**Формулар за консултације око нацрта Стратегије и Акционог плана за превенцију и борбу против тероризма**

Име организације која шаље коментаре: **Универзитет у Београду – Факултет безбедности**

E-mail адреса: [**dekanat@fb.bg.ac.rs**](mailto:dekanat@fb.bg.ac.rs)

Контакт телефон: **011/64-51-858**

Датум слања коментара: **20.6.2016.**

**I део: Коментари везани за Анализу стања и изазова**

У овом делу је требало дати опис и анализу стања у области превенције и борбе против тероризма Републике Србије (постојећи стратегијски оквир, закони, регионална и међународна сарадња, статистика сузбијања тероризма, терористичке активности и инциденти, итд.).

Уместо израза „национални систем безбедности“ треба користити израз „систем националне безбедности“ који се користи у Стратегији националне безбедности Републике Србије.

**II Коментар на Стратегијске циљеве и пратеће мере**

Природа претње дефинише стратегију (Стратегија заштите и спасавања није исто што и Стратегија сузбијања тероризма). У овом случају, реч је о тзв. нерутинском ризику који се манифестује у **пресеку мотива, намера и способности**, тј. ефективне моћи терористичких организација. Ово би уједно били и кључни критеријуми у дефинисању приоритетних области које сада изгледају конфузно, са непрецизним формулацијама и без икаквог поретка.

Два су стратешка избора која у суштини одражавају два доминантна правца у безбедносној теорији и пракси: један оријентисан на претње и њихову елиминацију (што је у ствар политике државе, полицијске делатности и делатности тајних служби), други на смањење рањивости, односно повећање отпорности (жилавости система) као инверзног појма рањивости. У конкретном случају, отпорност је препозната у приоритетним областима 2. и 4. али није довољно разрађена, нарочито не у индикаторима. Нпр. уколико предложимо инклузију социјалних група рањивих на радикализацију као једну од мера отпорности система, онда је индикатор одсуство манифестације радикализма на улицама, управо супротно ономе што смо имали у Новом Пазару.

**Приоретна област 1 – *Превенција од радикализације, насилног екстремизма и тероризма***

Уводни део, коментар на трећи пасус:

Мора постојати информација о постојећим програмима превенције, када су успостављени, ко их спроводи и какви су резултати (на простору Рашке области и Новог Пазара, постоје такве активности), а онда предлагати нове и напредније.

Када се говори о превенцији, поред „ране превенције“, може се прихватити и подела на примарну, секундарну и терцијарну. Примарна превенција подразумева промену услова који доводе до проблема или негативне друштвене појаве, у овом случају, ширења екстремистичких идеја или појачаног деловања екстремистичких и радикалних појединаца и група, што за последицу може имати терористичке активности. Секундарна би подразумевала препознавање „симптома“ екстремизма и радикализације код појединаца или група и адекватну реакцију. Терцијарна превенција подразумева спречавање да се неко ко је био екстреман или радикалан поново „зарази“ идеологијом екстремизма и насилног понашања, као најупечатљивијим обележјем радикализације.

Када говоримо о примарној превенцији, она најчешће подразумева едукацију, ширење знања, обуку, развој вештина. Свим актерима у друштву, институцијама, организацијама и појединцима су неопходна основна знања о екстремизму, радикализацији и тероризму и она се прво морају усвојити, делом, кроз опште курсеве или наставу о проблемима које често повезујемо са овим негативним друштвеним појавама (насиље, дискриминација, говор мржње, стереотипи, предрасуде, неприхватање различитости, нетолеранција, и многе друге). Затим, у другом кораку, посебно обезбедити дистрибуцију знања о екстремизму и радикализацији, као и тероризму као непосредној последици.

Постоје различити фактори који ометају успешно спровођење превенције и зато је важно на различитим нивоима и у оквиру различитих институција, радити на промоцији „еластичне“ заједнице која заговара вредности ненасиља, мирног суживота, дијалога, толеранције, интеркултуралног разумевања, солидарности, неговања и промовисања коегзистенције. Пошто то није довољно, уједно развијати и различите програме подршке, помоћи, пружања услуга и организовања бројних других активности као адекватан одговор на ситуације, догађаје и појединце, који су обележени екстремистичким и радикалним ставовима и идејама.

