuvanje suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti Republike Srbije	Radi očuvanja suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti Republika Srbija realizuje sledeće ciljeve: <ul style="list-style-type: none"> <li>– odvratanje od oružanog ugrožavanja i efikasna odbrana;</li> <li>– očuvanje Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija u sastavu Republike Srbije;</li> <li>– jačanje ugleda i međunarodnog položaja Republike Srbije;</li> <li>– prevencija i otklanjanje separatističkog delovanja.</li> </ul>
Prioritetni ciljevi ekonomske politike u zaštiti nacionalnih interesa	Ciljevi ekonomske politike jesu razvoj i ostvarivanje ekonomske stabilnosti države i stvaranje uslova za strana i domaća ulaganja, kao i za sve druge oblike razvoja međunarodne saradnje, uključujući i saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama. Dostizanjem ciljeva ekonomske politike stvaraju se uslovi za unapređenje životnog standarda građana i ublažavanje i otklanjanje svih negativnih ekonomsko-socijalnih posledica tranzicije	Očuvanje unutrašnje stabilnosti i bezbednosti Republike Srbije i njenih građana	Radi očuvanja unutrašnje stabilnosti i bezbednosti Republike Srbije i njenih građana realizuju se sledeći ciljevi: <ul style="list-style-type: none"> <li>– zaštita ljudskih i manjinskih prava i sloboda građana;</li> <li>– vladavina prava i dalji razvoj demokratije i demokratskih institucija;</li> <li>– unapređenje bezbednosti građana, države i društva;</li> <li>– normalizacija prilika i odnosa u Autonomnoj Pokrajini Kosovo i Metohija;</li> <li>– efikasna državna uprava.</li> </ul>

<p>Prioritetni ciljevi politike odbrane u zaštiti nacionalnih interesa</p>	<p>Ciljevi politike odbrane Republike Srbije koji proističu iz strategijskih opredeljenja jesu efikasan sistem odbrane, mir i povoljno bezbednosno okruženje i integracija u evropske i druge međunarodne bezbednosne strukture. Republika Srbija je opredeljena za aktivno učešće u procesima saradnje i zajedničkog delovanja sa drugim državama i subjektima međunarodnih odnosa u izgradnji nacionalne, regionalne i globalne bezbednosti.</p>	<p>Očuvanje srpskog naroda i nacionalnih manjina i njihovog kulturnog, verskog i istorijskog identiteta</p>	<p>Očuvanje srpskog naroda i nacionalnih manjina i njihovog kulturnog, verskog i istorijskog identiteta, kao nacionalni interes Republike Srbije, ostvaruje se dostizanjem sledećih ciljeva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– razvoj demografskog potencijala;</li> <li>– nacionalno jedinstvo i razvoj kulturnog, verskog i istorijskog identiteta;</li> <li>– unapređenje položaja nacionalnih manjina;</li> <li>– poboljšanje položaja i zaštita prava i interesa dijaspore i Srba u inostranstvu;</li> <li>– zaštita kulturnih i istorijskih dobara značajnih za Republiku Srbiju i njene građane.</li> </ul>
<p>Prioritetni ciljevi politike unutrašnje bezbednosti u zaštiti nacionalnih interesa</p>	<p>Politikom unutrašnje bezbednosti obezbeđuje se zaštita demokratskog političkog sistema, ljudskih prava i sloboda, javnog reda i mira i imovinske sigurnosti građana i drugih društvenih vrednosti. U ostvarivanju politike unutrašnje bezbednosti zajednički deluju zakonodavni, izvršni i sudski organi, uz efikasnu politiku u privrednoj, socijalnoj i zdravstvenoj oblasti, kao i drugim oblastima koje imaju uticaj na unutrašnju bezbednost.</p>	<p>Očuvanje mira i stabilnosti u regionu i svetu</p>	<p>Nacionalni interes Republike Srbije jeste očuvanje mira u regionu i svetu, a ostvarivaće se realizacijom sledećih ciljeva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– doprinos razvoju međunarodnih odnosa u skladu sa međunarodno preuzetim obavezama;</li> <li>– doprinos očuvanju međunarodnog mira i bezbednosti;</li> <li>– poštovanje međunarodnog prava i unapređenje međusobnog poverenja;</li> <li>– doprinos jačanju regionalne stabilnosti i unapređenje dobrosusedskih odnosa;</li> <li>– jačanje svestranih bilateralnih odnosa sa svim državama, uz uvažavanje uzajamnih interesa;</li> <li>– jačanje aktivnog učešća u radu međunarodnih organizacija.</li> </ul>



<p>Prioritetni ciljevi politike zaštite ljudskih i manjinskih prava u zaštiti nacionalnih interesa</p>	<p>Politika u oblasti ljudskih i manjinskih prava Republike Srbije zasnovana je na odredbama Ustava, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope i drugih potvrđenih međunarodnih ugovora.</p>	<p>Evropske integracije i članstvo Republike Srbije u Evropskoj uniji</p>	<p>Evropske integracije i članstvo u Evropskoj uniji jesu nacionalni interes i strateško opredeljenje Republike Srbije. Nacionalni interes ostvaruje se dostizanjem sledećih ciljeva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– oblikovanje modernog i razvijenog društva zasnovanog na zajedničkim evropskim vrednostima koje su deo srpskog nacionalnog identiteta i istorijskog nasleđa;</li> <li>– dostizanje unutrašnje spremnosti za članstvo u Evropskoj uniji;</li> <li>– unapređenje nacionalne bezbednosti i odbrane kroz proces evropskih integracija.</li> </ul>
<p>Prioritetni ciljevi socijalne politike u zaštiti nacionalnih interesa</p>	<p>Osnovni cilj socijalne politike čine zadovoljavanje potreba građana, zaštita njihovih prava i unapređenje njihove bezbednosti. Pored toga, ciljevi socijalne politike Republike Srbije usmereni su na obezbeđenje socijalne zaštite, smanjenje stope nezaposlenosti, poboljšanje uslova rada, obrazovanje i stalno usavršavanje ljudskih resursa. U okviru socijalne politike posebna pažnja se posvećuje povećanju nataliteta, poboljšanju demografske strukture i zaštiti porodice. Realizacijom projektovanih ciljeva socijalne politike unapređuje se briga o pojedincu, njegovoj ličnoj bezbednosti, a time i ukupna bezbednost države.</p>	<p>Ekonomski razvoj i ukupni prosperitet</p>	<p>Ekonomski razvoj i ukupni prosperitet Republike Srbije i njenih građana ostvaruje se dostizanjem sledećih ciljeva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– poboljšanje životnog standarda građana;</li> <li>– ekonomski napredak;</li> <li>– zaštita prirodnih bogatstava i dobara od opšteg interesa i očuvanje zdrave životne sredine;</li> <li>– unapređenje obrazovanja, naučni i tehnološki razvoj;</li> <li>– unapređenje ekonomske i energetske bezbednosti.</li> </ul>

Tabela br. 1 – Prikaz politike nacionalne bezbednosti u važećoj Strategiji nacionalne bezbednosti (2009) i nacrtu Strategije nacionalne bezbednosti (2018)

## Oružana agresija i dalje opasnost

Interesantno je da je u nacrtu izazovima, rizicima i pretnjama iz 2009. godine samo zamenjeno mesto u hijerarhiji, dok se njihova priroda skoro nije nimalo promenila. Očigledna pozitivna razlika jeste sužavanje ove liste i prevazilaženje pojedinih „pretnji po nacionalnu bezbednost“ poput verskih sekti, zaraza kod životinja ili narkomanije. Sa druge strane, i dalje je prisutan „pesimistički“ ton, jer oružana agresija, protivpravno otcepljenje Kosova i Metohije, separatističke težnje, oružana pobuna i terorizam (i deset godina nakon usvajanja važeće Strategije) zauzimaju mesto prvih pet opasnosti koje ugrožavaju nacionalnu bezbednost Republike Srbije. Ovako postavljen katalog onoga što nas ugrožava ukazuje da među kreatorima Strategije dominira realistički, državocentrični pristup. Doduše, u obrazloženju nove Strategije se jasno i eksplicitno naglašava da „**osnovna pretnja bezbednosti** sa kojom se Republika Srbija suočava jeste protivpravno jednostrano proglašena nezavisnost teritorije koju administrativno obuhvata Autonomna Pokrajina Kosovo i Metohija, odnosno bezbednosna situacija na toj teritoriji“, dok se ostale opasnosti svrstavaju pod „ostale izazove i rizike“ (Obrazloženje, 2018: 3). Ukoliko se osvrnemo ukratko na poimanje nacionalnog interesa srpske političke i bezbednosne elite, ovakva hiper-sekuritizacija Kosova i Metohije ne treba da bude iznenađenje.

Jedan od ozbiljnijih nedostataka nove Strategije jeste **marginalizacija korupcije** kao pretnje nacionalnoj bezbednosti. Korupcija u važećoj Strategiji ima važno mesto, imajući u vidu posledice sistemske korupcije po rad institucija, sprovođenje reformi, ekonomskog razvoja, investicija i sl. Za kreatore nove Strategije, izgleda je ovaj problem prevaziđen i marginalan kao opasnost.<sup>36</sup>

Sledeći Volfersovo<sup>37</sup> promišljanje o bezbednosti kroz subjektivnu i objektivnu dimenziju (1962: 485) i kreatori nove Strategije navode da je „nacionalna bezbednost Republike Srbije **objektivno stanje** zaštićenosti njenih nacionalnih vrednosti i interesa od svih oblika ugrožavanja, te **subjektivan osećaj bezbednosti** građana Republike Srbije.“ Ovo je važna

---

36) U februaru 2018. godine Srbija je sa 42. pala na 41/100 indeks, zauzimajući 77. mesto od 100 država koje se nalaze na listi Transparency International u pogledu praćenja indeksa percepcije korupcije. Celokupnu interaktivnu mapu pogledati na ovom sajtu: <https://www.transparency.org/country/SRB> (Pristupljeno, 22.09.2018.).

37) Arnold Volfers (Arnold Wolfers) se smatra za jednog od najznačajnijih teoretičara međunarodnih odnosa i studija bezbednosti. U radu Nacionalna bezbednost kao dvoznačan pojam, Volfers među prvima uočava dvoznačnost pojma bezbednosti i ističe da „bezbednost, u objektivnom smislu, meri odsustvo pretnji po stečene vrednosti, a u subjektivnom, odsustvo straha da će te vrednosti biti napadnute“ (1952: 485).

novina u odnosu na važeću Strategiju gde je percepcija bezbednosti građana izostavljena. Ipak, u obrazloženju nacrt a se ne navodi kada je, na koji način, na kom uzorku i kojom metodologijom ispitivana percepcija bezbednosti građana Republike Srbije.<sup>38</sup> Imajući u vidu da se radi o najvažnijem i hijerarhijski najvišem i najznačajnijem strategijskom dokumentu u oblasti nacionalne bezbednosti (Obrazloženje, 2018: 1), nepotpune i neargumentovane formulacije i navodi kreiraju atmosferu neprofesionalnosti i nepoverljivosti.