Код превенције је неопходно водити рачуна о младима у ризику од радикализације и насилног екстремизма, посебно када је у питању заштита података о личности и начина на који се ти подаци користе и размењују међу институцијама.

а) Коментари на циљеве представљене у Стратегији за превенцију и борбу против тероризма

**Стратегијски циљ 1.1**. – *Изграђена безбедносна култура грађана*

*Овде би требало објаснити шта се подеразумева под безбедносном културом, или обавезно објаснити појам у појмовнику на крају документа.*

*Могућа дефиниција:* Безбедносну културу сагледавамо као поседовање знања, вештина и способности, усвојених ставова и поштовања правила из безбедности, који се испољавају кроз одређене моделе понашања или безбедносне праксе. Развијена безбедносна култура омогућава да се на адекватан начин одговори на претње као што су радикализација, насилни екстремизам и тероризам и ствара услове да сви сегменти државе и друштва, као и сваки појединац, заједнички раде на заштити и очувању безбедности, као и заштити и очувању свих виталних вредности.

Уместо „формалног и неформалног едуковања“ треба користити конструкцију/израз „формално и неформално образовање“. Превише се користе термини или конструкције које нису препознате у јавном говору или у другим стратешким документима, као на пример: „конзистентна политика комуницирања“, „планске, координиране и циљне активности друштва“, затим „систем“ без јасног одређења о ком систему се ради, „гоњење терориста“, „заштита трајних вредности“ (осим, ако се не мисли на културну баштину и наслеђе).

б) Коментари на мере предочене у Акционом плану

**Приоритетна област 2 – *Заштита уочавањем и отклањањем претњи од тероризма и слабости у систему***

а) Коментари на циљеве представљене у Стратегији за превенцију и борбу против тероризма

**Стратегијски циљ 2.3** – *Унапређен систем за борбу против финансирања тероризма*. Употреба термина „борба“ у овом контексту непримерена је. Примеренији су термини спречавање и сузбијање, поготово у контексту чињенице да је превенција примарно опредељење ове стратегије.

Осим усклађивања са циљевима и активностима из Националне стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма, требало би извршити и усклађивање са Стратегијом истрага финансијског криминала.

**Стратегијски циљ 2.4** - *Дерадикализација и реинтеграција радикализованих особа*. Појмови „радикализације“ и „дерадикализације“ нису дефинисани у тексту ове стратегије. Вероватно и из тог разлога, као приоритетна циљна група, у овом сегменту стратегије, одређена су осуђена лица која се налазе у установама за издржавање кривичних санкција, што је исувише уско и поједностављено гледиште. Несумњиво је да се само мали број „радикализованих“ појединаца налази у установама за извршење кривичних санкција, па се тако постављени циљ „дерадикализације“ не може остварити активностима усмереним само ка овој циљној групи.

У овом делу је значајно обухватити и младе који припадају различитим насилним групама. Када је реч о процесу дерадикализације и реинтеграције ових особа, планиране активности треба усмеравати по моделу „излазних стратегија”које подразумевају пружање програма подршке члановима насилних група да напусте насиље и идеологију на којој се то насиље темељи. (У том случају постигли би усклађеност са Националном стратегијом за младе 2015-2025).

**Стратегијски циљ 2.5** – Овако постављен циљ превише је уопштен и у овом облику могао би бити део било које стратегије.

б) Коментари на мере предочене у Акционом плану

**Активност 2.2.1** – стратегијско оперативним документом се не може обезбедити јединствено поступање. То је могуће само правним актом. Улоге, задаци и одговорности државних органа уређени су постојећим законима и подзаконским актима, те их само треба доследно применити. Носиоци ове активности морају бити, поред БИА, и други субјекти безбедносно-обавештајног система.

**Активност 2.2.2** - тело за усмеравање и усклађивање рада на прикупљању обавештајних и криминалистичко-обавештајних података већ постоји (Биро за координацију служби безбедности). Ако се оснива ново тело поставља се питање његовог односа са Бироом за координацију и другим субјектима безбедносно-обавештајног система. Носиоци ове активности морају бити, поред БИА, и други субјекти безбедносно-обавештајног система.

**Активност 2.2.3** - *Успоставити националну базу података за борбу против тероризма*. Због чега је потребан закон за ову базу података ако се активност 2.2.1. реализује доношењем стратегијско-оперативног документа? И код ове активности носиоци морају бити, поред БИА, и други субјекти безбедносно-обавештајног система.

**Активност 2.2.5** – Зашто је овде једини носилац активности Министарство спољних послова а не, рецимо, и МУП и Министарство правде?

**Активности 2.3.1 - 2.3.4** – Нису усклађене са активностима које се наводе у стратегији. У овом сегменту у стратегији, као активност, наводи се „ојачавање сарадње са финансијским и другим секторима и контрола његовог рада“. Осим што је ова активност језички непримерено формулисана, у акционом плану се наводе активности везане за анализу прописа и функционисања непрофитног сектора, те за механизме сарадње са непрофитним сектором. Нејасно је каква је веза финансијског сектора наведеног у стратегији са непрофитним сектором из акционог плана. Такође је нејасно како је могуће унапредити систем за борбу против финансирања тероризма без учешћа Министарства финансија као носиоца активности.

**Активности 2.5.1 – 2.5.4 –** Нејасно је зашто је Министарство унутрашњих послова једини носилац ових активности**.** Такође, унапређење нормативног оквира заштите Републике Србије од терористичких напада (активност 2.5.1) је активност која се преплиће са нормативним активностима наведеним у другим сегментима стратегије и акционог плана, па није јасно на шта се конкретно ова активност односи. Активност 2.5.3 нејасно је дефинисана. Требало би, макар примера ради, навести на које нове концепте борбе против тероризма се мисли.

**Приоритетна област 3 – Гоњење терориста, уз поштовање људских права, владавине права и демократије**

Овај сегмент стратегије би требало назвати **Кривично** гоњење терориста, уз поштовање људских права, владавине права и демократије.

а) Коментари на циљеве представљене у Стратегији за превенцију и борбу против тероризма

**Стратегијски циљ 3.2** – Нејасно је зашто се приликом набрајања активности којима се постиже наведени циљ спомињу само јавно тужилаштво и полиција, кад и други државни органи располажу одређеним овлашћењима за предузимање радњи у предистражном и кривичном поступку. Насупрот томе, у акционом плану под 3.2.3 спомињу се и други државни органи. Ово би требало ускладити.

**Стратегијски циљ 3.3** – Језички, логички и садржински неадекватно дефинисан циљ. Потпуно је нејасно како ће ефикасно суђење оптуженима за тероризам омогућитида *сви одговорни за тероризам буду изведени пред суд*. Такође, део реченице у коме се говори о „ојачавању поверења јавности у способност суда да се суочи са извршиоцима кривичних дела тероризма“ потпуно је непримерен и представља чисту политичку декларацију која је лишена сваког садржаја. У прилог томе иде и чињеница да ни у акционом плану нису наведене активности којима ће се поменути циљ остварити.

б) Коментари на мере предочене у Акционом плану

**Активност 3.1.2 –** Ова активност је већ реализована. Знатно је проширена зона кажњивости, чак и на радње које претходе радњи извршења (врбовање и обучавање, јавно подстицање, претња извршењем дела). Можда би ова активност могла да се усмери ка изменама кривичног законодавства у циљу прецизнијег дефинисања кривичних дела повезаних са тероризмом, како би се ова кривична дела јасније разграничила од оних која немају карактер терористичких дела.

**Активности 3.1.1 и 3.1.3** делимично се преклапају па би их требало објединити у једну тачку.

**Приоритетна област 4 – *Одговор система у случају терористичког напада***

а) Коментари на циљеве представљене у Стратегији за превенцију и борбу против тероризма

б) Коментари на мере предочене у Акционом плану

**III Коментари на део о Имплементацији, праћењу и евалуацији**

Коментари везани за спровођење:

Увођење интерних акционих планова, као додатног корака, у имплементацији стратегије само ће успорити и отежати њено спровођење. Такви акциони планови морали би међусобно да буду усклађени, имајући у виду интегралан приступ у формулисању стратегије и акционог плана. Проглашавање интерних акционих планова, односно њихових делова, за тајне потпуно је непримерено.

Питање је колико је изводљиво да два месеца након усвајања Акционог плана „државни органи и организације наведени у акционом плану као носиоци активности... израде детаљне интерне акционе планове, који ће садржати и потребна финансијска средства за спровођење активности из своје надлежности и који ће одредити партнере неопходне за реализацију наведених активности“. Наиме, финансирање је неопходно предвидети у самом Акционом плану.