## Zaključak

Nacrt Strategije nacionalne bezbednosti (i Strategije odbrane) još uvek nije usvojen. Ovo je važno istaći, posebno u trenutku kada se Briselski dijalog privodi kraju, a politička natezanja u regionu postaju sve oštrija. U javnosti se pominju ideje da će se sa usvajanjem ovih dokumenata sačekati dok se ne promeni Ustav i pronađe „konačno“ rešenje za Kosovo. U svakom slučaju, „poražena politika za Kosovo“<sup>39</sup> kako ju je nazvao predsednik Srbije može imati različite efekte na ono što će se dešavati, a samim tim i na celokupno strateško promišljanje, odnosno ostvarivanje **najvažnijeg** nacionalnog interesa. U svakom slučaju, kreatori novog strateškog dokumenta donekle su razvili ideju o tome šta bi nacionalni interes mogao da predstavlja i kako se ostvaruje, zastupajući isključivo maksimalistički pristup koji ne poznaje mogućnost neuspeha.

Kvalitativna analiza sadržaja strategija nacionalne bezbednosti pokazala je da izostaje kvalitetan metodološki pristup izradi najvažnijeg strateškog akta. Takođe, prenaplašeno je bezobalno i neargumentovano određivanje nacionalnih interesa. Ipak, potreba za redefinisanjem (starih) strateških dokumenata pokazuje da su političke elite sposobne da prepoznaju značaj strateškog i doktrinarnog promišljanja bezbednosti. Ipak, sve prethodno

---

38) Beogradski centar za bezbednosnu politiku sproveo je 2017. godine istraživanje stavova građana na reprezentativnom uzorku o bezbednosti Srbije. Rezultati pokazuju da 2/3 građana kao najveće pretnje unutrašnjoj bezbednosti vide kriminal, korupciju i ponašanje političara, dok u percepciji spoljašnjih pretnji dominiraju politike velikih sila i terorizam. Rezultati celokupnog istraživanja dostupni su na sledećem sajtu: [http://bezbednost.org/upload/document/stavovi\\_gradjana\\_o\\_bezbednosti\\_srbije\\_i\\_dijalogu\\_s.pdf](http://bezbednost.org/upload/document/stavovi_gradjana_o_bezbednosti_srbije_i_dijalogu_s.pdf) (Pristupljeno, 23.9.2018.).

39) Na glavnom odboru Srpske napredne stranke, održanom 25. septembra 2018. godine, predsednik Republike Srbije izjavio je da je da smo doživeli poraz, odnosno da je njegova politika da Srbija dosta toga sačuva na Kosovu nije pobedila. Dostupno na: <http://rs.n1.info.com/a422899/Vesti/Javnost-u-nedoumici-koja-je-Vuciceva-politika-porazena.html> (Pristupljeno: 4.10.2018.).

rečeno sugerise da proces usvajanja novih dokumenta u Srbiji nije izuzet od ozbiljnih politickih dešavanja i taktiziranja.

## Literatura

Stojanović, F. (2016). *Konceptualizacija nacionalnog interesa u studijama bezbednosti*. Master rad. Beograd: Fakultet bezbednosti.

Paraušić, A., Stojanović, F. (2017). Geopolitički elementi u strateškim dokumentima u oblasti bezbednosti i odbrane Republike Srbije. *Vojno delo*, 3/2017, 87-99.

Popović, M. (2017, februar) *Stavovi građana o bezbednosti Srbije i dijalogu sa Prištinom*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP). Elektronska verzija je dostupna na: [http://bezbednost.org/upload/document/stavovi\\_gradjana\\_o\\_bezbednosti\\_srbije\\_i\\_dijalogu\\_s.pdf](http://bezbednost.org/upload/document/stavovi_gradjana_o_bezbednosti_srbije_i_dijalogu_s.pdf) (Pristupljeno, 23.9.2018.).

Wolfers, A. (1952). National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, Vol. 67(4), 481-502.

Transparency International (2018, february). Corruption Perception Index. Dostupno na: <https://www.transparency.org/country/SRB> (Pristupljeno, 22.09.2018.)

Korać, S. (Ur.). (2016). Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

European Commission. (2018, april). Serbia 2018 Report - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf> (Pristupljeno, 24.9.2018.).

Lipovac, M., Dimitrijević, I. (2017). Nacionalni interesi Republike Srbije: analiza ekspozee mandataru Vlade od 2007. do 2017. godine. *Srpska politička misao*, 3/2017, 71-97.

Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije (2009). Dostupno na: [http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf) (Pristupljeno, 20.9.2018.).

Nacrt Strategije nacionalne bezbednosti (2018). Dostupno na: [http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20nacionalne%20bezbednosti.pdf](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20nacionalne%20bezbednosti.pdf) (Pristupljeno, 20.9.2018.).

Obrazloženje nacrta Strategije nacionalne bezbednosti. Dostupno na: [http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Obrazlozenje%20Strategija%20nacionalne%20bezbednosti.pdf](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Obrazlozenje%20Strategija%20nacionalne%20bezbednosti.pdf) (Pristupljeno, 20.9.2018.).



# Zaštita podataka o ličnosti na društvenim mrežama

Autor: Jelena Tasić

## Izvršni sažetak

Živimo u eri interneta, što omogućava laku dostupnost informacija koje su nam potrebne kako za svakodnevni život, tako i za akademski i naučni rad, kao i za profesionalno usavršavanje. Međutim, kako su nama dostupne informacije o svemu što nas interesuje, nužno se postavlja i pitanje da li su i naši podaci dostupni drugima? Stoga je neophodno izgraditi mehanizme zaštite protiv moguće zloupotrebe privatnosti. Opšta regulativa o zaštiti podataka o ličnosti (GDPR) jeste stupila na snagu i u našoj državi je potrebno izraditi posebne zakone koji bi bili u skladu sa njom. Radna grupa koja radi na izradi Nacrta zakona o zaštiti podataka ličnosti izradila je treću verziju nacrta, međutim, prema rečima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, ni ovaj nacrt nije adekvatnog sadržaja. Stoga je potrebno je uključivanje adekvatnog kadra, kako bi se ubrzao proces izrade nacrta i donošenja zakona, jer dokle god vlada bezvlašće na internetu ugroženi su svi građani Srbije.

## Zaštita na internetu

Zaštita na internetu može da podrazumeva lične identifikacione informacije ili one koje to nisu. Naime, lične identifikacione informacije se odnose na sve informacije koje se mogu koristiti za identifikaciju pojedinca. Malo je poznato da se samo pomoću godina starosti i fizičke adrese pojedinca može odrediti ko je taj pojedinac bez eksplicitnog otkrivanja njegovog imena, jer su ova dva faktora najčešće dovoljna da se određeno lice identifikuje.

Ipak, internet korisnici mogu da zaštite svoju privatnost preko kontrolisanog otkrivanja ličnih informacija. Ukoliko pojedincu ovo nije dovoljno, ljudi koji žele više da zaštite svoju privatnost mogu je obezbediti korišćenjem interneta bez davanja mogućnosti trećem licu da se poveže sa internet aktivnostima za ličnu identifikaciju internet korisnika.

Mere zaštite privatnosti dostupne su na nekoliko društvenih mreža, a cilj je da pokušaju korisnicima da pruže zaštitu njihovih ličnih informacija. Tako su na Fejsbuku (Facebook) podešavanja privatnosti dostupna svakom registrovanom korisniku. Ova podešavanja uključuju mogućnost blokiranja pristupa profilu korisnika određenim osobama, mogućnost biranja prijatelja i mogućnost ograničavanja pristupa fotografijama i video-zapisima koje profil sadrži. Slična podešavanja privatnosti dostupna su i na drugim društvenim mrežama. Ipak, da društvene mreže ne brinu preterano o privatnosti podataka svojih korisnika svedoči činjenica da je krajem 2007. godine Fejsbuk pustio u rad program Bikon kojim su korisnički podaci postali dostupni prijateljima.

Često se pominju i kolačići (cookies), ali da li korisnici zaista znaju šta su kolačići i čemu služe? HTTP kolačići su podaci sačuvani na računaru korisnika koji pripomažu automatskom pristupu internet stranicama internet ili drugim oblicima informacija koje su tražene na kompleksnim internet stranicama. Dakle, kolačić je informacija koju internet stranica čuva na vašem računaru. Često čuvaju vaša podešavanja za određenu internet stranicu, kao što su vaš jezik ili lokacija. Kada se vratite na internet stranicu, pretraživač šalje nazad sve kolačiće koji pripadaju toj stranici. To omogućava internet stranici da vam prikaže informacije koje su prilagođene vašim potrebama. Kolačići mogu da sadrže veliki raspon informacija kao što su lični podaci, a to su vaše ime, adresa, adresa elektronske pošte ili broj telefona. Ipak, ove informacije se čuvaju samo u slučaju da vi to dopustite, odnosno internet stranice ne mogu da pristupe onim informacijama za koje im niste dali dozvolu i ne mogu da pristupe drugim datotekama na vašem računaru. Kolačići se mogu koristiti i za praćenje korisnika jer kolačić čuva istoriju podataka, čuvanjem specijalne upotrebe istorijskih podataka u kolačić. Iako programeri obično kolačiće koriste u legitimne, tehničke svrhe, dešavaju se zloupotrebe. U poslednjih nekoliko godina korisnici su postali svesni štetnih efekata internet kolačića, što nije bez razloga, pošto kolačići za reklamu, na primer, predstavljaju glavni način lociranja potencijalnih kupaca. Iako su kolačići nastali sa namerom da samo internet stranica distribuira kolačiće do korisnika kako bi oni mogli da ih vrata, tako da bi podatke koje vraćaju internet stranica posedovala, u praksi su moguće posledice kao što je krađa informacija iz korisničkih kolačića. Sa druge strane, kolačići pružaju olakšice za koje ljudi uglavnom ne znaju. Na primer, jedna od njih jeste da, ako neki sajt koji korisnik često posećuje zahteva šifru, uz pomoć kolačića mora svaki put da se unosi. Takođe, kolačić može da prati prioritete korisnika kako bi vam prikazao internet stranice koje bi vas možda zanimale. Međutim, neke od ovih pogodnosti takođe se mogu zloupotrebiti. Na primer, jedan od uobičajenih načina krađe jeste kada hakeri ukradu korisničko ime i šifru koju kolačić čuva. Podrazumevano, proces čuvanja i slanja kolačića je nevidljiv za nas. Međutim, možete



promeniti svoja podešavanja pretraživača tako da vam omogućće da vi odobravate zahteve za smeštanje kolačića, da kolačići budu automatski izbrisani pri zatvaranju pretraživača i tome slično.

Harvardov pregled zakona (Harvard Law Review) u članku „U lice opasnosti: Poznavanje zakona o privatnosti“ objasnio je kako zakon o privatnosti nije od pomoći ljudima koji su bez njihove saglasnosti označeni na fotografijama. Ovo je ozbiljan problem jer osoba može biti protiv svoje volje označena na fotografijama. Dakle, bilo koja osoba može biti protiv svoje volje označena na fotografiji i prikazana na način na koji joj možda može škoditi na nekom ličnom planu, a vremenom Fejsbuk može preuzeti fotografiju tako da veliki broj ljudi sada ima šansu da tu fotografiju vidi, podeli sa nekim ili prosledi.