Коментари везани за ресурсе:

Коментари везани за праћење и евалуацију:

Основ за **праћење** спровођења активности и достизања планираних резултата и специфичних циљева јесте скуп индикатора који су утврђени на нивоу резултата сваког специфичног циља, као и на нивоу резултата сваке појединачне активности. Одговорност за успостављање целовитог и свеобухватног система праћења је на надлежном министарству (МУП, као предлагач Стратегије), али и свим другим актерима спровођења политике превенције и борбе против тероризма.

Нејасан је однос Радне групе за имплементацију Стратегије, Радне групе за мониторинг и евалуацију и Националног координатора за борбу против тероризма. Такође, термин „координатор“ упућује да се ради о инокосном органу, а у тексту се наводи да је реч о координационом телу, па би примеренији назив био Национално координационо тело за борбу против тероризма.

**IV Начелни коментари**

Требало би размислити о обједињавању ове стратегије са Националном стратегијом за борбу против прања новца и финансирања тероризма (нпр. на начин на који је то урађено у Црној Гори).

У Стратегији се не наводе визија и мисија, односно шта се жели остварити у задатом периоду. Било би пожељно навести стратегијске циљеве одмах након дефинисања визије и мисије, посебно ради прегледности самог документа. Код навођења и објашњења стратешких циљева, неопходно је уједначити структуру представљања сваког стратешког циља. Предлог је: прво изнети проблем, а затим очекиване резултате и планиране активности. Такође, у уводном делу недостају принципи којима се руководи ова Стратегија, као на пример: принцип правичности, поштовања равноправности, недискриминације, као и људских и мањинских права, друштвене одговорности и солидарности, итд.

Стратегија националне безбедности је полазна основа (Закључак СНБ) за Стратегију превенције и борбе против тероризма, те би стога требало терминолошки ускладити ова два документа (систем националне безбедности, вредности које се штите, итд.). У целом тексту користи се термин „систем“ без јасног одређења о каквом систему се ради (систем националне безбедности, противтерористички систем...). Термин систем се користи у контексту „снага система безбедности у најширем смислу, укључујући цивилно друштво...“ – где опет није јасно о ком систему се ради, посебно јер се користи термин „снаге“, што у значајној мери ограничава захват потенцијалних актера система националне безбедности.

Термин „борба“ против тероризма није адекватан, јер недвосмислено асоцира на милитаризацију, а из самог садржаја стратегије, као и акционог плана, не може се закључити да су предвиђене мере и активности милитаристичког карактера. Појмови и термини који се користе у тексту стратегије нису на адекватан начин дефинисани, чиме се оставља могућност различитог тумачења. Као пример могу се узети појмови „радикализација“, „насилни екстремизам“, „Влада“, „гоњење терориста“, «систем». Било би корисно предвидети сачињавање регистра кривичних дела повезаних са тероризмом за потребе ове стратегије, како је то урађено, на пример, у Стратегији истрага финансијског криминала за кривична дела која се сматрају финансијским криминалом.

Језик и стил коришћени у стратегији нису на нивоу стратегијског документа. Поједине реченице су прилично нејасне, попут следеће: „Ефикасно суђење лицима оптуженим за кривично дело тероризам и кривична дела повезаних са тероризмом, уз поштовање владавине права, омогућиће да сви одговорни за тероризам биду изведени пред суд и да им у ефикасном судском поступку буде суђено уз поштовање људских права“. Нејасно је како ће ефикасно суђење оптуженима за тероризам омогућити да сви одговорни за тероризам буду изведени пред суд.

Садржај стратегије је претерано уопштен и више личи на декларацију него на обавезујући документ. На декларативни карактер посебно упућују термини „напори“ и „настојање“, коришћени приликом навођења активности којима би се остварили приоритетни циљеви постављени стратегијом. Већина мера и активности које се планирају за остварење приоритетних циљева су општег карактера, попут „јачања кадровских, материјално-техничких и стручних капацитета“ појединих државних органа, без спецификовања, барем начелно, на шта се то конкретно односи и како ће се то остварити. Чак ни акционим планом поменуте активности нису конкретније дефинисане. И код навођења субјеката који ће учествовати у реализацији поменутих активности користе се уопштени појмови и термини попут „чиниоци друштва који учествују у превенцији“, „државни актери“, „финансијски и други сектори“ и сл., за које није јасно шта значе и на кога се конкретно односе.

Акциони план треба јасно и прецизно да дефинише активности, што овим документом није постигнуто. Иако се у стратегији на више места спомиње цивилно друштво, невладине организације, приватни сектор и јавност, у акционом плану ових субјеката нема. Такође, носиоци појединих активности у акционом плану погрешно су идентификовани. Нејасно је, рецимо, како ће нпр. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања да реализује активност „унапређења економског и социјалног окружење кроз отварање нових радних места, инвестирање у недовољно развијена подручја и запошљавање социјално угрожених категорија“. Или шта је задатак Министарства правде у реализацији активности „промовисања међукултуралног и међуверског дијалога“. Или, како ће Министарство трговине, туризма и телекомуникација да реализује активност „дефинисања ставова о садржајима који представљају алтернативу радикализацији и регрутовању на интернету“. Нејасно је због чега је Безбедносно-информативна агенција једини носилац низа активности у приоритетној области „2. Заштита, уочавањем и отклањањем претњи од тероризма и слабости у систему“, имајући у виду постојање и делокруг других државних органа који чине безбедносно-обавештајни ситем Србије. Осим тога, нејасно је због чега Министарство правде, поред Министарства унутрашњих послова, није носилац активности везаних за поједине облике међународне сарадње у истој приоритетној области. Или, због чега је Министарство унутрашњих послова једини носилац низа активности везаних за подизање нивоа обавештајно-безбедносних капацитета. Или, због чега је само Народна скупштина носилац активности „анализе демократске и цивилне контроле“.

Надлежна министарства, изузев појединих, чији су представници учествовали у раду Радне групе, нису препозната у акционом плану, посебно у делу који се односи на стратегијски циљ 2.6. заштита критичних инфраструктура.

У тексту акционог плана, неки индикатори су широко формулисани и самим тим се не могу успешно мерити. На пример, код приоритетне области 1 и дефинисане активности – „подржати програме вршњачке едукације и иницијативе намењеним младима којима се промовише људска права и слободе, толеранција, разумевање и антидискриминација“ предлаже се следећи индикатор: „имплементација Стратегије за младе, која обухвата и програме вршњачке едукације и иницијативе намењене младима којима се промовишу људска права и слободе, толеранција, разумевање и антидискриминација“. Дакле, како ће се мерити имплементација Стратегије? (иначе, пун назив стратегије је Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025.).

Код приоритетног циља 1 и свих стратегијских циљева од 1.1. до 1.5., где год се као активности предлажу програми едукације и ширења знања о радикализацији, насилном екстремизму и тероризму, мора се уважити и родна компонента, с обзиром на специфичности регрутације жена, њихове мотивације да приступе терористичким организацијама и тсл.

**АНЕКС 4 -** Код навођења чланова Кривичног закона, важно је споменути и следеће:

*Кривични законик[[1]](#footnote-2)* предвиђа кривично дело - повреда равноправности, које постоји уколико неко због националне или етничке припадности, расе или вероисповести или због одсуства те припадности или због неког другог личног својства, другоме ускрати или ограничи права човека и грађанина утврђена Уставом, законима или другим прописима или општим актима или потврђеним међународним уговорима или му на основу ове разлике даје повластице или погодности (чл.128). Предвиђене су и казне за особу која спречава или ограничава слободу веровања или исповедања вере, и принуђава другог да се изјашњава о свом верском уверењу (чл. 131). Забрањено је злостављање другог или поступање на начин којим се вређа људско достојанство, као и наношење великог бола или тешке патње из друге побуде засноване на било каквом облику дискриминације (чл.137). Забрањује се и изазивање или распиривање националне, расне или верске мржње, или нетрпељивости међу народима или етничким заједницама које живе у Србији (чл. 137). Законик такође предвиђа као кривично дело и учествовање у рату или оружаном сукобу у страној држави, као и врбовање или подстицање других лица на извршење овог дела, организовање групе или обуке другог лица или групе за извршење тог дела, опреми или стави на располагање опрему ради извршења тог дела или даје или прикупља средства за извршење тог дела (чл. 387 а и б). Исто тако, као кривично дело предвиђена су расна и друга дискриминација (чл. 138).

1. "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, …., 104/2013 i 108/2014 [↑](#footnote-ref-2)