Fejsbukova politika o privatnosti obuhvata ove probleme. Pa tako, ova politika podrazumeva da kompanija zadržava pravo obelodanjivanja korisničkih informacija ili njihovo deljenje sa drugim kompanijama, advokatima, sudovima, državnim službama i tome slično ukoliko se smatra da je to neophodno. Ova politika, takođe, informiše korisnike o tome da su profilne fotografije tu, uglavnom, da bi pomogle prijateljima da se međusobno povežu. Ipak, ove, kao i ostale slike, mogu omogućiti drugim ljudima da ugroze nečiju privatnost plasirajući informacije koje mogu biti iskorišćene za praćenje kao i pronalaženje neke osobe.

## Zaštita na društvnim mrežama

Nekadašnji oblici društvenih mreža obuhvatali su igrice za više igrača na mreži, blogove, grupe za vesti, mejling liste, kao i usluge spajanja ljudi. Iako je još tada privatnost bila ugrožena, i to pitanje nije rešeno ni po prelasku na modernije sajtove. Pogledajmo nekoliko primera.

Spokeo je pretraživač za pretraživanje ljudi koji koristi podatke sakupljene sa različitih društvenih mreža, blogova, kao i podatke o mestima na kojima osoba ima otvorene korisničke naloge. Sajt sadrži informacije kao što su starost, status veze, imovinsko stanje, informacije o bližim članovima porodice, kao i adrese ljudi. Do ovih informacija se stiglo pomoću podataka koji već postoje na internetu, ali sajt ne garantuje njihovu tačnost .

Januara 2011. godine društvena mreža Tviter dobila je sudski nalog za otkrivanje informacija o pojedinim korisnicima koji su bili umešani u slučajeve Vikiliksa. Tviter je reagovao opozivanjem sudskog naloga, zalažući se za ideju da bi korisnici interneta trebalo da budu obavešteni

i da im se pruži šansa da obrane svoja ustavna prava pred sudom pre kompromitovanja istih.

Na Severnoistočnjačkom univerzitetu (Northeastern University) sprovedena je studija od strane Alana Mislova i njegovih kolega sa Maks Plank (Max Planck) instituta za softverske sisteme u kojoj je napravljen algoritam čija je svrha bila pokušaj pronalaženja ličnih karakteristika korisnika Fejsbuka na osnovu liste njegovih prijatelja. Algoritam je tražio informacije poput završene srednje škole i fakulteta, glavnog predmeta na studijama, rodnog grada, godine diplomiranja i čak i informacije o studentskom domu u kojem su možda živeli. Studija je pokazala da se samo 5% korisnika setilo da zaštititi listu prijatelja. Što se tiče ostalih informacija, 58% je objavilo koji su univerzitet pohađali, 42% je prikazivalo radno mesto, 35% interesovanja i 19% je omogućilo javni pristup informaciji o svom prebivalištu. Uzajamnom povezanošću informacija o prijateljima na Fejsbuku i pohađanog univerziteta bilo je jednostavno analizirati korisnika Fejsbuka na osnovu njegove liste prijatelja. Činjenica je da je ovo sve veoma korisno marketingu za targetiranje svojih javnosti, ali je istovremeno i velika opasnost po privatnost svih korisnika Fejsbuka.

## GDPR ili Opšta uredba o zaštiti podataka o ličnosti

Iako postoje brojni razlozi za donošenje pravilnika koji bi bio posvećen regulisanju prikupljanja, deljenja i obrade ličnih podataka korisnika, mnoge kompanije i institucije nisu zadovoljne uvođenjem strožih mera u pogledu upravljanja ličnim podacima korisnika. GDPR je regulativa koja važi ne samo za kompanije na teritoriji EU, već i za građane koji borave u EU. Prema tome, gotovo je izvesno da će svako čije se poslovanje zasniva na prikupljanju ličnih podataka funkcionisati znatno teže nego do sada. Dakle, ukoliko se utvrde propusti u poslovanju kompanija i narušavanju privatnosti korisnika usled krađe, gubitka ili neregularnog skladištenja njegovih podataka, propisane su višemilionske kazne.

Iako ne postoje tačni dokazi da se lični podaci prodaju oglašivačima ili kompanijama koje vide interes u posedovanju podataka ove vrste, usled nekoliko incidenata koje su mediji preneli, poljuljana je iluzija o sigurnosti i privatnosti podataka na internetu. Nepostojanje jasno definisanih protokola o upravljanju i čuvanju podataka ili neadekvatna tehnologija čuvanja podataka izlažu poslovanje kompromitovanju podataka.

Kako nalaže GDPR svaki subjekt koji posluje ili ima registrovano prebivalište na teritoriji Evropske unije podleže ovoj zakonskoj regulativi. Odnosno,

to znači da svako ko je u dodiru sa korisničkim informacijama mora da se prilagodi odredbama GDPR-a. Rukovanje podacima korisnika povećaće se u sledećim slučajevima, čuvanje i skladištenje podataka, korišćenje ličnih uređaja na poslovnoj mreži, poslovna korespondencija, uvođenje sigurnosnih protokola i procedura koji će regulisati način rukovanja i obrade podataka korisnika unutar kompanije, konstantna edukacija zaposlenih na temu sajber rizika, sajber bezbednosti, čuvanja podataka i tekućih regulativa.

## Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti uređuju se uslovi za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti, prava lica i zaštita prava lica čiji se podaci prikupljaju i obrađuju, ograničenja zaštite podataka o ličnosti, postupak pred nadležnim organom za zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđenje podataka, evidencija, iznošenje podataka iz Republike Srbije i nadzor nad izvršavanjem ovog zakona. Dakle, zaštita podataka o ličnosti obezbeđuje se svakom fizičkom licu, bez obzira na državljanstvo i prebivalište, rasu, godine života, pol, jezik, veroispovest, političko i drugo uverenje, nacionalnu pripadnost, socijalno poreklo i status, imovinsko stanje, rođenje, obrazovanje, društveni položaj ili druga lična svojstva.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti predviđa obavezu svakog pravnog lica koje koristi lične podatke da te podatke adekvatno zaštiti od zloupotrebe, uništenja, gubitka, neovlašćenih promena ili pristupa i da u tom smislu preduzme tehničke, kadrovske i organizacione mere zaštite podataka, u skladu sa utvrđenim standardima i postupcima.

Podaci o ličnosti mogu se zaštititi ustanovljavanjem internih procedura za upotrebu ličnih podataka. Ovakvim aktima može se propisati koji se podaci prikupljaju imajući u vidu razloge prikupljanja, odrediti krug lica koja imaju pristup, odnosno uvid u podatke o ličnosti, urediti postupak ustupanja podataka trećim licima i tome slično. Na taj način povećava se odgovornost osoba koje su u dnevnom kontaktu sa ličnim podacima i preventiraju se eventualne zloupotrebe.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti sprovodi Poverenik za informacije od javnog značaja. Za razliku od Republike Srbije, Republika Crna Gora je, u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, formirala Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Agencija vrši poslove nadzornog organa utvrđene Zakonom. U vršenju poslova iz svog delokruga Agencija je samostalna i nezavisna. U nadležnosti Agencije jeste obavljanje upravnih i stručnih poslova u vezi zaštite

podataka o ličnosti. Odnosno Agencija vrši nadzor nad sprovođenjem zaštite ličnih podataka u skladu sa zakonom, rešava zahteve za zaštitu prava, daje mišljenje u vezi primene ovog zakona, daje saglasnost u vezi sa uspostavljanjem zbirke ličnih podataka, daje mišljenje u slučaju kad postoji sumnja da li se određeni skup ličnih podataka smatra zbirkom u smislu ovog zakona, prati primenu organizacionih i tehničkih mera za zaštitu ličnih podataka i predlaže poboljšanje tih mera, daje predloge i preporuke za unapređenje zaštite ličnih podataka, daje mišljenje da li određeni način obrade ličnih podataka ugrožava prava i slobode lica, saraduje sa organima nadležnim za nadzor nad zaštitom ličnih podataka u drugim zemljama, saraduje sa nadležnim državnim organima u postupku primene propisa koji se odnose na zaštitu ličnih podataka, daje predlog za ocenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata kojim se uređuju pitanja obrade ličnih podataka.

## Preporuke

Iz svega prethodno navedenog zaključujemo da su za veću zaštitu podataka o ličnosti neophodne sledeće aktivnosti:

1. Potrebno je uneti izmenu u Predlog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Naime, iako je u Nacrtu zakona u članu 40. stajalo, u skladu sa svim domaćim i međunarodnim standardima u oblasti zaštite ljudskih prava, da se prava mogu ograničiti zakonom ako ta ograničenja ne zadiru u suštinu osnovnih prava i sloboda i ako je to neophodno i predstavlja srazmernu meru u demokratskom društvu, iz teksta Predloga zakona je reč „zakonom“ izbrisana. Potrebno je navedenu reč vratiti kako bi se izbegle posledice po osnovna prava i slobode građana garantovane Ustavom Republike Srbije.
2. S obzirom na to da Zakon o zaštiti podataka o ličnosti uređuje jedno od osnovnih ljudskih prava, a to je pravo na privatnost, neophodno je da bude jasan što većem broju građana, te da se iz Predloga zakona izbací sva nepotrebna pravna terminologija.
3. Prilikom početka primene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti potrebno je aktivno uključiti sve organe koji mogu imati dodira sa sajber kriminalom i prepustiti im deo nadležnosti za primenu Zakona. Organi koji imaju dodira sa sajber kriminalom su Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo pravde u prvim redovima, ali i sva druga ministarstva

jer je i njihova dokumentacija izložena na internetu, što otvara put pronalaženju podataka o ličnosti. Potrebno je zaposlene u navedenom sektoru edukovati pre svega o tome šta su podaci ličnosti, kako završavaju na internetu, kako se mogu zloupotrebiti, ali i koji su mehanizmi i alati da do zloupotrebe ne dođe.

4. Poželjno je osnovati Agenciju za zaštitu podataka o ličnosti, kako bi postojao subjekt kojem je povereno vršenje upravne delatnosti i kako bi na taj način građani, korisnici interneta znali kome se mogu direktno obratiti ukoliko sebe smatraju žrtvom eventualne zloupotrebe podataka o ličnosti. Za razliku od Poverenika, Agencija predstavlja skupinu ljudi podeljene nadležnosti, što pruža više prostora za temeljan rad na primeni Zakona o zaštiti podataka ličnosti.
5. S obzirom na to da žrtva može biti bilo ko čiji su lični podaci izloženi na internetu, potrebno je organizovati javne kampanje, koje bi uključile javne ličnosti, takozvane influencers, kako bi se širila svest o opasnostima koje prete deljenjem ličnih podataka na internetu, ali i o Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, njegovom tumačenju i primeni. Navedeni influenceri bi mogli slike i snimke na zadatu temu da šire putem društvenih mreža, s obzirom na masovnost kampanje do koje bi na taj način moglo doći, kako bi se proširila svest celokupnog građanstva.

## Literatura

*U lice opasnosti: Poznavanje zakona o privatnosti*, Harvard Law Review, 2007. godina, [www.harvardlawreview.org](http://www.harvardlawreview.org)

*Politika korišćenja podataka*, Fejsbuk, [www.facebook.com](http://www.facebook.com)

A. M. Huzner, *Saveti za isključivanje geografskoh označavanja na mobilnim telefonima*, ABC news, [www.abcnews.go.com](http://www.abcnews.go.com)

*Onlajn fotografije mogu otkriti naše privatne podatke*, BBC News, [www.bbc.com](http://www.bbc.com)

*Privatnost na mreži: Bezbedno korišćenje interneta*, Privacy Rights Claringhouse, [www.privacyrights.org](http://www.privacyrights.org)

Šta je Spokeo, Spokeo, [www.spokeo.com](http://www.spokeo.com)

*Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*, Sl. Glasnik PS 97/08, 104/09-dr. Zakon, 68/12-odluka US i 107/12, [www.paragraf.rs](http://www.paragraf.rs)

*Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*, Sl. List CG br. 79/08 i 70/09, [www.azlp.me](http://www.azlp.me)

# Evropska unija i sajber bezbednost

Autor: Katarina Jonev

Internet i IKT sistemi postali su pokretačka snaga globalizacije i modernog napretka društva u celini. Internet je omogućio brzu i efikasnu komunikaciju sa ljudima širom sveta, obezbedio brzu razmenu informacija i pružio nezamislive nivoe međusobne povezanosti koji doprinose podjednako biznis sektoru, državama, organizacijama i civilima. Digitalni svet donosi ogromne koristi, velike prihode, ali pokazuje i ozbiljne znake ranjivosti. Informacione i komunikacione tehnologije postale su okosnica kako globalne ekonomije, tako i tržišta Evropske unije (EU). Finansije, zdravstvo, energetika i transport samo su neki od sektora koji se sve više oslanjaju na funkcionisanje informacionih sistema. Stoga je neophodno zaštititi sajber prostor od napada, zlonamernih aktivnosti i zloupotrebe.

Sajber napadi, uz terorizam i oružje za masovno uništenje, predstavljaju jednu od najvećih opasnosti po bezbednost država i međunarodne zajednice. Sajber incidenti, bilo da se radi o namernim ili slučajnim, rastu alarmantnim tempom. Pretnje mogu biti različitog porekla – od kriminalnih grupa koji žele ekonomsku korist, politički motivisanih hakera, terorističkih grupa ili napada sponzorisanih od strane drugih država. Nepoznati napadači koristeći informacione tehnologije mogu naneti ogromne gubitke.

Ekonomija Evropske unije, uključujući javni i privatni sektor, sve je češće izložena napadima. Sajber kriminalci koriste sve sofisticiranije metode za upadanje u informacione sisteme, kako bi stekli profit na nelegalan način ili kako bi ukrali značajne podatke. Povećanje ekonomske špijunaže i aktivnosti koje sponzoriju države u sajber prostoru predstavlja novu kategoriju pretnji za vlade država članica EU, samu uniju i privatni sektor<sup>40</sup>. Čak su se i organi EU više puta našli pod sajber napadom, naročito Evropska komisija. Mediji širom sveta su došli u posed dokumenata Edvarda Snoudena u kojima stoji da je 2011. godine Evropska komisija napadnuta sofisticiranim malverom koji je stvoren i postavljen od strane NSA – Agencije za nacionalnu bezbednost SAD.

---

40) Nancy E. Marion "The Council of Europe's Cyber Crime Treaty: An exercise in Symbolic Legislation", International Journal of Cyber Criminology Vol 4 Issue 1&2 January - July 2010 / July - December 2010

Strategija sajber bezbednosti Evropske Unije usvojena je 2013.godine i definiše ukupno 5 prioriteta: ostvarivanje sajber otpornosti, drastično smanjenje sajber kriminala, razvoj politike i kapaciteta sajber odbrane, razvoj industrijskih i tehnoloških resursa za sajber bezbednost i uspostavljanje koherentne politike sajber prostora za Evropsku uniju i promovisanje ključnih vrednosti EU. Kao operativni rezultat koji uređuje jednu od oblasti kojima se pomenuta Strategija bavi, Komisija je uporedo sa objavljivanjem Strategije 2013. godine predložila i usvajanje Direktive o merama za obezbeđivanje najvećeg nivoa bezbednosti mrežnih i informacionih sistema širom EU (NIS Direktiva). Strategija je revidirana 2017.godine i u skladu je sa Globalnom strategijom Evropske unije za spoljnu i bezbednosnu politiku.

## Strategija sajber bezbednosti Evropske unije

Osnovni principi na kojima Unija počiva, a to su osnovna prava, demokratija i vladavina prava, treba da budu zaštićeni i u sajber prostoru. Evropska unija prednjači u nastojanju da se odbrana od sajber pretnji reguliše u normativno-pravnoj i strategijsko-doktrinarnoj sferi. Evropska unija je aktivna u dve suštinske oblasti sajber bezbednosti: mera za borbu protiv sajber kriminala i zaštite kritične infrastrukture. Evropska unija igra važnu ulogu u postavljanju normi, razvijanju diskusija i predlaganju mera podrške država članica.

Strategija unutrašnje bezbednosti EU, usvojena 2010. godine, istakla je kao jedan od svojih ciljeva potrebu za podizanjem nivoa sajber bezbednost za sve građane i preduzeća iz EU. Međutim, u smislu tehničkih, pravnih, organizacionih i političkih mera koje se tiču sajber odbrane i dalje postoje značajne razlike između pojedinih država članica. Nedostatak strateškog nadzora različitih institucija i agencija od strane Unije, otežava napredak u sajber bezbednosnim naporima koje EU želi da razvije u svojim okvirima.

Sajber Strategija Evropske unije, doneta 2013. godine prvi je sveobuhvatni politički dokument EU u ovoj oblasti. Strategija obuhvata unutrašnje tržište, pravosuđe i unutrašnje poslove i političke aspekte sajber prostora. Strategija prati zakonodavni predlog da se ojača bezbednost informacionih sistema EU što će podstaći ekonomski rast. Ujedno "osnovne vrednosti Evropske unije primenjuju se u digitalnom svetu podjednako kao u fizičkom. Isti zakoni i norme koje se primenjuju u drugim oblastima našeg svakodnevnog života, primenjuju se i u sajber domenu".



Strategija predstavlja skup principa i aktivnosti koji se zasnivaju na strogoj zaštiti i promovisanju prava građana. Strategija definiše prioritete u međunarodnoj politici sajber bezbednosti EU<sup>41</sup> a to su:

1. "Sloboda i otvorenost - strategija predstavlja viziju i principe primene osnovnih vrednosti Evropskih prava i osnovnih prava u sajber prostoru.
2. Zakoni EU, norme i osnovne vrednosti važe u sajber prostoru kao u fizičkom svetu - odgovornost za sigurniji sajber prostor je na svima, od građanina do vlada država.
3. Razvoj i izgradnja kapaciteta sajber bezbednosti – Evropska unija saraduje sa međunarodnim partnerima i organizacijama, privatnim sektorom i civilnim društvom za podršku globalnoj izgradnji kapaciteta u trećim zemljama. To uključuje poboljšanje pristupa informacijama i otvorenom Internetu, kao i sprečavanju sajber pretnji.
4. Podsticanje međunarodne saradnje u sajber prostoru - očuvanje otvorenog, slobodnog i bezbednog sajber prostora je globalni izazov, na koji će EU odgovoriti zajedno sa relevantnim međunarodnim partnerima i organizacijama, privatnim sektorom i civilnim društvom".

Strategija sajber bezbednosti Evropske unije podrazumeva, ali i insistira, da svaka zemlja članica EU treba da ima funkcionalni nacionalni CERT (Computer Emergency Response Teams), timove čija operativnost i efikasnost treba da spreči i sanira posledice sajber napada. CERT timovi moraju biti na raspolaganju svakog dana u nedelji 24 sata dnevno, i spremni za delovanje. Bezbednosni organi država članica treba da imaju unapred pripremljene planove u slučaju potencijalno velikih sajber pretnji. Strategija takođe unapređuje napore da se i sajber odbrana obuhvati u zajedničkoj odbrani Evropske unije, u okviru bezbednosne i spoljne politike propisujući koncept, strukturu i mogućnosti za sajber odbranu na nivou same EU. Strategija se oslanja i na koordinaciju i saradnju sa NATO.

Razvijanjem evropske politike sajber bezbednosti, Unija pokušava da uspostavi minimalne standarde u državama članicama EU u pogledu prevencije, otpornosti i međunarodnoj saradnji. Takođe, cilj je podsticati nacionalnu sajber bezbednost bez ugrožavanja demokratskih principa ili kršenja individualnih sloboda.

---

41) <http://www.eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/>

## ENISA

U svrhu promovisanja i jačanja sajber bezbednosti, Evropska unija se zalaže za ojačavanje veza privatnog sektora i državnih institucija. Ovakav vid saradnje i te kako može biti efikasan u daljim akcijama. Bez znatnog napora za poboljšanje javnih kapaciteta, resursa i procesa za sprečavanje, otkrivanje i rešavanje sajber incidenata, Evropska unija mogla bi biti ugrožena napadima u sajber prostoru kao i njena ekonomija.

Evropska agencija za sajber bezbednost - European Network and Information Security Agency - ENISA osnovana je 2004. godine rezolucijom EU No 460/2004<sup>42</sup>. Operativna je od 1.septembra 2005.godine. Glavni cilj ENISA je unapređenje mreže i informacione sigurnosti u okviru Evropske Unije<sup>43</sup>. U nadležnosti ENISA-e spada, između ostalog<sup>44</sup>:

1. podrška razvoju politike i propisa EU u oblasti bezbednosti mreža i podataka;
2. podrška razvoju kapaciteta u oblasti bezbednosti mreža i podataka;
3. saradnja sa organima i institucijama EU;
4. podizanje svesti o sajber bezbednosti;
5. podrška istraživanju, razvoju i standardizaciji;
6. prikupljanje i analiza podataka o incidentima i novim rizicima u oblasti informacione bezbednosti;
7. saradnji sa zemljama (članicama i nečlanicama EU) i međunarodnim organizacijama radi

promovisanja međunarodne saradnje u oblasti sajber bezbednosti.

Edukacija i podizanje svesti o sajber bezbednosti građana je jedan od prioriteta Strategije sajber bezbednosti kao i agencije ENISA.

---

42) <http://www.enisa.europa.eu/m>

43) <http://www.enisa.europa.eu/about-enisa>

44) <http://www.enisa.europa.eu/about-enisa>

## Zaštita nacionalne kritične infrastrukture

Internet i IKT tehnologije su postale vitalni deo nacionalne infrastrukture i ključni pokretači društveno-ekonomskog rasta kao i razvoja država . U sve više međusobno povezanom svetu, gde kritična infrastruktura prelazi nacionalne granice i kreira globalne lance snabdevanja, kao i zbog sve učestalijih sajber napada na državne i vojne institucije, te na nacionalne, kritične infrastrukture, sajber bezbednost postaje sve bitnija stavka u agendama i strategijama bezbednosti država.

Savremeni kritični sistemi oslanjaju se na informatičke infrastrukture u cilju efikasnog rada. Zbog nedostatka adekvatnih struktura i mehanizama zaštite, kao i bezbednosnih politika, razvijene zemlje, ali i zemlje u razvoju su podjednako na meti napada. Evropska unija je stoga pristupila izradi dokumenata, direktiva i uputstava za kreiranje odgovarajućih modela u odbrani, ali i od sprečavanja sajber napada na nacionalne infrastrukture. Usvojeni modeli zahtevaju ekonomičnost, razmenu informacija, međunarodnu saradnju, ali i preporuke za unapređenje sopstvenih nacionalnih programa i praksi. Potreba dinamičkog, proaktivnog i strateškog pristupa naročito je neophodna u procesu planiranja zaštite kritične infrastrukture u uslovima različitih tipova kriznih i vanrednih situacija.

Strategija sajber bezbednosti Evropske unije je prvi krovni dokument kojim Evropska komisija određuje sveobuhvatni strateški pristup pitanju sajber bezbednosti u EU. Strategija, u okviru svog prvog strateškog prioriteta – ostvarenje sajber otpornosti (cyber resilience) - naglašava potrebu za jačanjem kapaciteta država članica i privatnog sektora da spreče, otkriju i nose se sa sajber incidentima. Pitanja sajber prostora, Strategijom ujedno postaju i deo spoljne politike EU u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (Common Foreign and Security Policy, CFSP), sa kojom se Srbija u procesu pristupanja Uniji usaglašava. U tom smislu, Strategija poziva i na jačanje međunarodnih nпора za razvoj mreža zaštite kritične informacione infrastrukture kroz saradnju država i privatnog sektora. Među prioritetima strategije je i razvoj kapaciteta, međunarodni dijalog o sajber prostoru, ali i implementacija osnovnih principa EU poput otvorenosti i sloboda u sajber prostoru.

Kao operativni rezultat koji uređuje jednu od oblasti kojima se pomenuta Strategija bavi, Komisija je uporedo sa objavljivanjem Strategije 2013. godine predložila i usvajanje Direktive o merama za obezbeđivanje najvećeg nivoa bezbednosti mrežnih i informacionih sistema širom EU (NIS Direktiva). Posle tri godine komplikovanih pregovora sa Evropskim parlamentom i Savetom Evropske unije i značajnih izmena prvog predloga

Komisije, Direktiva je usvojena 2016. godine kao obavezujući krovni dokument koji će biti inkorporiran u nacionalni normativni okvir svih država članica. NIS Direktiva poziva sve države članice da na nacionalnom nivou propišu osnovne standarde bezbednosti mreža i informacija (network and information security) koji bi definisali nadležni državni organ za ova pitanja i uspostavili funkcionalni CERT, uz usvajanje nacionalne strategije i plana saradnje u ovoj oblasti.

Direktiva je usvojena 2016. godine kao obavezujući krovni dokument koji će biti inkorporiran u nacionalni normativni okvir svih država članica. „Direktiva NIS” prvi je zakonodavni akt u području sajber bezbednosti koji se primenjuje na teritoriji cele Evropske unije. Njen cilj je povećanje sajber otpornosti država članica poboljšanjem nacionalnih kapaciteta, zatim podsticanje bolje saradnje među državama članicama i zahtevima da preduzeća uvedu učinkovite prakse upravljanja rizikom, te da ozbiljne incidente prijavljuju nacionalnim telima.

NIS Direktiva poziva sve države članice da na nacionalnom nivou propišu osnovne standarde bezbednosti mreža i informacija koji bi definisali nadležni državni organ za ova pitanja i uspostavili funkcionalni CERT, uz usvajanje nacionalne strategije i plana saradnje u ovoj oblasti.

## Strategije EU o sajber bezbednosti i Globalna strategija EU

Uprkos postojanju Strategije, istraživanja su pokazala da su se od 2013. do 2017. godine gubici uzrokovani sajber kriminalnim aktivnostima petostruko povećali. Godina 2016. bila je prekretnica ka sigurnijem sajber prostoru Evropske unije. Iste godine, u Globalnoj strategiji Evropske unije za spoljnu i bezbednosnu politiku<sup>45</sup> potvrđen je značaj zaštite sajber prostora EU i članica<sup>46</sup>, kao i značaj visoko tehnološke, odnosno sajber bezbednosti.

Zajednička deklaracija Evropske unije i NATO-a označila je buduću, jaču saradnju između dve organizacije, gde će sajber bezbednost imati istaknutu ulogu. EU i NATO će sarađivati u istraživanjima i inovacijama u području sajber odbrane, te će nadograđivati postojeće tehničke mehanizme za razmenu informacija između svojih organa. Drugi važan korak bilo je usvajanje već pomenute Direktive o mrežnoj i informacionoj bezbednosti

---

45) <http://europa.eu/globalstrategy/>

46) [http://www.mfa.gov.rs/ZPEU\\_web.pdf](http://www.mfa.gov.rs/ZPEU_web.pdf) str. 27/28

(Direktiva NIS). Sajber prostor se sve više prepoznaje u globalnoj zajednici kao domen za izvođenje operacija (kao vazdušni prostor, zemlja, pomorski i kosmički prostor) i revidirana Strategija EU o sajber bezbednosti iz 2017. godine sadrži predloge reformi koji će pomoći Uniji da se odupre sajber-napadima sa tehničkog, pravnog i političkog aspekta.

Strategija za sajber bezbednost 2013.godine postavila je osnovni temelj za poboljšanje sajber otpornosti. I Globalna strategija je istakla podsticanje pouzdanog, sigurnog i otvorenog sajber prostora. Međutim, obzirom da se pretnje konstantno razvijaju i produbljuju, potrebno je uložiti veće napore kako bi se napadi suzbili.

I Strategija sajber bezbednosti Evropske unije iz 2013.godine, revidirana verzija iz 2017.godine, kao i Globalna strategija EU istakle su značaj saradnje civilnih, policijskih i vojno-odbrambenih instrumentima radi zaštite sistema informacionih tehnologija (IT) i kritične infrastrukture. Ujedno, Evropska unija će pomoći državama članicama u "jačanju tehnoloških sposobnosti usmerenih na ublažavanje pretnji i na otpornost ključne infrastrukture, mreža i usluga, kao i redukovanje visoko tehnološkog kriminala. Ovo dalje podrazumeva jačanje inovativnih sistema informaciono-komunikacione tehnologije koji garantuju dostupnost i integritet podataka, pri tom obezbeđujući bezbednost u evropskom digitalnom prostoru kroz adekvatne pravilnike o lokacijama za čuvanje podataka i sertifikaciji digitalnih proizvoda i usluga"<sup>47</sup>.

## Završna razmatranja

Sajber bezbednost je vremenom, od čisto tehničke discipline prerasla u ozbiljan strategijsko-bezbednosni koncept. Moć Interneta, kao i sve veća zavisnost od njega, doneli su nam i značajne pretnje po nacionalnu ali i međunarodnu bezbednost. Internet je omogućio mehanizam novih pretnji u vidu napada koji su brzi, efektivni, moćni i neočekivani. Zbog specifičnih karakteristika sajber napada, nacionalna bezbednost je ugrožena ne samo tokom oružanih sukoba već i u mirnodopsko vreme. Sajber napadi nastavljaju da se dešavaju, a njihova destruktivnost će biti veća kako vreme bude prolazilo. Za Evropsku uniju, odbrana od sajber napada je među prioritetima u bezbedonosnoj agendi.

Pripravnost Evropske unije za sajber napade je od ključne važnosti kako za jedinstveno digitalno tržište, tako i za dimenziju odbrane i bezbednosti.

---

47) [http://www.mfa.gov.rs/ZPEU\\_web.pdf](http://www.mfa.gov.rs/ZPEU_web.pdf) str. 28

Strategija sajber bezbednosti EU je u skladu je sa Globalnom strategijom EU za spoljnu i bezbednosnu politiku, i obe insistiraju na razvoju snažne sajber otpornosti. Za sprovođenje obe strategije, neophodno je usvojiti odgovarajuću regulativu u okviru država članica, ali i pružiti tehničku pomoć u razvijanju kapaciteta za zaštitu sajber prostora i nacionalne infrastrukture država i informacionih sistema i mreža.

Da bi Strategije ostvarile cilj, potreban je zajednički i sveobuhvatan pristup. To podrazumeva čvršće i učinkovitije strukture u oblasti sajber bezbednosti, kao i jači i odgovor na sajber pretnje i sajber napade u državama članicama, ali i u institucijama, agencijama i telima EU.

Republika Srbija mora da osigura svoj sajber prostor i da uskladi svoju buduću nacionalnu strategiju sa Globalnom strategijom EU, kao i sa Strategijom sajber bezbednosti Evropske unije. Izrada nacionalne Strategije sajber bezbednosti Republike Srbije treba da bude jedan od prioriteta u skorijoj budućnosti. Sajber napadi su nadnacionalna pretnja i iziskuju globalna rešenja i odgovor i vreme je da naša zemlja reguliše ovu oblast u skladu sa normama Evropske unije.

## Izvori:

Globalna strategija EU o spoljnoj i bezbednosnoj politici dostupna na: <http://europa.eu/globalstrategy/> (verzija na engleskom jeziku) i [http://www.mfa.gov.rs/ZPEU\\_web.pdf](http://www.mfa.gov.rs/ZPEU_web.pdf) (verzija na srpskom jeziku)

ENISA <http://www.enisa.europa.eu>

Strategija EU za sajber bezbednost dostupna na:

<http://www.eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/>

Nancy E. Marion "The Council of Europe's Cyber Crime Treaty: An exercise in Symbolic Legislation", International Journal of Cyber Criminology Vol 4 Issue 1&2 January - July 2010 / July - December 2010

# Izmena Zakona o genetički modifikovanim proizvodima u kontekstu pristupanja Srbije Svetskoj trgovinskoj organizaciji i usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom

Autor: Suzana Bošković

## Izvršni sažetak

Predmet ovog predloga praktične politike je izmena Zakona o genetički modifikovanim organizmima u Srbiji. Ovaj zakon apsolutno zabranjuje proizvodnju i stavljanje u promet proizvoda od genetski modifikovanih organizama, što je u suprotnosti sa pravilima Svetske trgovinske organizacije (STO) i sa zakonodavstvom Evropske unije (EU). Trgovina i uzgoj genetički modifikovane hrane je oblast koja je strogo uređena na teritoriji cele EU, a odvojeno su regulisani promet i uzgoj ove vrste hrane. Savet za procenu rizika u oblasti bezbednosti hrane i GMO je sastavljen od stručnjaka u ovoj oblasti i rade na osmišljavanju optimalnih uslova pod kojima se može dozvoliti promet, ali ne i proizvodnja GMO hrane u Srbiji. Pored toga, bitna stavka koju novi zakon treba da uredi je i adekvatno obeležavanje proizvoda koji sadrže GMO, što je oblast koja postojećim zakonom nije jasno uređena. Ovaj predlog praktične politike nudi analizu postojećeg stanja u ovoj oblasti u Srbiji, da bi potom bile predstavljene preporuke kako se sporne izmene mogu uvesti i sprovesti na osnovu iskustava EU. Drugim rečima, načinima na koje je moguće istovremeno zaštititi domaće proizvođače, potrošače i životnu sredinu s jedne strane, a da s druge strane omogućiti da zakon bude usklađen sa zakonodavstvom EU i propisima STO.

## Uvod – kontekst i značaj pitanja

Članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji omogućava zemljama članicama da razvijaju međunarodne trgovinske odnose kroz sistem koji im donosi sigurnost i predvidljivost. Ova institucija i njen rad su posebno značajni

za manje države koje u okviru STO imaju potpuno ravnopravan tretman i dostupni su im različiti mehanizmi uz pomoć kojih mogu da reše trgovinske sporove. Male zemlje imaju mnogo bolje uslove za pregovore u okviru STO nego u samostalnim bilateralnim pregovorima sa velikim privredama.<sup>48</sup> Srbija, kao zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji ima poseban interes da što pre pristupi Svetskoj trgovinskoj organizaciji. EU (kao carinska teritorija), kao i sve njene zemlje članice pojedinačno su članice STO, što znači da su njihovi zakoni u potpunosti usklađeni sa pravilima STO. Jedan od uslova za pristupanje Evropskoj uniji je članstvo u STO, što predstavlja garanciju usklađenosti srpskog zakonodavstva sa opštim propisima međunarodne trgovine kojih se pridržavaju i ostale članice. Pored članstva u STO, država kandidat mora da ima i određeni "staž" u ovoj organizaciji, što znači da država mora da provede određeno vreme u STO pre nego što postane članica EU. Pored toga, proces pregovora sa STO mora biti usklađen sa pregovorima sa EU, što znači da država kandidat mora da vodi računa prilikom odobravanja koncesija koje moraju biti u skladu sa onima koje je EU već odobrila u okviru STO.<sup>49</sup> Srbija radi na usklađivanju svojih propisa sa evropskim u okviru poglavlja 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom. Članstvo u STO značilo bi da je Srbija ispunila veći deo obaveza iz poglavlja 30. Srbija je pregovore o članstvu u STO počela 2007. godine i do sada je završen veći deo bilateralnih i multilateralnih pregovora. Jedini deo multilateralnog segmenta pregovora koji nije rešen je usaglašavanje našeg Zakona o genetički modifikovanim organizmima sa pravilima STO. Naš zakon apsolutno zabranjuje proizvodnju i trgovinu genetički modifikovanim organizmima, dok pravila STO dozvoljavaju zabranu proizvodnju i promet svakog proizvoda za koji je nepobitno naučno utvrđeno da ugrožava ljudsko zdravlje.<sup>50</sup> Ovaj deo procesa pristupanja (usklađivanje sa principima STO) nije podložan pregovorima, dakle svaka zemlja je dužna da svoje zakone uskladi sa pravilima koja važe u STO.

## Pristup Evropske unije

Uzgoj GMO je u velikoj meri prisutan na teritoriji Severne i Južne Amerike i Azije, najviše u vidu uzgoja useva koji se koriste u ishrani životinja. Smatra se da meso dobijeno od životinja koje su hranjene genetički modifikovanom hranom ne predstavlja genetički modifikovan proizvod.

---

48) Zašto je Svetska trgovinska organizacija važna za EU i svetsku trgovinu uopšte, 6. Str.

49) Isto

50) Zašto Srbija treba da uđe u STO, p6



Zakon o genetički modificiranim organizmima (GMO) iz 2009. godine apsolutno zabranjuje stavljanje u promet i gajenje u komercijalne svrhe genetički modificiranih organizama, kao i proizvoda od genetički modificiranih organizama.<sup>51</sup> Odredbe ovog zakona su u direktnoj suprotnosti sa pravilima Svetske trgovinske organizacije, a sam zakon je usvojen nakon zvaničnog početka pregovora Srbije za članstvo u STO 2007. godine. Još jedan nedostatak postojećeg zakona je što ni u jednom članu ne predviđa obavezu jasnog obeležavanja proizvoda od genetički modificiranih organizama.

Od 1998. do 2004. na teritoriji Evropske unije je bio na snazi potpuni moratorijum na uzgoj genetički modificiranih useva. Kao što je ranije spomenuto, Evropska unija je članica STO, kao i sve njene države članice pojedinačno, pa se smatralo da ovo pravilo ugrožava slobodnu trgovinu, što je osnovni princip STO, između ostalog. Direktivom Evropske komisije iz 2004. uzgoj i promet GMO je dozvoljen na celoj teritoriji EU.<sup>52</sup> U godinama koje su usledile, države su odlučile da koriste takozvanu "opt-out" opciju koju dozvoljava EU, koja omogućava izuzimanje od primene pojedinih zakona usvojenih na nivou Evropske unije. U ovom trenutku, 17 zemalja članica EU je u potpunosti zabranilo uzgoj GMO na svojoj teritoriji, dok su Nemačka i Belgija zabranile uzgoj na delu svoje teritorije, kako bi mogle da sprovedu dalja istraživanja o bezbednosti GMO.<sup>53</sup> Promet GMO na teritoriji cele Unije je dozvoljen, uz strogu obavezu da se jasno obeleže proizvodi koji sadrže, sastoje se od ili su dobijeni od genetički modificiranih organizama.<sup>54</sup> Protivnici GMO tvrde da i dalje ne postoje čvrsti dokazi da je upotreba GMO u ishrani ljudi i životinja bezbedna, dok oni koji zastupaju upotrebu GMO tvrde da su sva istraživanja pokazala da ne postoji nikakav rizik po zdravlje ljudi, kao i da ove vrste zabrana narušavaju slobodnu trgovinu.

## Situacija u Srbiji

U Srbiji postoji svest o tome da je izmena Zakona o GMO neophodan uslov kako bi se kompletirali pregovori za članstvo u STO i kako bi se otvorilo poglavlje 30 u pregovorima sa Evropskom unijom. Početkom 2017. formiran

---

51) Zakon o genetički modificiranim organizmima, čl. 2

52) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-04-118\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-118_en.htm), pristupljeno 26.09.2018.

53) <https://www.ecowatch.com/its-official-19-european-countries-say-no-to-gmos-1882106434.html>, pristupljeno 26.09.2018.

54) [https://ec.europa.eu/food/plant/gmo/traceability\\_labelling\\_en](https://ec.europa.eu/food/plant/gmo/traceability_labelling_en), pristupljeno 26.09.2018.

je Stručni savet za procenu rizika u oblasti bezbednosti hrane čiji su članovi stručnjaci iz različitih oblasti, kao što su biotehnologija, medicina, farmacija, veterina, ali i pripadnici Ministarstva zdravlja, Nacionalne organizacije potrošača i Instituta za javno zdravlje "Dr Milan Jovanović Batut".<sup>55</sup> Zadatak Saveta je da utvrdi da li su GMO štetni po zdravlje i da sa stanovišta struke da preporuku o izmeni Zakona o GMO. Savet do danas nije izašao sa predlogom izmene zakona.

Proizvodnja stočne hrane u Srbiji se u najvećoj meri oslanja na domaće sirovine, a prema podacima Ministarstva poljoprivrede najveći deo soje koju Srbija proizvodi nije genetički modifikovan.<sup>56</sup> Kao što smo videli iz primera legislative Evropske unije, postoji mogućnost da se zakon izmeni i da bude u skladu sa pravilima EU i STO, a da se ispoštuju sve procedure koje se tiču zaštite zdravlja i okoline, kao i dostupnosti informacija o proizvodima koji su genetički modifikovani. Model koji Evropska unija primenjuje zasniva se na transparentnom procesu koji uključuje sve relevantne aktere iz ove oblasti.

Stoga je potrebno da se zakon izmena zakona koja bi omogućila promet GMO na teritoriji Srbije, uz adekvatno obeležavanje ovih proizvoda i strog nadzor nad sprovođenjem svih procedura koje su neophodne za očuvanje zdravlja i životne sredine. Ova izmena je neophodna kako bi se pregovori sa STO priveli kraju što pre i da bi se zatvorilo pregovaračko poglavlje broj 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom. Ova izmena bi pogodovala i domaćim proizvođačima koji ne koriste GMO u proizvodnji, što bi im omogućilo komparativnu prednost na međunarodnom tržištu poljoprivrednih proizvoda.

Izmene treba da budu takve da ne ograničavaju slobodnu trgovinu, sa jedne strane i da potrošačima budu dostupne sve informacije o određenom proizvodu i njegovom sastavu, sa druge strane.

Imajući u vidu da su genetički modifikovani organizmi, njihova regulacija i budućnost predmet raznih kontroverzi i sukoba ne samo u Srbiji već i u Evropi, ovom pitanju treba pristupiti pažljivo i iz više uglova. Najvažnije je da proces izmene postojećeg zakona bude transparentan i otvoren za sve zainteresovane strane, i da se glavna reč prepusti stručnjacima za ovu oblast. To je jedina garancija usvajanja kvalitetnog zakona koji će biti efikasno primenjivan u budućnosti, što je u interesu čitavog društva.

---

55) <https://www.tehnologijahrane.com/iz-novina/strucni-savet-za-procenu-rizika-u-oblasti-bez-bednosti-hrane-i-gmo> pristupljeno 27.09.2018.

56) <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:563825-Vujovic-U-Srbiji-se-ne-koristi-genetski-modifikovana-soja>, pristupljeno 27.09.2018.

## Preporuke

Kako bi došlo do navedenih promena, preporučuje se usvajanje sledećih izmena:

### **Proces odobranja genetički modifikovanih organizama**

Da bi se na teritoriji Srbije dozvolila upotreba GMO, potrebno je da prođu proces odobranja, koji bi se sastojao iz dva koraka. Prvi korak bi bio prijavljivanje određenog GM proizvoda i davanje analiza i preporuka Stručnog saveta za procenu rizika u oblasti bezbednosti hrane. Zadatak proizvođača je da dokaže da je njegov GM proizvod u potpunosti bezbedan po zdravlje ljudi i po životnu okolinu, dok bi Savet sastavljen od stručnjaka iz ove oblasti izvršio niz provera koje bi ovo potvrdile/opovrgle. Na osnovu provera, Stručni savet bi dao preporuku Vladi koja bi onda odobrila/zabranila promet određenog GM proizvoda. Odobrenje treba da bude vremenski ograničeno, da bi se pratio efekat GMO.

### **Jasno obeležavanje genetički modifikovanih organizama**

Informacija da određeni proizvod sadrži, sastoji se od ili je dobijen od GMO je važna kako bi građani mogli da donesu utemeljenu odluku o tome koji proizvod žele da konzumiraju. Sa druge strane, označavanje je neophodno i da bi se pratili efekti određenog proizvoda na zdravlje i okolinu, kako bi isti mogao da bude povučen ukoliko se pokaže kao potencijalna opasnost. Iz tog razloga, svaki GM proizvod treba da sadrži jedinstvenu oznaku proizvođača.

### **Nadgledanje upotrebe genetički modifikovanih organizama**

Plan za nadgledanje upotrebe GMO se pravi u okviru prve faze, kada se vrši i procena rizika i predstavlja izuzetno važan korak u celom procesu. Naime, da bi u svakom trenutku zdravlje ljudi i životna okolina bili zaštićeni od potencijalno negativnih efekata koje GMO mogu da proizvedu, potrebno je konstantno vršiti provere generalnih i specifičnih rizika identifikovanih tokom procesa odobranja. Monitoring se vrši tokom celog perioda na koji je određeni proizvod odobren i treba da omogući pravovremenu reakciju nadležnih organa u slučaju pojave negativnih posledica. Proizvođač GMO je dužan da izveštava o svim promenama koje njegov proizvod donosi, a država treba da sprovodi redovnu inspekcijsku kontrolu.

## Literatura

Zašto je Svetska trgovinska organizacija važna za EU I trgovinu uopšte, Predrag Bjelić, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, jun 2017. <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2017/07/Za%C5%A1to-je-STO-va%C5%BEna-za-EU.pdf>

Zašto Srbija treba da uđe u STO, Bojana Todorović, Friedrich Ebert Stiftung, ISAC Fund, Beograd, jun 2017. <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2017/07/Za%C5%A1to-Srbija-treba-da-u%C4%91e-u-STO.pdf>

General Food Law, na internet sajtu Evropske komisije

[https://ec.europa.eu/food/safety/general\\_food\\_law\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law_en) pristupljeno 26.09.2018.

GMO Legislation, na internet sajtu Evropske komisije

[https://ec.europa.eu/food/plant/gmo/legislation\\_en](https://ec.europa.eu/food/plant/gmo/legislation_en) pristupljeno 26.09.2018.

Kako da znamo da li jedemo GMO I šta je to nova hrana, na internet sajtu Blic.rs

<https://www.blic.rs/vesti/eu2me/kako-da-znamo-da-li-jedemo-gmo-i-sta-je-to-nova-hrana/ghz3xm4> pristupljeno 27.09.2018.

It's Official: 19 European Countries Say 'No' to GMOs, na internet sajtu ecowatch.com

<https://www.ecowatch.com/its-official-19-european-countries-say-no-to-gmos-1882106434.html> pristupljeno 26.09.2018.

France bolsters ban on genetically modified crops, na internet sajtu reuters.com

<https://www.reuters.com/article/us-france-gmo/france-bolsters-ban-on-genetically-modified-crops-idUSKCN0RH1BV20150917> pristupljeno 26.09.2018.

Fact Sheet: Questions and Answers on EU's policies on GMOs, na internet sajtu Evropske unije

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4778\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4778_en.htm), pristupljeno 27.09.2018.

Zakon o genetički modifikovanim organizmima, "Sl. glasnik RS", br. 41/2009 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_geneticki\\_modifikovanim\\_organizmima.html#](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_geneticki_modifikovanim_organizmima.html#)

Zakon o bezbednosti hrane, "Sl. glasnik RS", br. 41/2009 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_bezbednosti\\_hrane.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_bezbednosti_hrane.html)

# Formiranje Nacionalne mreže za podizanje svesti o radikalizaciji u Republici Srbiji

Autor: Vladimir Koturović

## Izvršni sažetak

Predmet ovog predloga praktične politike jeste konstituisanje Nacionalne mreže za podizanje svesti o radikalizaciji u Republici Srbiji, sa osvrtom na postojeći model, predstavljen u Nacionalnoj strategiji za sprečavanje i borbu protiv terorizma za period 2017-2021 i pratećem Akcionom planu. Takođe, ciljevi ovog predloga praktične politike jesu: ukazivanje na značaj formiranja ovakvog mehanizma borbe protiv radikalizacije u društvu, uočavanje problema u postojećem modelu pravne regulative Republike Srbije i predstavljanje preporuka za unapređenje postojećeg modela, uz osvrt na slična rešenja u drugim evropskim državama. Tema ovog predloga praktične politike izvanredno je relevantna, uzimajući da je nakon smirivanja ratnih dešavanja u Siriji, primetan priliv povratnika sa stranih ratišta u matične države u celoj Evropi, čiji je stepen radikalizacije izražen i potencijalno opasan, u pogledu organizovanja mogućih terorističkih aktivnosti. Formiranje Nacionalne mreže za podizanje svesti o radikalizaciji, predstavlja veoma koristan i učinkovit mehanizam odgovora države i društva na bezbednosne pretnje koje sa sobom proces radikalizacije donosi, jer uključuje veliki broj aktera, kako vladinih tako i nevladinih, čije sinhronizovano delovanje predstavlja sistematičan i sveobuhvatan mehanizam prevencije.

## Uvod

**Pozicioniranje teme.** Kao jednu od preuzetih obaveza na osnovu Akcionog plana za poglavlje 24, odeljak 7 – Borba protiv terorizma, u okviru procesa pregovaranja Republike Srbije o pristupanju EU, Vlada Republike Srbije usvojila je 12. oktobra 2017. godine Nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv terorizma za period 2017-2021 (u daljem tekstu: Strategija), koja je upotpunjena i pratećim Akcionim planom. Ovim Akcionim planom predviđeno je formiranje Nacionalne mreže za podizanje

svesti o radikalizaciji društva u celini (u daljem tekstu: Mreža) a kao rok za formiranje predviđena je 2018. godina. Tekst Strategije i Akcionog plana još uvek nije usvojen u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Važno je napomenuti da je sam tekst Strategije i Akcionog plana predstavljen još 2016. godine nakon opsežne javne rasprave sa predstavnicima različitih društvenih aktera, i tada je bilo predviđeno da se Mreža formira kao „first line” projekat do kraja 2016. godine, u skladu sa važećom evropskom regulativom. S obzirom da se i 2018. godina bliži kraju a da sama Mreža nije formirana, očigledno se nazire nepostojanje volje za kreiranjem ovako važnog mehanizma za prevenciju radikalizacije.

**Problemizacija.** Postoje dva glavna problema koja proizilaze iz predviđenog rešenja Strategije i pratećeg Akcionog plana u Republici Srbiji. Prvi problem jeste svakako nepostojanje volje za samo kreiranje Mreže, na osnovu postojećeg seta dobrih praksi evropskih država, na čemu se i insistira u Akcionom planu za poglavlje 24. Drugi problem, nimalo manje značajan, jeste sam pristup zakonodavca kreiranju ovog mehanizma prevencije radikalizacije koji se ne može označiti kao ozbiljan i sveobuhvatan. Naime, Akcioni plan koji prati Strategiju u odeljku 1.2.1, predviđa formiranje Mreže, čiji je nosilac Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije (MUP), ali ne podrazumeva nikakva dodatna ulaganja u tom smeru, jer na predviđenim aktivnostima Mreže „zaposleni rade u okviru redovnih radnih aktivnosti”. Ovaj segment Akcionog plana, dvostruko je redukcionistički. Prvo, ako se predviđenim aktivnostima zaposleni bave u okviru svog redovnog posla, koja je finalna svrha „formiranja” Mreže i uopšte njenog izdvajanja u Akcionom planu? Drugo, ugledajući se upravo na dobre prakse evropskih država, ovaj mehanizam prevencije radikalizacije svakako podrazumeva dodatne troškove i jačanje institucionalnih kapaciteta: obuke zaposlenih u partnerskim organizacijama (centri za socijalni rad, MUP, druga ministarstva, lokalna samouprava, tešnje povezivanje na nevladinim sektorom), jačanje institucionalnih kapaciteta MUP-a (formiranje Službe za borbu protiv terorizma i ekstremizma - SBTE), jačanje uloge lokalnih zajednica kroz formiranje informativnih centara u lokalnim policijskim stanicama (tzv. Info House centri), institucionalna integracija aktera koji su za sada neprepoznati u Strategiji i Akcionom planu (roditeljska mreža, žrtve terorizma i ekstremizma) i dr.

**Cilj ukazivanja.** Povezivanje različitih aktera koji dele jednu misiju – sprečiti širenje radikalizacije, uz definisanje usklađenih aktivnosti i mera, predstavlja noseći stub ovakvog mehanizma borbe protiv radikalizacije. Uzimajući kao primere dobre prakse postojeće slične mehanizme u Nemačkoj i Danskoj, Mreža predstavlja neprocenjivo važan set alata za veoma složen proces prevencije radikalizacije u društvu, u svetlu najskorijih dešavanja na Bliskom istoku (regrutovanje boraca za borbu na teritoriji

tzv. Islamske države – problem stranih boraca, tretman povratnika sa stranih ratišta, zatvaranje ciklusa radikalizacije u matičnoj državi itd). Dakle, postupku kreiranja Mreže, mora se pristupiti na sveobuhvatniji i učinkovitiji način, da bi i sami ciljevi, proklamovani u Strategiji imali izgleda za adekvatno ostvarivanje.

## Uparedna iskustva – EU, Nemačka i Danska

Tragična dešavanja na Bliskom istoku u poslednjih nekoliko godina, postavila su na bezbednosnu agendu evropskih država nove i kompleksne izazove i pretnje. Problem stranih boraca koji su odlazili na ratišta u Siriji i Iraku, postajao je znatno ozbiljniji nakon njihovog transformisanja u povratnike a time i višestruko složenija pretnja u matičnoj državi, kako zbog veza povratnika sa centralnom terorističkom organizacijom Islamske države, tako i zbog mogućeg širenja radikalnih učenja među osetljivim grupama u matičnoj državi. Nakon usvajanja Rezolucije 2178 SB UN iz 2014. godine, državama članicama postavljeni su zahtevi za procesuiranjem i kažnjavanjem državljana koji putuju ili imaju nameru da putuju u državu koja nije država njihovog prebivališta ili boravišta ili državljanstva i druga lica koja odlaze na strana ratišta sa ciljem izvršenja ili planiranja terorističkih aktivnosti ili pohađanja terorističke obuke.<sup>57</sup> Na taj način, brojne evropske države, uključujući i Republiku Srbiju, kao meru prevencije radikalizacije na svojoj teritoriji, predvidele su zatvorske kazne za učešće na stranim ratištima. Takođe, mnoge države predvidele su pored mehanizma sankcija kroz odsluženje zatvorske kazne, i različite mere prevencije i reintegraciju povratnika sa stranih ratišta čiji je osnovni cilj sprečavanje radikalizacije domaćih državljana. Upravo, u segmentima prevencije i reintegracije nepoznaje se značaj formiranja Mreže, kako zbog svog efekta ranog sprečavanja i upozoravanja tako i zbog svoje sveobuhvatnosti uključivanja raznovrsnih aktera u proces sprečavanja radikalizacije.

**Evropska unija.** Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, Evropska unija profilisajući se kao akter očuvanja međunarodne bezbednosti, ponudila je set mehanizama za pomoć državama članicama u borbi protiv posledica radikalizacije u društvu i potencijalnih terorističkih pretnji, u svetlu skarih dešavanja na Bliskom istoku. U okviru Generalnog direktorata za migraciju i unutrašnje poslove Evropske Komisije (Directorate General of Home Affairs and Migration), od 2011. godine, postoji Mreža za podizanje svesti o radikalizaciji (Radicalisation Awareness Network – RAN), koja okuplja i susreće stručnjake iz različitih evropskih država, radi razmene ideja, znanja

---

57) „Resolution 2178 (2014), The Security Council of the United Nations, 24. September 2014.

i iskustava u borbi protiv radikalizacije i nasilnog ekstremizma.<sup>58</sup> Završnim aktom konferencije RAN u Hagu, iz januara 2014. godine, u formi posebnih preporuka za države članice, apostrofirane su sledeće mere: podizanje svesti i stručnosti profesionalaca koji rade na procesu deradikalizacije, podrška ulozi članova porodice stranih boraca u procesu prevencije i reintegracije, osnaživanje izloženih zajednica, radi stvaranja partnerskog odnosa sa lokalnim vlastima, jačanje i unapređivanje postojećeg institucionalnog okvira i razrađivanje strategija izlaska (exit strategy).<sup>59</sup>

**Nemačka.** Oslanjajući se na tzv. „meke mere prevencije i reintegracije“ nemačke vlasti su zaključile da represivne mere, koje proizilaze iz obavezujućih uputstava SB UN, a na osnovu Rezolucije 2178, nisu dovoljne i da je neophodno osmisliti znatno složeniji sistem koji radikalizaciju u društvu uzima kao koren problema. Takođe, stav nemačkih vlasti ide u pravcu tumačenja zatvorskih kazni kao mogućeg kontraefekta ako one nisu praćene odgovarajućim mehanizmima socijalnog uključivanja radikalizovanih pojedinaca. Uspostavljanje tzv. Mreže za prevenciju nasilja (Violence Prevention Network)“ u Nemačkoj, koja predviđa čitav spektar aktivnosti kroz različite vidove pomoći porodicama povratnika sa stranih ratišta, zatim pomoći pri zapošljavanju i dokvalifikaciji, kroz programe mentorstva i formiranja posebnih tela za pomoć reintegraciji, jeste jedna od dobrih praksi evropskih država u domenu sprečavanja širenja radikalizacije. Mrežu za prevenciju nasilja sačinjava tim iskusnih stručnjaka, koji su od 2001. godine angažovani u borbi protiv svih vidova nasilja u nemačkom društvu sa akcentom na prevenciju radikalizacije i suzbijanje ideološki i religijski motivisanog ekstremizma.<sup>60</sup> Cilj Mreže jeste da se pojedinci koji su u jednom delu svog života bili izloženi nekom vidu radikalizacije, ponovo uključe u društvene tokove. Partneri same Mreže jesu federalno Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo za porodicu, starije sugrađane, žene i omladinu, nadležni organi federalnih jedinica, zatim različite fondacije poput Robert Boš Fondacije, kao i mnoge druge vladine agencije ali i nevladine organizacije. Kako se u portfoliju ove Mreže navodi, vizija jeste da „ideološki ranjive osobe i nasilni prestupnici, motivisani ekstremizmom, promene svoje

---

58) The Radicalisation Awareness Network, European Commission, 2016, Internet, [http://ec.europa.eu/education/compendium/radicalisation-awareness-network\\_en](http://ec.europa.eu/education/compendium/radicalisation-awareness-network_en), Pristupljeno: 30.08.2018.

59) „Conference Paper RAN Cities Conference on Foreign Fighters“, The Hague, 2014, str. 3, Internet, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/cities-conference/docs/conference\\_paper\\_cities\\_conference\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/cities-conference/docs/conference_paper_cities_conference_en.pdf), Pristupljeno: 30.08.2018.

60) Više na: „Violence Prevention Network“, Internet, <http://www.violence-prevention-network.de/en/about-us/portfolio>, Pristupljeno: 30.08.2018.



ponašanje kroz proces deradikalizacije, da vode nezavisne živote i postanu deo demokratskog društva, u svrhu prevencije ekstremizma bilo koje vrste.”<sup>61</sup>

**Danska.** Drugi primer dobre prakse evropskih država svakako jeste danski „Arhus model”, nazvan po gradu Arhusu u Danskoj, u kojem je celokupan sistem i započet. Pored određenih mera represije koje se sprovode nad radikalizovanim pojedincima u Danskoj, bilo da se radi o povratnicima sa stranih ratišta ili da je reč o „domaćim ekstremistima”, ovaj model se pre svega oslanja na mrežni sistem međusobno uključenih i uzglobljenih vladinih institucija, porodica radikalizovanih pojedinaca, obrazovnih institucija, nevladinih organizacija kroz programe prevencije i tzv. programe izlaska (exit programme). Glavna odlika ovakvog mrežnog sistema jeste postojanje bliske i fleksibilne saradnje između nekoliko postojećih institucija i vlasti, koja je zasnovana na tzv. SSP inicijativi – Schools, Social Authorities and Police).<sup>62</sup> Arhus model deradikalizacije obuhvata sledeće aktere: stručnjaci Odseka za psihologiju i bihevioralne nauke Univerziteta u Arhusu, bezbednosne službe, skoro sva ministarstva u okviru danske vlade, kao i centri za socijalni rad, a takođe, saradnja je uspostavljena i sa Mrežom za podizanje svesti o radikalizaciji u okviru Evropske unije.<sup>63</sup> Glavne aktivnosti u okviru Arhus modela su sledeće: programi mentorstva, vođeni od strane nekoliko stručnih edukatora, zaposlenih u lokalnoj administraciji grada Arhusa; formiranje već pomenutih „Info House” centara koji pohranjuju informacije od porodica, prijatelja, poslodavaca i dr. kojima se ostvaruje mehanizam ranog upozoravanja potencijalno radikalizovanih o posledicama svog delovanja; organizovanje radionica na svim nivoima obrazovnog ciklusa tokom kojih se podiže svest o značaju borbe protiv terorizma i nasilne radikalizacije; uspostavljanje roditeljske mreže, putem koje se vrši osnaživanje roditelja radikalizovanih pojedinaca; program izlaska, koji je usmeren na povratnike sa stranih ratišta i njihovu reintegraciju u društvo; i dr.

---

61) Violent Prevention Network, <http://www.violence-prevention-network.de/en/about-us/vision>, Pristupljeno: 30.08.2018.

62) Preben Bertelsen, „Danish Preventive Measures and De-radicalization Strategies: The Aarhus Model”, u: *From the Desert to World Cities*, Panorama, Insights Into Asian and European Affairs, 2015, str.241.

63) Bertelsen, „Danish Preventive Measures and De-radicalization Strategies: The Aarhus Model”, op. cit.str.242.

## Preporuke

Kao što se to vidi iz primera dobrih praksi u Danskoj i Nemačkoj, formiranje Mreže podrazumeva veoma složen i zahtevan sistem odgovora države i društva uopšte na razorne posledice radikalizacije. Rešenje u Strategiji i Akcionom planu Republike Srbije, u sadašnjoj formi, jeste veliki pomak u pravnom regulisanju ove materije u domaćem zakonodavstvu, ali je svakako nedovoljno razrađeno i neprilagođeno samoj suštini formiranja Mreže. Stoga je neophodno razrađivanje i dopunjavanje predviđenog rešenja u postojećim pravnim aktima i što je još važnije, efikasna i potpuna implementacija postavljenih opštih i pojedinačnih ciljeva Strategije kroz aktivnosti u Akcionom planu. Preporuke u tom smeru podrazumevaju sledeće:

1. Prepoznavanje i markiranje aktera koji su obuhvaćeni Mrežom i jasno definisanje njihovih aktivnosti kroz usvajanje programskih dokumenata, memoranduma o saradnji vladinog i nevladinog sektora kao i adekvatnih podzakonskih akata;
2. Formiranje baze podataka o dobrim praksama, koji će svim relevantnim državnim organima nuditi adekvatna i efikasna rešenja;
3. Realizacija programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja profesionalaca u relevantnim državnim organima koji su obuhvaćeni Mrežom: MUP, centri za socijalni rad – socijalni radnici, psiholozi, sociolozi, pedagozi i dr, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, uz oslanjanje na postojeći Arhus model u Danskoj, kroz programske akte nacionalnih i lokalnih aktera ;
4. Iako je Akcioni plan predvideo kreiranje izlaznih strategija za pomoć radikalizovanim pojedincima, on je usmeren isključivo na povratnike, te je neophodno da ovaj program bude usmeren i na prevenciju, kroz tzv. multiagencijski pristup (uključivanje šireg spektra vladinih i nevladinih aktera);
5. Aktuelizacija uloge žrtava terorizma i ekstremizma, kroz podršku projekata i aktivnosti koje podrazumevaju ohrabrivanje žrtava da svedoče o svom iskustvu i time doprinesu mehanizmu odvratanja od svakog vida ekstremizma;
6. Po uzoru na Arhus model u Danskoj, kreiranje tzv. roditeljske mreže u okviru same Mreže, čime se uz učešće centara za socijalni rad, postiče sinergijski efekat mrežnog pristupa sprečavanju širenja radikalizacije;

7. Neophodno je formirati, već pomenute, Info House centre, u okviru lokalnih policijskih uprava, koji bi pohranjivali informacije o radikalizovanim pojedincima radi ostvarivanja mehanizma tzv. ranog upozoravanja (pozitivni primeri u Danskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu).

## Literatura

„Nacionalna strategija za prevenciju i borbu protiv terorizma”, MUP RS, 2016, dostupno na: [www.mup.gov.rs](http://www.mup.gov.rs);

„Akциони plan Nacionalne strategije za prevenciju i borbu protiv terorizma”, MUP RS, 2016, dostupno na: <http://www.mup.gov.rs>;

Krivični zakonik Republike Srbije – („Sl. Glasnik RS”), br. 85/05 , 88/05 - ispravka, 107/05 - ispravka, 72/09 , 111/09 , 121/12 , 104/13, dostupno na: <http://www.fb.bg.ac.rs/download/Pitanja/Krivicni%20zakonik%20RS.pdf>

Koturović V, „Postupanje sa stranim borcima iz Sirije u Republici Srbiji – prevencija, sankcija, reintegracija”, Master rad, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017;

„Komunikacija Komisije o podupiranju sprečavanja radikalizacije koja vodi ka nasilnom ekstremizmu”, Evropska Komisija, 14 June 2016, dostupno na: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HR/1-2016-379-HR-F1-1.PDF>;

„Resolution 2178 (2014), The Security Council of the United Nations, 24. September 2014;

The Radicalisation Awareness Network, European Commission, 2016, dostupno na: [http://ec.europa.eu/education/compendium/radicalisation-awareness-network\\_en](http://ec.europa.eu/education/compendium/radicalisation-awareness-network_en);

„Conference Paper RAN Cities Conference on Foreign Fighters”, The Hague, 2014, str. 3, dostupno na: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/cities-conference/docs/conference\\_paper\\_cities\\_conference\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/cities-conference/docs/conference_paper_cities_conference_en.pdf);

„Violence Prevention Network”, dostupno na: <http://www.violence-prevention-network.de/en/about-us/portfolio>;

Preben Bertelsen, „*Danish Preventive Measures and De-radicalization Strategies: The Aarhus Model*“, y: *From the Desert to World Cities*, Panorama, Insights Into Asian and European Affairs, 2015;

Veb sajt grada Arhusa u Danskoj, dostupno na: <http://www.aarhus.dk/da/omkommunen>.



